



Universidade de Brasília  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação

**ROGER PENA DE LIMA**

**A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO PNE E NO PDE-DF: ANÁLISE DE  
IMPLEMENTAÇÃO DA META 4 NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE  
ENSINO DO DISTRITO FEDERAL.**

Brasília-DF, 2017.

ROGER PENA DE LIMA

A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO PNE E NO PDE-DF: ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO  
DA META 4 NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DO DISTRITO  
FEDERAL.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre.  
Linha de Pesquisa: Educação, Tecnologia e Comunicação - ETEC

**Orientadora: Professora Doutora Amaralina Miranda de Souza.**

Brasília-DF, 2017.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

PR723a Pena de Lima , Roger  
A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO PNE E NO PDE-DP: ANÁLISE DE  
IMPLEMENTAÇÃO DA META 4 NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE  
ENSINO DO DISTRITO FEDERAL. / Roger Pena de Lima ;  
orientador Amaralina Miranda de Souza. -- Brasília, 2017.  
150 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) --  
Universidade de Brasília, 2017.

1. Educação Especial na perspectiva da inclusão . 2.  
Plano Nacional de Educação . 3. Plano Distrital de Educação .  
4. Meta 4. 5. Implementação de políticas públicas. I. Miranda  
de Souza, Amaralina, orient. II. Título.



Universidade de Brasília - UnB  
Faculdade de Educação - FE  
Programa de Pós-Graduação em Educação -PPGE

A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO PNE E NO PDE-DF: ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO  
DA META 4 NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DO DISTRITO  
FEDERAL.

ROGER PENA DE LIMA

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Amaralina Miranda de Souza  
Universidade de Brasília (FE/ TEF) – Presidente

---

Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Sinara Pollom Zardo  
Universidade de Brasília (FE/TEF) – Membro Titular

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Célia Aparecida Faria de Almeida  
Secretaria de Estado de Educação do DF – Membro Titular Externo

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Cleyton Hércules Gontijo  
Universidade de Brasília – Membro Suplente

Brasília-DF, Nov/2017.

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho aos meus pais por me transmitirem força, senso de justiça e correção, e a certeza que o conhecimento é o maior bem que podiam me oferecer.*

*A todos que lutam, apesar dos obstáculos, por uma educação pública, democrática e de qualidade.*

*Aos agentes de implementação da política analisada nesse estudo, pois sem eles não seria possível trilhar o caminho!*

*E a todos aqueles que encontrei e dividi sonhos e desilusões na minha caminhada profissional e que de uma forma ou de outra despertaram em mim a compreensão de que devemos fazer mais e melhor, buscando com que o Estado seja fonte de justiça e bem-estar social, retribuindo assim a confiança depositada em nós pela sociedade brasileira.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus por estar presente na minha vida em todos os momentos sejam eles doces ou amargos, e que tem me ensinado cada dia a caminhar. Agradeço os dias alegres de sol e pelos dias de chuva e escuridão.

À minha família pelo incentivo, apoio e torcida constantes. Agradeço em especial ao meu pai Marcos Antônio e à minha mãe, Coralina Maria, por terem sido exemplos humanos, éticos e políticos, me ensinando a buscar a justiça, a compaixão e o amor ao próximo.

Aos meus amigos que sempre me incentivaram e reconhecem o melhor em mim, mas que fazem os enfrentamentos quando necessário.

Aos meus muitos companheiros de trabalho ao longo dos meus últimos 20 anos, seja na Secretaria de Educação do Distrito Federal, seja em outros setores da administração pública por onde tive o prazer de atuar.

À Secretaria de Educação do Distrito Federal, local onde tive no decorrer de minha trajetória os momentos mais doces e mais amargos, por ter me dado um apoio fundamental para a realização dessa tarefa, ao permitir que eu me dedicasse aos meus estudos por meio da concessão de Afastamento Remunerado para Estudos.

À sociedade brasileira, e em especial a sociedade candanga, por ter me confiado o dever e o prazer de servi-la.

Aos meus companheiros de mestrado, que dividiram comigo sonhos, conhecimentos, incertezas e esperança, e que acabaram por se tornarem coparticipes do presente estudo.

À minha orientadora Amaralina Miranda por ter aceitado o desafio de me conduzir nesse processo de aprendizagem mútua e contínua. Agradeço pelos conselhos, pela consideração, pelo respeito e pelo companheirismo de todas as horas.

Aos professores da banca de qualificação do projeto de mestrado pelo carinho, pela atenção e pelas valiosas contribuições.

Aos agentes de implementação que participarem desse estudo, pelo diálogo, pela colaboração e pela disponibilidade em me ajudar nessa caminhada. Tenham certeza que a colaboração foi fundamental.

Por fim, a todos que de alguma forma contribuíram e me permitiram seguir em frente. Sintam o meu profundo carinho e gratidão.

## RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar, no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, a implementação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 e a Meta 4 do Plano de Educação do Distrito Federal (PDE-DF) 2015, que propõem a universalização do atendimento escolar para os estudantes com deficiência, Transtorno Global do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação, com garantia de sistema educacional inclusivo, com matrículas preferencialmente em turmas comuns, e de Atendimento Educacional Especializado (AEE) em Sala de Recursos Multifuncionais, assim como o acesso aos recursos da tecnologia como forma de garantir a permanência desses estudantes no sistema escolar com condições adequadas de aprendizagem. Foram discutidas as questões teóricas acerca do processo de implementação de políticas públicas a partir das contribuições teóricas produzidas por Lotta (2010), Arretché (2002), Souza (2006), Lipsky (1980) e Hill (2006), da Educação Especial na Perspectiva da Inclusão, da tecnologia no contexto da inclusão, bem como os conceitos relacionados ao Plano Nacional de Educação e ao Plano de Educação do DF, referenciados em Sena (2014), Abrúcio (2015), Cury (2010) e Dourado (2010). Orientado pela abordagem qualitativa, optou-se pela estratégia metodológica do Estudo de Caso, no qual recorreremos à análise documental dos marcos legais da Educação Especial na Perspectiva da Inclusão e a documentos relacionados ao processo de implementação da referida meta, às entrevistas semiestruturadas utilizadas com o intuito de identificar a compreensão, os contextos e as ações dos agentes de implementação relacionadas à Meta 4 do PNE e do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do DF e à Roda de Conversa envolvendo sujeitos responsáveis pelas Salas de Recursos Multifuncionais. Os resultados obtidos permitiram desvelar os antagonismos que se estabeleceram no decorrer do processo de formulação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, em especial entre os atores que defendiam a inclusão total e os que defendiam a coexistência entre escolas inclusivas e escolas especiais. Os antagonismos também foram evidenciados no processo de formulação do PDE-DF, contudo, diferentemente do PNE, as disputas se centraram nas questões relacionadas à definição do público-alvo. No decorrer do estudo ficou evidenciada a compreensão que os agentes de implementação têm em relação à política analisada, abrindo caminho para perceber como tal compreensão, em especial os pontos de concordância e discordância, acabam por configurar o processo de implementação. Outro aspecto apontado foi a mudança dos contextos político e econômico no decorrer do processo de implementação, gerando um quadro marcado por mudanças e incertezas políticas e institucionais e pela ascensão de um projeto econômico com viés neoliberal pautado na redução do gasto público, o que pode vir a influenciar negativamente o processo de implementação. O estudo também buscou analisar a dinâmica de implementação, bem como a sistemática de avaliação e de monitoramento da política analisada. Por fim, foram apontados resultados produzidos no Sistema Público de Ensino do DF no período posterior à aprovação do PNE e do PDE-DF e a partir de tais resultados, apontou projeções que podem orientar as ações a serem realizadas nos próximos anos.

Palavras-chave: Implementação, Meta 4, PNE, PDE-DF, Inclusão.

## ABSTRACT

This study aimed to analyze the implementation of Goal 4 of the Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024 and Goal 4 of the Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (PDE-DF), within the Public Education System of the Federal District, 2015/2024, which propose the universalization of school attendance for students with disabilities, Global Developmental Disorder and High Abilities, with guarantee of inclusive educational system, with enrollments preferably in common classes of Regular Education and Atendimento Educacional Especializado(AEE) in Multifunctional Resource Room and access to technology resources as a way to guarantee the permanence of these students in the school system with adequate learning condition. The theoretical questions about the process of implementation of public policies were discussed from the theoretical contributions produced by Lotta (2010), Arreché (2002), Souza (2006), Lipsky (1980), and Hill (2006), the legal frameworks of Educação Especial na Perspectiva da Inclusão, technology in the context of inclusion, as well as the concepts related to the Plano Nacional de Educação and the Plano Distrital de Educação do DF, from the references in Sena (2014), Abrúcio (2015), Cury (2010) and Dourado (2010). Guided by the qualitative approach, we chose the methodological strategy of the Case Study, in which we resorted to the documentary analysis of the legal frameworks of Special Education in the Perspective of Inclusion and to documents related to the implementation process of said Meta, to the semi-structured interviews used to identify the understanding, dynamics, contexts and actions of the implementation agents related to the PNE and PDE-DF within the Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, and the Conversation Wheel involving subjects responsible for the Multifunctional Resource Rooms in order to better understand the implementation process and its possible outcomes. The results obtained revealed the antagonisms that were established during the process of formulating Meta 4 of the Plano Nacional de Educação, especially among actors who advocated full inclusion and those who advocated coexistence between inclusive schools and special schools. The antagonisms were also evidenced in the PDE-DF formulation process, however, unlike the PNE, the disputes focused on the issues related to the definition of the target audience. In the course of the study, the understanding that the agents of implementation have in relation to the analyzed policy was evidenced, opening the way to understand how such understanding, especially the points of agreement and disagreement, end up configuring the implementation process. Another aspect was the change of the political and economic contexts during the implementation process, generating a framework marked by political and institutional changes and uncertainties and by the rise of an economic project with neoliberal vision based on the reduction of public spending, which may come to negatively influence the implementation process. The study also sought to analyze the dynamics of implementation, as well as the systematic evaluation and monitoring of the policy analyzed. Finally, the results produced in the Public Education System of the DF in the period after the approval of the PNE and the PDE-DF were analyzed and based on these results, indicated projections that may guide the actions to be carried out in the coming years.

Keywords: Implementation, Goal 4, PNE, PDE-DF, Inclusion.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – O ciclo das Políticas Públicas.....	26
FIGURA 2 – Distanciamento entre a meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF quanto às definições de público-alvo.....	64
FIGURA 3 - Distanciamento entre a meta 4 do PNE e do PDE-DF quanto às estratégias e aos locais de atendimento.....	65
FIGURA 4 - Principais grupos divergentes e suas concepções no momento de formulação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação.....	83
FIGURA 5 - Distanciamento entre a meta 4 do PNE e do PDE-DF na visão dos agentes de implementação.....	98
FIGURA 6 - Relações Intragovernamentais: A estrutura da SEDF envolvida na Implementação da Meta.....	112
FIGURA 7 - Fluxo de Monitoramento do PDE-DF.....	118
FIGURA 8 - Dinâmica de Avaliação dos Planos de Educação.....	120

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Matrículas na Educação Especial no DF entre 1960 a 1970.....	47
GRÁFICO 2 – Matrículas na Educação Especial no DF entre 1970 a 1980.....	48
GRÁFICO 3 – Indicador 4 A DF versus Brasil.....	62
GRÁFICO 4– Indicador 4 B DF versus Brasil.....	63
GRÁFICO 5 – Percentual de escolas com SRM – Rede Pública DF.....	66
GRÁFICO 6 - Percentual de escolas com vias e dependências adequadas.....	68
GRÁFICO 7 - Percentual de Estudantes com Deficiência, TGD e AH matriculados em classes comuns.....	127
GRÁFICO 8 - Alunos com transtornos atendidos em Sala de Apoio.....	128
GRÁFICO 9 - Condições de Acessibilidade na Rede Pública do DF.....	128
GRÁFICO 10 – Percentual de estudantes com deficiência em turmas comuns.....	129
GRÁFICO 11 – Projeção da evolução do percentual de alunos atendidos no AEE – DF.....	130
GRÁFICO 12 - Projeção da evolução do percentual de escolas com SEM – DF.....	130
GRÁFICO 13 - Evolução do percentual de escolas com banheiro adequado – DF.....	131
GRÁFICO 14 - Evolução do percentual de escolas com vias e dependências adequadas.....	132

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Composição da Sala de Recursos Tipo I .....	55
TABELA 2 – Composição da Sala de Recursos Tipo II .....	56
TABELA 3 – Contexto da Pesquisa .....	71
TABELA 4 – Professores de Sala de Recursos participante da Roda de Conversa.....	72
TABELA 5 – Participantes da Pesquisa .....	72
TABELA 6 – Contexto e caracterização do grupo pesquisado .....	78
TABELA 7 – Regra atual com aplicação vinculada de 18% da RLI versus PEC 55.....	104
TABELA 8 – Gastos do Distrito Federal com Educação.....	105
TABELA 9 - Gastos com Educação Especial no DF em 2015.....	124
TABELA 10 - Gastos com Educação Especial no DF em 2016.....	124
TABELA 11 - Gastos com Educação Especial no DF em 2017.....	125

## LISTA DE SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQUI	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CEDF	Conselho de Educação do Distrito Federal
CEE	Centro de Ensino Especial
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
DF	Distrito Federal
EAPE	Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação
EC	Emenda Constitucional
FEDF	Fundação Educacional do Distrito Federal
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GDF	Governo do Distrito Federal
IISM	Instituto Imperial dos Surdos-Mudos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INES	Instituto Nacional de Educação para Surdos
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC	Ministério da Educação
NEE	Necessidades Educacionais Especiais
ONU	Organização das Nações Unidas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-DF	Plano Distrital de Educação do Distrito Federal
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político Pedagógico
RLI	Receita Líquida de Impostos
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEDF	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
SNE	Sistema Nacional de Educação
SRM	Sala de Recursos Multifuncionais
SUBEB	Subsecretaria de Educação Básica
SUPLAV	Subsecretaria de Planejamento e Avaliação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura
PIB	Produto Interno Bruto
PR	Presidência da República
TDAH	Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade
TGD	Transtorno Global do Desenvolvimento
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
OBJETIVOS.....	19
1 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	21
1.1 A política analisada.....	21
1.2 O que são Políticas Públicas.....	23
1.3 O que são Políticas Educacionais.....	25
1.3 Os ciclos da Política Pública.....	25
1.4 Os Agentes de Implementação.....	29
2 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO.....	32
2.1 Histórico dos Planos Nacionais de Educação.....	32
2.2 O Plano Nacional de Educação 2014/2024.....	36
2.3 O Plano Distrital de Educação do Distrito Federal.....	38
3 A EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA INCLUSÃO.....	40
3.1 Trajetória das concepções e marcos legais da Educação Especial.....	40
3.2 O contexto brasileiro.....	42
3.3 A Educação Especial no Sistema Público de Ensino do DF.....	46
3.4 As Salas de Recursos Multifuncionais e a tecnologia na Educação Especial na Perspectiva da Inclusão.....	51
3.4.1 Sala de Recursos Multifuncionais.....	53
3.4.2 A Tecnologia Assistiva.....	56
4 A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E NO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL .....	58
4.1 O PNE e a Educação Especial: redução das desigualdades e respeito à diversidade.....	58
4.2 A formulação da Meta 4 do PNE: Entre a Inclusão total e a preferencial, entre o público e o privado.....	59
4.3 A Meta 4 do Plano Nacional de Educação (2014/2024).....	61
4.4 A Recepção da Meta 4 do PNE no PDE-DF .....	63
4.5 As Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.....	65
5 METODOLOGIA.....	69
5.1 Abordagem qualitativa.....	69
5.2 Estudo de caso.....	70
5.3 Contexto da Pesquisa.....	70
5.4 Participantes da Pesquisa .....	72
5.5 Procedimentos.....	72

5.6 Estratégia de coleta de dados.....	74
5.6.1 Análise Documental.....	74
5.6.2 Entrevista semiestruturada.....	75
5.6.3 Roda de Conversa .....	75
5.7 Instrumentos da Pesquisa.....	76
5.7.1 Roteiro de Análise documental.....	76
5.7.2 Roteiro de Entrevistas semiestruturadas .....	76
5.7.3 Roteiro para Roda de Conversa.....	76
6 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	77
6.1 Contexto e caracterização do grupo pesquisado .....	78
6.2 Análise dos dados obtidos no decorrer do estudo acerca da implementação da Meta 4 do PNE 2014/2024 e da Meta 4 do PDE-DF 2015/2024 e das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do DF.....	79
6.2.1 Compreensão dos agentes de implementação.....	80
6.2.1.1 Formulação das metas 4 do PNE e do PDE-DF.....	80.
6.2.1.2 Compreensão dos agentes de implementação em relação ao disposto na Meta 4 do PNE e na Meta 4 do PDE-DF do PDE-DF e nas Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.....	88
6.2.2 A Implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF e das Estratégias analisadas.....	100
6.2.2.1 Contexto de implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF.....	101
6.2.2.2 O Regime de Colaboração no processo de implementação.....	106
6.2.2.3 Relações Inter e Intragovernamentais na implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF no Distrito Federal.....	109
6.2.2.4 A atuação dos agentes de implementação.....	114
6.2.2.5 Monitoramento e Avaliação da Meta 4 no Sistema Público de Ensino do DF.....	116
6.2.3 Ações relacionadas à implementação da Meta 4 e possíveis resultados no Sistema Público de Ensino do DF.....	120
6.2.3.1 A Meta 4 e a organização do Sistema Público de Ensino do DF.....	121
6.2.3.2 Gastos com Educação Especial no DF entre os anos de 2015 e 2017.....	123
6.2.3.3 A realidade da Educação especial/inclusiva no Sistema Público de Ensino do DF após 3 anos de promulgação do PNE 2014-2024 E 2 anos de promulgação do PDE-DF 2015 -2024.....	125
6.2.3.4 As perspectivas para a Educação Especial/Inclusiva no Sistema Público de Ensino do DF....	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
7 REFERÊNCIAS.....	137
8 APÊNDICES.....	145
A - Roteiros de entrevista semiestruturada.....	145
B- Roteiro da Roda de Conversa.....	150

## INTRODUÇÃO

A luta por uma educação pública, democrática e de qualidade socialmente referenciada tem permeado o debate público brasileiro desde a década de 30, apontando para a necessidade de construção de um projeto de educação para o país que pudesse romper com a realidade educacional desde seus primórdios constituída “sem unidade de plano e sem espírito de continuidade”, enfim “tudo fragmentário e desarticulado” (MANIFESTO, 1932).

Essa trajetória, marcada por disputas políticas, interesses hegemônicos e pelos contornos de projeto nacional propostos em diferentes períodos da história brasileira, perpassa o Manifesto dos pioneiros da educação de 1932, a Constituição de 1934, as tentativas do Conselho Nacional de Educação na criação de um plano nacional de educação, as Leis Orgânicas de Ensino, a Constituição Federativa do Brasil de 1937, a Constituição de 1988, da qual se origina o primeiro Plano Nacional de Educação aprovado em lei, o Plano Nacional de Educação 2001 (BRASIL, 2001) e alcança o debate em torno do Plano Nacional de Educação - 2014/2024 (BRASIL, 2014).

O Plano Nacional de Educação – PNE , convertido na Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) busca implementar os propósitos educacionais expressos no artigo 214 da Constituição (BRASIL, 1988): erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Elaborado a partir de um amplo debate, o Plano Nacional de Educação tem o objetivo de: “articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades” (BRASIL, 2009).

Concebido a partir do princípio do Federalismo cooperativo, segundo qual “a decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades” (BERCOVICCI, 2004, p.56) determinou que no decorrer de seu primeiro ano de vigência, se procederia a elaboração ou adequação dos planos estaduais, distrital e municipal de educação, em consonância com as diretrizes propostas no texto nacional. Ao final de 2015, o Distrito Federal e 24 estados estavam com seus planos sancionados.

O PNE 2014 foi organizado em 20 metas e suas respectivas estratégias, que “revelam os principais desafios para as políticas públicas brasileiras e oferecem direções para as quais

as ações dos entes federativos devem convergir, com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade” (DOURADO, 2016, p.7).

Dentre as metas que dizem respeito à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, se destaca a Meta 4 do PNE (BRASIL, 2014), que estabelece o dever de garantir a universalização do atendimento educacional aos estudantes entre 4 e 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e Altas Habilidades ou Superdotação, de preferência em turmas comuns do Ensino Regular, com garantia de atendimento educacional especializado e salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados.

No Distrito Federal, ao se formular o texto da Meta 4 do PDE-DF, buscou-se contemplar as diretrizes contidas na Meta 4 do PNE, havendo contudo a preocupação de adequá-las às necessidades e peculiaridades locais. Dessa forma, a Meta 4 do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal propõe universalizar o atendimento educacional aos estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, com transtorno do déficit de atenção e hiperatividade – TDAH, ou qualquer outro transtorno de aprendizagem, independentemente da idade, garantindo a inclusão na rede regular de ensino ou conveniada e o atendimento complementar ou exclusivo, quando se fizer necessário.

A meta 4 do PNE (BRASIL, 2014), bem como a Meta 4 do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015), devem ser vistas como aprofundamento dos avanços históricos no direito de educação para as pessoas com deficiência, garantindo o cumprimento de uma série de dispositivos legais contidos no ordenamento jurídico brasileiro e nos acordos e tratados internacionais dos quais o país é signatário, dentre os quais se destacam a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) e a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008).

Ao se propor a universalização do atendimento ao público alvo da educação inclusiva, faz-se necessário ter clareza dos desafios a partir dos quadros brasileiro e candango em relação à meta. Embora não haja indicadores precisos para monitoramento da Meta 4, alguns dados nos auxiliam na compreensão desse desafio.

De acordo com os dados do Censo Demográfico (BRASIL, 2010), do total de 1.819.712 crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos que não conseguiam de modo algum ou tinham grandes dificuldades para enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus, ou ainda possuíam alguma deficiência mental/intelectual permanente que limitavam suas atividades habituais, apenas 1.560.784 (85,8%) frequentavam creches ou escolas. Já em relação às matrículas na modalidade especial/inclusiva, dados do Censo Escolar (BRASIL, 2013)

apontam que momento de promulgação do PNE, do total matrículas dessa população de estudantes, 78,8% estava matriculada em classes comuns.

No Distrito Federal, das 23.931 crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos que não conseguiam de modo algum ou tinham grandes dificuldades para enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus, ou ainda possuíam alguma deficiência mental/intelectual que limitavam suas atividades, 21.806 (91,1%) estavam na escola (BRASIL, 2010). Em relação às matrículas na modalidade especial/inclusiva, dados do Censo Escolar (BRASIL, 2013), apontam que 11.296 (74,3%) dos estudantes estavam em turmas comuns inclusivas, sendo que 46,7% era atendida em Salas de Recursos Multifuncionais.

Interessa a este estudo o aprofundamento acerca dos desafios propostos pela meta 4, em especial das estratégias 4.4 e 4.6 do PNE, e das estratégias 4.11 e 4.12 do PDE-DF que buscam garantir Atendimento Educacional Especializado em Salas de Recursos, bem como a ampliação e implementação de programas que garantam acessibilidade e adequações arquitetônicas, bem e disponibilização de materiais didático-pedagógicos e recursos de Tecnologia Assistiva - TA.

A motivação para levar a cabo a presente investigação deve-se à minha trajetória profissional de 20 anos na área de Educação, em especial nas questões relacionadas à gestão da Educação, seja no nível da escola, no nível intermediário em Coordenações Regionais de Ensino, seja no Nível Central, onde tive o prazer de atuar na Subsecretaria de Educação Básica da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal.

Nesse percurso, atuei como professor do Ensino Fundamental e Médio, coordenador pedagógico local, como Supervisor Pedagógico, Coordenado Pedagógico de Educação Inclusiva da Regional de Samambaia, Chefe do Núcleo de Monitoramento Pedagógico e Gerente de Educação de Samambaia. Na Subsecretaria de Educação Básica tive a responsabilidade de ser Gerente de Escolas de Natureza Especial.

No curso de minhas experiências, sempre me motivou compreender mais acerca das políticas públicas, desvelar seus objetivos, suas estratégias, e a forma como tais políticas são implementadas. Assim, me propus na investigação deste estudo de mestrado a levantar dados e elementos de percepções dos atores envolvidos para favorecer a construção de um debate acerca da implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF e das Estratégias que garantem acesso e permanência dos estudantes com deficiência, tendo como foco o Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

Cabe apontar que muitos estudos em relação ao PNE foram realizados, a exemplo de ABICALIL (2014), AMARAL (2011), BALDIJÃO (2011), CURY (2009), DOURADO

(2011), MARTINS (2010) e SAVIANI (2011), que se detiveram às questões relativas ao financiamento, ao regime federativo, à coordenação do Sistema Nacional de Educação no contexto do PNE. Também existem bons estudos sobre implementação de Políticas Públicas como os realizados por LOTTA (2010), LIMA (2011) e REIS (2015) e sobre a Educação Especial na Perspectiva da Inclusão por VILLAS BOAS (2014), FONSECA (2015) e SALOMÃO (2013) que buscaram se aprofundar no uso da Tecnologia nas Salas de Recursos Multifuncionais.

Contudo, percebe-se que questão da Educação inclusiva no PNE, e em especial no PDE-DF carecem de estudos, seja pelas transformações que propõem realizar, seja pela ausência de trabalhos que se aprofundem nas questões relacionadas à implementação meta 4 no PNE e no PDE-DF e nas estratégias relacionadas às salas de recursos multifuncionais e à tecnologia no contexto da Educação Especial.

Assim, o presente estudo tem como tema: A Educação Inclusiva no PNE e no PDE-DF: análise de implementação da meta 4 no âmbito do sistema público de ensino do distrito federal, partindo da seguinte problemática: Como tem sido construído o processo de implementação da meta 4 do PNE e do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal?

Diante dessas questões, busca-se analisar o processo de implementação da meta 4 do PNE e do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

## **OBJETIVO GERAL**

Analisar a implementação da meta 4 do PNE e do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar a compreensão dos agentes de implementação em relação à meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF e às Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.
- Caracterizar o cenário no Distrito Federal em relação ao disposto na meta 4 do PNE e na Meta 4 do PDE e nas Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.
- Discutir as aproximações e distanciamentos identificados, na voz dos sujeitos envolvidos, entre a meta 4 do PNE e do PDE-DF e às Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF

- Identificar as ações relacionadas à implementação da meta 4 do PNE e do PDE-DF e às Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.

A estrutura da presente dissertação foi organizada em sete capítulos: No primeiro, é apresentada a fundamentação teórica acerca de políticas públicas, sobre implementação de políticas públicas e sobre os agentes de implementação, a partir da literatura acerca da temática (FREY, 1999; SOUZA, 2006; WILDAVSKY, 1979; LOTTA, 2010; HILL, 2006; ARRETCHE, 2002; E LIPSKY, 1980).

O segundo capítulo trata do Plano Nacional de Educação e do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal a partir dos estudos realizados por Didonet (2000) Cury (2010) e Dourado (2016), bem a partir da análise documental envolvendo tais planos.

O terceiro capítulo aborda a Educação Especial, numa perspectiva contextualizada e histórica, buscando resgatar a evolução das políticas de Educação Especial no mundo, no Brasil e no DF. Também será debatida a tecnologia na Educação Especial/Inclusiva, em especial em relação às Salas de Recursos Multifuncionais.

No quarto capítulo serão debatidas as questões relacionadas à Meta 4 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal, bem como das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.

No quinto capítulo está apresentada a caracterização e descrição dos aportes metodológicos para realização da pesquisa e definição do percurso em campo, as estratégias, os procedimentos e os instrumentos para coleta de dados, o contexto e os participantes da pesquisa.

No sexto capítulo, estão apresentadas a análise e discussão dos resultados com as reflexões à luz da teoria que corrobora pra entendimento e qualificação da pesquisa.

Por fim, estão apresentadas as considerações, que trazem as conclusões como reflexões transitórias sobre os resultados da pesquisa e seus desdobramentos, na perspectiva de contribuir e ampliar o repertório teórico existente e contribuir para a reflexão acerca do processo de implementação da política analisada e eventuais aprimoramentos, tendo em vista que tal dinâmica se estenderá até o ano de 2024.

## **CAPÍTULO 1**

### **1. POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nesse capítulo será apresentada de forma resumida a política a ser analisada, ou seja, a Meta 4 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e a Meta 4 do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2015), para em seguida se discutir, a partir da literatura, os conceitos relacionados às políticas públicas, ao ciclo de políticas públicas e ao processo de implementação de políticas públicas.

#### **1.1 A política pública analisada**

O presente estudo buscou analisar a implementação da meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 e da Meta 4 do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (PDE-DF) de 2015 no âmbito do Sistema de Ensino do Distrito Federal.

Iniciaremos as discussões pontuando o que propõem os textos da meta 4 do PNE (BRASIL, 2014) e da Meta 4 do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015).

O Plano Nacional de Educação de 2014, em sua meta 4 determinou a obrigatoriedade de:

“Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades ou Superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014).

Ao fazer a recepção da meta 4 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), o Plano Distrital de Educação do Distrito Federal 2015/2024 (DISTRITO FEDERAL, 2015), buscou adaptar a determinação disposta na Legislação Federal à sua realidade, fazendo as adequações que se julgaram necessárias, e que serão detidamente analisadas no item 4.4.

Destarte, o PDE-DF se constituiu em torno de 21 metas, e elaborou a meta 4, voltada para garantir o direito ao acesso e permanência na escola a todos os estudantes com deficiência, propondo:

“Universalizar o atendimento educacional aos estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, com transtorno do déficit de atenção e hiperatividade – TDAH, ou qualquer outro transtorno de aprendizagem, independentemente da idade, garantindo a inclusão na rede regular de

ensino ou conveniada e o atendimento complementar ou exclusivo, quando necessário, nas unidades de ensino especializadas” (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Como se pode perceber, a partir de uma análise mais detalhada no disposto no texto tanto da Meta 4 do PNE (BRASIL, 2014) quanto no PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015), o desafio proposto vai além da pura e simples universalização do atendimento escolar aos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação, pois além da universalização do acesso, ficou estabelecido que ela precisa ser feita “com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014).

Ciente da necessidade da criação de políticas públicas que dessem concretude à universalização do atendimento aos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação e “o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais” (BRASIL, 2014), foram propostas Estratégias para a garantia de acesso e permanência, tanto no PNE (BRASIL, 2014) quanto no PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Assim, nesse estudo foi feita a opção de se aprofundar nas Estratégias que garantem o acesso e, em especial, a permanência dos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades no Sistema Público de Educação do Distrito Federal. Sendo assim, analisaremos as estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF, que serão apresentadas a seguir.

Com o intuito de garantir acesso à escola, a Estratégia 4.4 do PNE (BRASIL, 2014), propõe:

(4.4) garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos (as) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica, conforme necessidade identificada por meio de avaliação, ouvidos a família e o aluno; (BRASIL, 2014).

Para traduzir o disposto na Estratégia 4.4 do PNE (BRASIL, 2014) e adequá-lo à sua realidade, o PDE-DF construiu a Estratégia 4.11, estabelecendo que o DF, em colaboração com a União, deve:

4.11 – Garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, generalista e específico, nas formas complementar e suplementar, a todos os educandos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de ensino do Distrito Federal.

Ainda na linha de aprofundar-se nas estratégias que garantam acesso e permanência dos estudantes com deficiência na rede regular de ensino, o presente estudo também irá analisar as estratégias 4.6 do PNE e 4.12 do PDE-DF, que buscam:

(4.6) manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas, para garantir o acesso e a permanência dos (as) alunos (as) com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível e da disponibilização de material didático próprio e de recursos de Tecnologia Assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos (as) alunos (as) com altas habilidades ou superdotação; (BRASIL, 2014).

4.12 – Manter e ampliar programas que promovam acessibilidade aos profissionais de educação e aos educandos com deficiência e transtorno global do desenvolvimento por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível, da disponibilização de material didático adequado e de recursos de tecnologia assistiva. (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Apresentada a política cuja implementação será discutida no presente estudo, debateremos os conceitos relativos às políticas públicas, ao Plano Nacional de Educação de 2014, ao Plano de Educação do Distrito Federal e à Meta 4 do PNE (BRASIL, 2014) e sua congênere no PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015).

## **1.2 O que são políticas públicas**

Os estudos em relação à política pública começam a ganhar força, segundo Souza (2006), a partir do final dos anos de 50 e início dos anos 60, em especial nos Estados Unidos e na Europa, tendo rápida evolução no contexto da guerra fria e a partir da crise do Welfarestate, e foram marcados por um olhar em relação à efetividade das políticas públicas.

No Brasil, segundo Frey (1999), a análise de políticas públicas se constituiu num amplo campo de estudos, com certa tradição no meio acadêmico desde a década de 60, ganhando impulso na transição da ditadura militar para o regime democrático. No entanto, a despeito de sua considerável trajetória, Melo (1999) compreende que o campo de análise de políticas públicas no Brasil é pouco desenvolvido, sendo marcado por uma visão fragmentada.

Essa percepção é corroborada por Souza (2006), que aponta que os estudos em políticas públicas tendem a ser fragmentados, com pouca ênfase nas questões políticas e sociais que as circundam, orientados pela ideia de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos de caráter iminentemente técnico, linear e racionais, fragilizando desse modo esse campo de investigação.

Compreende-se como importante, antes de debatermos a análise propriamente dita de políticas públicas, conceituar o que é uma política, para que serve e a que grupos privilegia.

Nesse sentido, a literatura a respeito de políticas públicas é bastante vasta, bem como os conceitos que a definem.

Para Easton (1953, p 25) “uma política (policy) é uma teia de decisões que alocam valor”, definindo as ações estatais e sociais. Já Jenkins (1978, p. 15) define a política como um “conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”.

Wildavsky (1979, p. 387) lembra que “o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões”, mas também ao produto desse processo, “se constituindo em ações para dar respostas aos mais variados anseios e problemas sociais, visando garantir direitos, solucionar questões conflituosas, ou planejar a intervenção estatal”, a médio e longo prazo, e são marcadas por tensões, embates, conflitos e divergências.

Em relação ao processo de construção de políticas públicas, Easton (1965) a definiu como um sistema moldado por uma relação entre o ambiente, as exigências do sistema social e político, as decisões e os resultados. Assim, as políticas públicas seriam o resultado de demandas (*Inputs*) que são exercidas por grupos sociais, políticos, pela mídia e pela sociedade em geral, gerando como resultados uma ação (*Outputs*), em forma de uma política pública para responder as demandas apresentadas.

Por fim, segundo Souza (2006, p. 26) pode-se:

“Resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. [...]. Por último, 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”.

Com as definições sintetizadas na fala de Souza (2006), podemos perceber a existência de momentos interligados com etapas distintas, que vão desde o momento em que uma determinada demanda é trazida à esfera pública, passando por sua formulação, sua implementação, até o momento de avaliação dos resultados. Esse processo é dominado por muitos estudiosos como o Ciclo das Políticas Públicas, que será detalhado na seção 1.4 desse capítulo.

### 1.3 O que são políticas educacionais

A partir das definições que a literatura trás acerca do conceito de políticas públicas, e partindo do pressuposto de que a Meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF são políticas públicas voltadas à educação, faz-se necessário clarear o conceito de política educacional.

Se para Wildavsky (1979, p. 387) as políticas públicas podem ser definidas como “ações para dar respostas aos mais variados anseios e problemas sociais, visando garantir direitos, solucionar questões conflituosas, ou planejar a intervenção estatal”, podemos conceituar as políticas educacionais como ações para dar respostas aos anseios educacionais, garantir o direito à educação e planejar a intervenção estatal na educação.

Höfling (2001, p.34) concebe a política educacional como uma política de corte social, de responsabilidade do Estado, mas pensada e formulada não somente por suas instancias, mas por um conjunto de atores e coalizões de interesse (Teixeira, 2002), permitindo que “a educação também assuma ‘feições’ diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado”, estabelecendo uma dinâmica na qual a política educacional possa refletir os conflitos de interesses e os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade.

Ainda para a autora, a política educacional resulta das “formas de organização, do poder de pressão e articulação de diferentes grupos sociais no processo de estabelecimento e reivindicação de demandas” (Höfling, 2001, p. 40) e sua formatação tem “relação direta com os pressupostos e parâmetros adotados pelos órgãos públicos e organismos da sociedade civil com relação ao que se concebe por Estado, Governo e Educação Pública” (p. 41).

A partir das colaborações que a literatura trás a respeito do conceito de política educacional, é necessário perceber que as políticas educacionais, similarmente ao que acontece com as demais políticas públicas, são resultados de disputas de distintas coalizões de interesse (Teixeira, 2002) orientadas por um conjunto de ideologias e intencionalidades, que buscam atuar no processo de formulação e implementação de políticas voltadas à educação escolar, direcionando-as à luz de suas concepções de escola, homem e sociedade.

### 1.4 Os ciclos da política pública

Boa parte dos teóricos que debatem as abordagens de análise de políticas públicas as compreendem como um ciclo de deliberações formado por um processo dinâmico e de aprendizado contínuo (Souza, 2006), denominado de *ciclo das políticas públicas*.

Assim, o ciclo das políticas públicas se constitui em um modelo largamente utilizado e que se organiza por um conjunto de estágios, que vão desde o momento em que o debate em torno de uma problemática chega à esfera pública, até a avaliação de seus resultados, formando assim um ciclo de políticas públicas.

Entre as principais definições a respeito do ciclo da política pública está o trabalho realizado por Lasswell (1971), que o dividiu em sete estágios descritos a seguir: 1) informação, 2) promoção, 3) prescrição, 4) invocação, 5) aplicação, 6) término e 7) avaliação.

Já Souza (2006), considera o ciclo da política pública um processo dinâmico, o organizando da seguinte forma: 1) definição de agenda; 2) identificação de alternativas; 3) avaliação das opções; 4) seleção das opções; 5) implementação e; 6) avaliação.

Pretende-se aqui, compreender a Implementação da Meta 4 do PNE e do PDE-DF, e das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE (BRASIL, 2014) e 4.11 e 4.12 do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015) no Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, com base na definição trazida por Lotta (2010, p. 24) que percebe o ciclo de políticas públicas como “processos contínuos, e muitas vezes sobrepostos metodologicamente”, e o organiza, conforme figura 1 em quatro estágios distintos: agenda, formulação, implementação e avaliação:

*Figura 1: O ciclo das políticas públicas*



Fonte: Lotta (2010). Elaboração própria.

Para uma melhor compreensão da abordagem aqui adotada, será apresentada uma breve conceituação acerca das fases que a compõe: Agenda, Formulação, Implementação e Avaliação, para depois nos aprofundarmos na fase de implementação das políticas públicas.

Em relação à **Agenda**, a literatura define esse momento como aquele no qual os assuntos e reivindicações são trazidos à tona e debatidos na esfera pública. É nesse momento em que grupos específicos apresentam suas demandas (*Inputs*) e começam a exercer influência no debate público. Uma questão primordial a ser compreendida nesse momento é como um problema vem à tona e que processos de disputa se constroem em torno do assunto (Souza, 2006), a partir da atuação coalizões de interesse (Teixeira, 2002). Lotta (2010) ressalta que quatro questões precisam ser compreendidas na fase de Agenda: como está organizada a arena onde se travará o debate, como são estabelecidas as regras para legitimar o debate, quem são os atores que constroem a agenda e quais os seus interesses e como os problemas conseguem ganhar espaço dentro da agenda.

No que se refere à **Formulação**, Lotta (2010) a define como o momento em que uma política pública começa a ser formalmente planejada, ou seja, o momento em que os *inputs* levam à tomada de decisões a respeito das possibilidades de ação para responder a uma demanda ou problema (*outputs*). Já Souza (2006), percebe o estágio da formulação como o momento no qual os governos definem seus propósitos e constroem ações concretas para produzir os resultados esperados.

A **Implementação** na definição de Lotta, (2010) é o momento no qual as políticas formuladas começam a entrar em ação e são colocadas em prática por meio da ação dos agentes de implementação. A literatura a respeito dessa fase aponta que existem duas concepções distintas sobre a forma como se dá o processo de implementação, que se estabelecem a depender de quem toma as decisões: a visão *top down*, no qual as decisões são tomadas de cima para baixo e dessa forma implementadas, e a visão *bottonup*, havendo uma ressignificação das ações na implementação, de baixo para cima. Assim, nesse momento, “a questão que está em jogo é sobre os atores que tem influência no processo de implementação e quais são os impactos que cada um desses atores produzirá sobre os resultados das políticas públicas” (Lotta, 2010, p. 27).

Por fim, a fase de **Avaliação** de políticas públicas é um processo que pode ocorrer em momentos distintos, podendo ser *ex-ante*, no seu decorrer, ou *ex-post*. Segundo Lotta (2010, p. 27) o processo de avaliação de políticas públicas garante “um readequamento e realinhamento da política pública, garantindo a ela um posicionamento mais correto na busca dos impactos desejados”.

Como o foco do nosso trabalho é a análise da implementação da Meta 4 do PNE (BRASIL, 2014) e da Meta 4 do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015), nos deteremos um pouco mais nos aspectos relacionados à análise de implementação de políticas públicas

A conceituação mais básica sobre a implementação de políticas públicas se refere aos procedimentos e ao estabelecimento de providências concretas para sua implementação, gerando a necessidade de construção de um conjunto de ações que direcionaram a máquina pública para o cumprimento dos objetivos e das finalidades definidas.

Na visão de Hill (2006), a implementação pode ser definida como o momento de tradução das políticas que emergiram do complexo processo de formulação, no qual foram decididos os caminhos para solucionar uma problemática, e se constitui pelo estabelecimento do planejamento concreto das ações necessárias para a consecução dos objetivos propostos, por meio da organização do aparelho do Estado, com seus recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos, bem como pela organização de planos de execução sistematizados.

Arretche (2002), por sua vez, aponta que a análise do processo de implementação de uma política pública é fundamental, pois esse momento traz mudanças substanciais no desenho original concebido durante a fase de formulação de uma determinada política. Assim, cabe aos analistas de políticas públicas deterem-se com bastante precisão na organização, nos programas, nas ações, na compreensão e na adesão dos agentes de implementação em relação ao que foi formulado, verificando se há compasso entre o que está sendo realizado e as intenções estabelecidas pelos formuladores.

Assim, à luz das concepções teóricas apresentadas, percebe-se que os agentes de implementação acabam por modificar a política pública no decorrer do seu ciclo, levando-a muitas vezes a resultados diametralmente opostos daqueles que foram concebidos. Para D'Ascenzi e Lima (2013, p.104) “isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. Desse amálgama nasce a política pública de fato”

A literatura aponta que a análise de implementação de políticas públicas surge tendo como foco os processos decisórios e hierárquicos, centrando a atenção nas decisões de cima para baixo, sendo, segundo Ruas (2010) e Lotta (2010), percebidas como um processo no qual as políticas formuladas e legitimadas por instâncias superiores, seriam transformadas pelos setores administrativos em práticas e ações a serem implantadas por burocratas.

Essa perspectiva de análise, denominada de *policy-centred*, marcada pela visão weberiana de burocracia, percebia a implementação como um processo neutro, tornando “a política pública como um processo de determinação de objetivos e tomadas de decisão racionais, a partir da separação entre administradores e políticos” (Lotta, 2010, p. 28), pois desconsiderava as tensões e a influência dos agentes de implementação nesse processo.

Em oposição a essa perspectiva, teóricos começaram a apontar as fragilidades em relação à perspectiva *policy-centred*, e chamaram a atenção para o fato de que alguns fatores intervêm na implementação de políticas públicas, as afastando muitas vezes daquilo que foi formulado. Entre esses teóricos devemos destacar os trabalhos realizados Pressman e Wildavsky (1973), onde apontavam que o processo de implementação deveria ser percebido com algo contínuo, permeado por barganha e negociação.

Nessa perspectiva, denominada de *perspectiva da negociação*, a implementação compõe o processo político, e “envolve barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem” (Lotta, 2014, p. 192).

Essas duas perspectivas levaram à elaboração de dois modelos básicos de análise de implementação amplamente utilizados: o modelo Top-Down (de cima para baixo) e o modelo Botton-Up (de baixo para cima).

O modelo Top-Down atribui centralidade aos planos e normas, deixando clara a distinção entre a política e a administração, e se baseia na necessidade de garantir o controle, em um processo no qual a ação dos implementadores seria controlada pelos níveis hierárquicos superiores.

Em oposição ao centralismo dado aos planos e normas e à necessidade de controle, o modelo Botton-UP desloca a centralidade para os atores e suas ações, pois nessa visão a política é ressignificada no momento de implementação por parte dos atores responsáveis. Assim, “essa perspectiva vê a política pública como flexível e apta a se adaptar a possíveis contingências e alterações, e são justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados possíveis” (Lota, 2010, p. 31).

Diante das perspectivas apresentadas, é necessário analisar melhor o papel dos agentes de implementação, atores fundamentais para a implementação de qualquer política pública.

### **1.5 Os agentes de implementação**

Ao se buscar analisar o processo de implementação de uma política pública, Lotta (2010), aponta a necessidade de se olhar para aqueles que a implementam, ou seja, os seus agentes de implementação, buscando entender a forma com a qual eles compreendem a política e as suas ações nesse processo.

Os estudos sobre os burocratas que atuam na implementação de políticas vêm de longa data, sendo que um de seus precursores foi Max Weber (1947), que compreendia a ação da burocracia como algo neutro, sendo um executor das decisões políticas tomadas pelo campo

político. Assim, cabia ao burocrata total e irrestrita fidelidade ao político, que por sua vez respondia à sociedade em geral. Não havia, na visão weberiana de burocracia, espaço para discricionariedade por parte dos burocratas implementadores.

Lotta (2010, p. 34) aponta que a visão weberiana cria a seguinte dicotomia entre políticos e burocratas: “o modelo weberiano da função pública a reparte em dois grandes protagonistas: a classe política, que possui representatividade democrática para tomada de decisões e o serviço público profissional, regido pela meritocracia”.

Contudo, percebeu-se uma forte mudança no perfil e na atuação do estado, que assumiu maiores papéis, seja na forma de regular a sociedade, na construção de políticas e até mesmo na prestação direta de serviços, levando ao aumento da complexidade do papel e da atuação dos burocratas, rompendo com a dicotomia entre o papel político e o burocrático.

Nesse sentido, Lotta (2010, p. 35) aponta que esse é o momento no qual uma série de “novos modelos teóricos e pesquisas práticas para a análise do papel dos burocratas começaram a surgir, identificando a complexificação do papel dos burocratas e a dificuldade de separação entre questões de ordem técnica ou política”.

Lipsky (1980) em seu trabalho a respeito dos Street-level bureaucrats, ou burocratas de nível de rua, trabalhadores de serviço público que interagem diretamente com os cidadãos no exercício das suas funções, percebeu que os mesmos dispõem de um poder discricionário que acaba por ressignificar a política.

Em seu trabalho, Lipsky (1980) analisou a forma como esses agentes utilizam da discricionariedade em sua ação cotidiana e acabam por ressignificar a política formulada, influenciando seus rumos e resultados, devendo ser vistos como formuladores de políticas e não somente como implementadores, pois suas decisões, bem como “as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que eles inventam para lidar com as incertezas e as pressões de trabalho, efetivamente se tornam a política pública que eles realizam” (LIPSKY, 1980, p. 12) o que acaba por “modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores e dos grupos que lhes deram apoio” (D’ASCENZI e LIMA, 2013, p,106).

Assim, a existência de duas concepções opostas, uma voltada pela visão da burocracia subordinada aos interesses do alto escalão (políticos) e a outra focada nos burocratas de nível de rua, acabou por deixar um vazio conceitual sobre um conjunto de atores que não se situam nem no alto escalão, nem compõem a burocracia de nível de rua, já que não prestam serviços diretamente à população: os burocratas médios do Estado.

Embora reconheçamos aqui a importância da visão dos trabalhos que buscam investigar a ação dos burocratas de nível de rua, ao apontarem que a burocracia não é neutra e

que exerce sua discricionariedade a partir de concepções e visões distintas de sociedade, estado e de política, é de fundamental importância a esse estudo se deter com maior atenção à atuação profissional dos chamados Burocratas de Médio Escalão - BME, “atores que desempenham função de gestão intermediária (como gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores) em burocracias públicas e privadas” (Lotta, 2014, p. 23), e que por seu posicionamento acabam por desempenhar um duplo papel: um de técnico gerencial, traduzindo as estratégias políticas em ações cotidianas a serem operacionalizadas, e um de técnico-político, construindo ações que envolvem negociação e barganha (Pires, 2011).

Assim, no contexto da política estudada, devido ao fato de perceber que boa parte das ações de implementação se dará nas esferas de gestão, envolvendo questões estruturais, alocação de recursos, garantia de vagas em escolas, teremos como foco central a visão e as ações dos chamados Burocratas de Médio Escalão, pois caberá a esses indivíduos a tradução das estratégias políticas em ações de operacionalização, abrindo caminho para a implementação dos dispositivos legais por meio de estratégias de atuação.

Cabe ressaltar que embora o foco dado seja a ação dos Burocratas de Médio Escalão, não deixaremos de analisar a visão de alguns burocratas de nível de rua, no caso professores que atuam em Salas de Recursos Multifuncionais.

A partir dos conceitos estudados relacionados às políticas públicas, ao processo de implementação e aos seus agentes, faz-se necessário o aprofundamento acerca do Plano Nacional de Educação e do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal, da Educação Especial na perspectiva da inclusão e por fim, da meta 4 do PNE (BRASIL, 2014) e do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015), e das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.

## **CAPÍTULO 2**

### **2 O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL**

Nesse capítulo serão debatidos, a partir de uma perspectiva histórica, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014) e o Plano Distrital de Educação do Distrito Federal 2015-2024 (DISTRITO FEDERAL, 2015) Serão discutidos aspectos teóricos a partir das contribuições de Cury (2010), Didonet (2006) e Dourado (2016). Também serão apresentadas as diretrizes legais e a configuração do PNE 2014 e do PDE-DF 2015, a partir da análise da Lei Federal 13.005/2014 e da Lei Distrital 5.499/2015.

#### **2.1 Histórico dos Planos Nacionais de Educação**

A luta por uma educação pública, democrática e de qualidade socialmente referenciada tem permeado o debate público brasileiro desde a década de 30, apontando para a necessidade de construção de um projeto educacional para o país que rompesse com a realidade desde seus primórdios construída “sem unidade de plano e sem espírito de continuidade”, enfim “tudo fragmentário e desarticulado” (MANIFESTO, 1932).

A construção de um plano de educação que rompesse com essa desarticulação começa a tomar forma nos anos 30 a partir de dois movimentos: o primeiro capitaneado pelo Conselho Federal de Educação<sup>1</sup> e o segundo pela sociedade civil organizada, que se articulou em torno do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e da V Conferência Nacional de Educação, que ocorreu em Niterói, no estado do Rio de Janeiro, em 1932.

As ações levadas a cabo pelo Conselho Federal de Educação se iniciam, de acordo com Cury (2009), com as definições quanto à estrutura e forma do plano nacional de educação, que deveria estabelecer: 1º- as diretrizes gerais do ensino, caracterizando-as em todas as suas modalidades e níveis, com garantia de ensino elementar integral; 2º- a distribuição, pelo território nacional, dos centros de cultura universitária, dos institutos de trabalho, de arte, ou de preparo profissional; 3º - o acesso do proletário urbano e rural a todos os graus de cultura científica, ou técnica, ou profissional, ou artística; 4º - as fontes de recursos para a manutenção e desenvolvimento do plano educativo, durante o período de

---

<sup>1</sup> Conselho Federal de Educação era a denominação à época para o órgão que equivalia o atual Conselho Nacional de Educação.

tempo que ficar estabelecido, apontando as formas de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios.

Por seu turno, a sociedade civil se aglutinou em torno de uma proposta de plano que rompesse com a falta de visão global dos problemas educacionais, conclamando no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (MANIFESTO, 1932) que:

Em cada uma das reformas anteriores, em que impressiona vivamente a falta de uma visão global do problema educativo, a força inspiradora ou a energia estimulante mudou apenas de forma, dando soluções diferentes aos problemas particulares. Nenhuma antes desse movimento renovador penetrou o âmago da questão. As surpresas e os golpes de teatro são impotentes para modificarem o estado psicológico e moral de um povo. É preciso, porém, atacar essa obra, por um plano integral (MANIFESTO, 1932).

O debate suscitado tanto por parte do Conselho Federal de Educação (CFE) quanto pela sociedade civil organizada sagrou-se vitorioso, levando o texto da Constituição de 1934, em seu artigo 150, a determinar que “Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”. (BRASIL, 1934).

Nos seus artigos 150 e 152, a Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) delineou o plano com os seguintes objetivos: a) ensino primário integral gratuito de frequência obrigatória; b) tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário; c) liberdade de ensino em todos os graus; d) ensino nos estabelecimentos particulares ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras; e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência.

Para dar consecução ao disposto na CF de 1934, coube ao Conselho Federal de Educação (CFE) elaborar o referido plano, que após o debate interno e consultas públicas, se converteu no anteprojeto de Lei do Plano Nacional de Educação apresentado ao Poder Executivo e encaminhado ao Congresso Nacional. Contudo, o fechamento do Congresso por meio do Golpe do Estado Novo impediu que o debate em torno do Plano Nacional de Educação avançasse.

Com o fim da ditadura estadonovista, a Constituição de 1946 estabeleceu a obrigatoriedade de a União elaborar uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1961, sob a Lei Federal 4.024/61, na qual se resgatava o conceito de plano, “sob a influência do conceito de planejamento e desenvolvimento, sob a incumbência do CNE com a obrigação de estabelecer metas e fundos para cada nível de ensino” (CURY, 2010, p. 17).

Elaborado pelo CNE, sob influência de Anísio Teixeira, se constituiu em torno da aplicação de recursos financeiros dos três Fundos Nacionais de Educação (Primário, Médio e Superior), tendo sua execução observada nos anos de 63 e 64. Com o Golpe Militar, o novo regime, marcado por um modelo de gestão centralizado e burocrático, “determinou a secundarização do plano elaborado pelo CFE, e os Planos de Desenvolvimento estabeleceram metas inferiores àquelas postas pelo CNE”. (CURY, 2010, p. 18).

Com a redemocratização, a Constituição de 1988 trouxe novas perspectivas para a Educação. Em relação ao estabelecimento de um Plano Nacional de Educação, determinou em seu artigo 214 que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público” (BRASIL, 1988).

Reforçando a necessidade de um PNE, a Lei 9.394/96, determinou nos artigos 9º que “a União incumbir-se-á de: elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Em cumprimento ao que determinava a Lei Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), foram apresentadas duas propostas distintas do Plano Nacional de Educação, que começaram a tramitar na Câmara dos Deputados por meio do PL n. 4.155, de 10 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998) e do PL n. 4.173, de 11 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), de autoria, respectivamente da sociedade civil organizada, e do Poder Executivo, sendo a primeira, de acordo com Beisiegel (1999), fruto de um amplo debate e participação popular, e a segunda, fruto da racionalidade técnica, influenciada pelas políticas neoliberais que marcaram a gestão do estado brasileiro nesse período.

As duas propostas de Plano Nacional de Educação, expostas no PL n. 4.155, de (BRASIL, 1998) e no PL n. 4.173 (BRASIL, 1998), foram diferenciadas por Didonet (2000, p. 23):

Essas diferenças se fazem notar desde os aspectos formais, passando pelos estruturais, até aos contedúísticos dos planos: [...] como o diagnóstico dos problemas educacionais brasileiros, a análise das políticas educacionais vigentes, a identificação das necessidades sociais em termos de metas, a estimativa de recursos necessários para a educação.

Esses dois projetos com concepções diametralmente opostas, no qual de um lado se firmou o campo progressista e popular, e do outro lado o campo alinhado com “a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98), tramitaram no

parlamento brasileiro por dois anos, e, “no jogo de forças políticas que ocorreu no seio do legislativo federal, o PNE do governo, com a incorporação de contribuição do PNE da ‘sociedade’, saiu vencedor” (GRACINDO, 2009, p. 2), sendo “a aprovação do PNE resultado, portanto, da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso” (DOURADO, 2010, p. 683).

Embora o PNE 2001-2010 tenha sido construído buscando atender aos interesses e concepções de um governo notadamente neoliberal, e inibisse concepções contrárias às ações reformistas em curso, Didonet (2006, p. 11) aponta uma série de potencialidades e avanços:

- a) o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso Nacional, portanto tem força de lei; b) cumpre um mandato constitucional (art. 214 da Constituição de 1988) e uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), art. 87, 1º; c) fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, o que garante continuidade da política educacional e coerência nas prioridades durante uma década; d) contempla todos os níveis e modalidades de educação; e) envolve o Poder Legislativo no acompanhamento de sua execução e; f) chama a sociedade para acompanhar e controlar a sua execução.

Aprovado pelo Congresso Nacional e convertido na Lei Federal 10.172/2001 (BRASIL, 2001), o PNE definiu diagnósticos, diretrizes e 295 objetivos e metas relacionadas aos níveis da Educação Básica e Superior, tendo como objetivos centrais a elevação do nível de escolaridade da população; a melhoria global da qualidade do ensino; a redução das desigualdades de acesso e à permanência e a democratização da gestão do ensino público. Já como suas prioridades estavam: a) Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos; b) Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; c) Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino; d) Valorização dos profissionais da educação; e) Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação.

Proposto para contemplar as etapas e modalidades da educação, estabelecendo ações que deveriam ser executadas pelos estados e municípios, que são responsáveis por boa parte da oferta educacional, o PNE (BRASIL, 2001) estabeleceu em seu artigo 2º que “a partir da vigência desta Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes”.

Contudo, a falta de mecanismos adequados de articulação federativa acabou por colaborar com a não aprovação de planos estaduais e municipais de educação que deveriam dar organicidade ao PNE, fazendo com que “desse modo, tal processo não contribuisse para o

avanço na dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para a ratificação do Plano como política de Estado” (DOURADO, 2010, p. 685).

Ao realizar uma avaliação do PNE 2001, percebe-se que embora tenha havido avanços, “o cumprimento das metas e, sobretudo, as possíveis melhorias na qualidade da educação nacional efetivaram-se como resultantes de ações e políticas governamentais *stricto sensu*, sem ter o Plano como o epicentro do processo político” (DOURADO, 2010, p. 686).

Ao se aproximar do final do tempo previsto para a sua duração, o Governo Federal, em conjunto com a sociedade civil, iniciam o debate que culminaria na aprovação do Plano Nacional de Educação 2014/2024 (BRASIL, 2014), que será apresentado a seguir.

## **2.2 O Plano Nacional de Educação 2014/2024**

O Plano Nacional de Educação – PNE (2014/2024), convertido na Lei nº 13.005/2014, busca cumprir o artigo 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que determina a elaboração do “plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação”, por meio de “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (BRASIL, 2014).

Elaborado a partir de um amplo debate iniciado com a Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010), na qual participaram mais de 3,5 milhões de pessoas em suas instâncias municipal, estadual e nacional, o PNE (BRASIL, 2014), busca efetivar os propósitos educacionais expressos no artigo 214 da Constituição (BRASIL, 1988): a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade do ensino; a formação para o trabalho; a promoção humanística, científica e tecnológica; e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB.

Concebido, segundo o documento “Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2014), para enfrentar as barreiras de acesso e permanência, para redução das desigualdades educacionais e para oportunizar a formação para o trabalho e para o exercício da cidadania, buscando “incorporar os princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais da educação”.

A fim de responder a esses desafios, o PNE (BRASIL, 2014), em seu artigo 2º, define como suas diretrizes:

I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos; VI - promoção do princípio da gestão democrática; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade.

Para dar consecução às suas diretrizes e se constituir como epicentro das políticas educacionais, o PNE (BRASIL, 2014) se constitui em torno de 20 metas quantificáveis que apontam para “os principais desafios para as políticas públicas brasileiras e oferecem direções para as quais as ações dos entes federativos devem convergir, com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade” (DOURADO, 2016, p. 9).

A fim de que o poder público e a sociedade possam acompanhar a sua execução, o PNE foi estruturado em torno metas e estratégias aferíveis, sendo que as metas “podem ser definidas como demarcações concretas do que se espera alcançar em cada dimensão da educação brasileira” (BRASIL, 2014), já as estratégias “descrevem os caminhos que precisam ser construídos e percorridos por meio das políticas públicas”. (BRASIL, 2014).

Segundo o documento “Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2014), para dar maior organicidade ao PNE, foram traçadas dez diretrizes que servem de referência a todas as suas 20 metas, podendo ser categorizadas em quatro grandes grupos, conforme seu foco de atuação:

- *Metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade:* Meta 1, Meta 2, Meta 3, Meta 5, Meta 6, Meta 7, Meta 9, Meta 10, Meta 11.
- *Metas voltadas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade:* Meta 4 e Meta 8.
- *Metas para a valorização dos profissionais da educação:* Meta 15, 16, 17 e 18.
- *Metas referentes ao ensino superior:* Meta 12, Meta 13 e Meta 14.

Já as Metas 19 e 20, que versam sobre a gestão democrática e o financiamento da educação, estão em separado no documento e são apontadas como imprescindíveis para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Compreendendo que boa parte das políticas propostas são executadas por estados e municípios, e em respeito ao artigo 211 da CF, o PNE (BRASIL, 2014) se preocupou com o regime de colaboração, estabelecendo em seu artigo 7º que “a União, os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano”.

Para Dourado (2016, p. 23), a atenção dada ao regime de colaboração traz novas referências para a relação entre os entes federados na elaboração e execução de políticas públicas em educação, ressaltando que:

O art. 7 reafirma o regime de colaboração entre os entes federados na consecução das metas e na implementação das estratégias do Plano. Ratifica, ainda, que as estratégias definidas em Lei não elidem a adoção de medidas adicionais, no âmbito local ou de cooperação entre os entes federados, e sinaliza que estas podem ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca. (DOURADO, 2016, P. 23)

Assim, a fim de garantir a articulação entre os entes federados, a Lei nº 13.005/2014, estabeleceu em seu artigo 8º que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborassem “seus correspondentes planos de educação ou adequassem os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014).

Ao final de 2015, o DF e 24 Estados estavam com seus planos sancionados, e que foram elaborados “em condições e contextos mais os diversos” (DOURADO, 2016, p. 24), contando com apoio técnico e financeiro da Rede de Assistência Técnica coordenada pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) do MEC.

A fim de possibilitar maior aprofundamento das questões que dizem respeito à construção o processo de implementação das metas 4 do PNE (BRASIL, 2014) e do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015) no âmbito do Sistema Público de Ensino do DF, é necessário conhecer o Plano Distrital de Educação do DF (DISTRITO FEDERAL, 2015), pois cabe ao Distrito Federal a organização da quase totalidade da oferta educacional aos estudantes alvo das diretrizes contidas na meta 4 do Plano Nacional de Educação e do Plano Distrital de Educação do DF.

### **2.3 O Plano Distrital de Educação do Distrito Federal**

O Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2015), primeiro Plano de Educação do DF instituído Lei, fruto de um amplo debate na sociedade civil e no parlamento, convertido na Lei Distrital nº 5.499/2015 (DISTRITO FEDERAL, 2015), busca se constituir como referência para o planejamento das ações a serem tomadas no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, com vigência decenal, sendo

“destinado a contribuir para a construção de unidade das políticas educacionais em âmbito distrital, estabelecendo objetivos e metas para serem alcançadas no Distrito Federal, em consonância com o preconizado no PNE”. (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Instituído em virtude do artigo 8º da Lei Federal nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que estabeleceu a obrigatoriedade dos Estados, o DF e os Municípios a elaborarem seus “correspondentes planos de educação ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei” (BRASIL, 2014), tem como finalidade a construção de “diretrizes, metas e estratégias que se desdobrarão em programas, projetos e ações de curto, médio e longo prazo, destinados a evitar possíveis improvisações e descontinuidades decorrentes de mudanças governamentais” (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Para a elaboração do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015), foram considerados quatro eixos norteadores: a) universalização do acesso às matrículas na educação básica, inclusive daqueles que não tiveram acesso na idade própria; b) financiamento compatível com a amplitude da oferta educacional, na perspectiva de dobrar o percentual investido em educação pelo Distrito Federal, bem como a implantação do Custo Qualidade Inicial (CAQ); c) valorização dos trabalhadores em educação e; d) a melhoria da qualidade, com equidade, em todas as escolas públicas do DF.

Para dar consecução aos seus objetivos e a seus eixos norteadores, o PDE-DF foi organizado em 21 metas, que estabelecem as direções concretas para a educação no Distrito Federal ao longo dos próximos 10 anos, com foco nas etapas e modalidades da Educação Básica, na melhoria da qualidade educacional, nas ações de combate às desigualdades, na inclusão educacional dos estudantes com deficiência e na melhoria das condições de trabalho e valorização dos profissionais do magistério.

A fim de garantir cumprimento das metas dentro do prazo de vigência, a Lei Distrital nº 5.499/2015, estabeleceu em seu artigo 5º que “a execução do PDE e o cumprimento de suas metas devem ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas”, instituindo o sistema distrital de monitoramento e avaliação do Plano Distrital de Educação do DF.

O presente estudo buscou se aprofundar na análise acerca processo de implementação da meta 4, que garante a universalização do atendimento aos estudantes com deficiência, garantindo a inclusão na rede regular de ensino ou conveniada e o Atendimento Educacional Especializado-AEE, sendo necessário, para melhor compreender o disposto na referida, resgatar a trajetória e os marcos legais da Educação Especial na Perspectiva da Inclusão, que serão apresentados no capítulo seguinte.

## **CAPÍTULO 3**

### **3 A EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA INCLUSÃO**

Nesse capítulo será debatida a trajetória dos marcos legais da Educação Especial na Perspectiva da Inclusão, levando-se em conta os contextos internacional, brasileiro e candango. Também será abordada a tecnologia no contexto inclusivo, relacionando-a às Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF que versam sobre as Salas de Recursos Multifuncionais e sobre os recursos da Tecnologia Assistiva-TA, bem como os programas de acessibilidade.

#### **3.1 Trajetória das concepções e dos marcos legais da Educação Especial.**

A inclusão educacional da pessoa com deficiência como direito consagrado nas cartas-magnas dos países regidos sob a égide do Estado Democrático de Direito precisa ser compreendida como um processo de construção histórica que se estabeleceu a partir de um conjunto de lutas sociais em defesa da cidadania, da igualdade e de inclusão de todos.

Desde os primórdios da humanidade, as pessoas com deficiência eram alijadas do processo educacional e desprezadas pelas sociedades vigentes, muitas vezes sofrendo violências físicas ou psicológicas.

É no Renascimento que começam a surgir de forma tímida, em especial na França, as primeiras iniciativas educacionais para esse público, sendo que em 1755, Charles Michel de l'Épée cria a primeira escola pública para surdos. Já Valentin Haüy cria um instituto para crianças cegas em 1784, onde estudou Louis Braille, criador do sistema Braille para leitura e escrita para cegos.

A luta pela inclusão das pessoas com deficiência no sistema educacional começa a ganhar força, em especial nos Estados Unidos e na Europa após a 1ª e 2ª Guerras Mundiais, já que essas nações tiveram que conviver com um aumento de indivíduos que adquiriram alguma deficiência em decorrência dos conflitos, fato que abriu espaço para o surgimento de reivindicações relacionadas ao direito educacional dos deficientes.

Em 1948, o movimento em defesa do atendimento à pessoa com deficiência ganha impulso e visibilidade no cenário mundial com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) que conclamou os Estados-Membros da Organização das Nações Unidas, bem como seus povos, a se comprometerem com medidas que garantissem a efetivação dos Direitos Humanos e educacionais das pessoas com deficiência.

No sentido de efetivar o direito à Educação, houve avanços na criação de políticas para o atendimento das pessoas com deficiência pelos sistemas educacionais. Contudo, o aumento do número de matrículas foi feito por meio da criação de escolas especiais.

A lógica da segregação que marcou a Educação Especial começa a gerar reflexões por parte de organismos internacionais. Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO) implantou o Programa de Educação Especial no Setor de Educação do referido organismo, que como ação inicial organizou em 1968 um grupo de trabalho a fim de que fosse debatida a realidade da Educação Especial em quatro países: Uruguai, EUA, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e Suécia.

Como conclusão dos estudos, o grupo apresentou a seguinte constatação:

Os objetivos da educação especial destinada às crianças afetadas por deficiências mentais, sensoriais, motoras ou afetivas são muito similares aos da educação comum, quer dizer: possibilitar ao máximo o desenvolvimento individual das atitudes intelectuais, escolares e sociais. Os membros do grupo acreditam que o ideal seria poder estabelecer um plano de educação para cada criança desde a mais tenra idade, dotando de programas com flexibilidade conveniente para cada caso. (UNESCO, 1968, p 12).

As primeiras experiências de inclusão de estudantes com deficiência em escolas comuns surgem na Europa, em especial na Suécia, porém, segundo Stainbak e Stainbak (1999), é nos EUA, com a Lei Pública 94.142/75 do Congresso – Ato para a educação de todas as crianças deficientes – que a inclusão começa a se constituir como política.

Como resultado desse processo, os anos posteriores foram marcados por três Convenções que iriam mudar os paradigmas, dando corpo ao conceito de Inclusão que conhecemos hoje: 1) “Convenção sobre os Direitos da Criança”, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas; 2) a Conferência Mundial sobre Educação para Todos da Unesco, que publicou a Declaração Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem; 3) a Declaração de Salamanca, firmada na Conferência Mundial de Educação Especial, realizada em Salamanca.

Em 20 de novembro de 1989, a Assembleia Geral da ONU adota oficialmente a Convenção sobre os Direitos da Criança, instando os Estados-Parte a modificar suas legislações para adequá-las aos princípios estabelecidos. Em relação à educação das crianças com deficiência, a referida convenção determina em seu artigo 23 que os Estados-Parte precisam garantir à “criança mental e fisicamente deficiente o direito a uma vida plena e decente em condições que garantam a sua dignidade, favoreçam a sua autonomia e facilitem a sua participação ativa na vida da comunidade”. (ONU, 1989).

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jontiem (1990), resultou na publicação da Declaração Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem que conclamava os signatários a envidar esforços para garantir que a educação para todos, sendo “necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades”. (UNESCO, 1990, p. 4) alertando que seria “preciso tomar medidas que garantam a igualdade de acesso à educação aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência, como parte integrante do sistema educativo”. (UNESCO, 1990, p.4).

Por fim a *Declaração de Salamanca: Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais* (UNESCO, 1994), firmada na Espanha, conclamou os Estados-Parte para que eles: a) atribuam prioridade política e financeira ao aprimoramento de seus sistemas educacionais no sentido de serem aptos a incluírem todas as crianças, independentemente de suas diferenças; b) adotem o princípio da educação inclusiva em forma de lei, matriculando todas as crianças em escolas regulares, a menos que existam fortes razões para agir de outra forma; c) invistam maiores esforços em estratégias de identificação e intervenção precoces; d) garantam programas de formação inicial e continuada.

### **3.2 O Contexto Brasileiro**

As primeiras iniciativas educacionais estatais relacionadas à Educação Especial surgem após a independência do Brasil. No entanto, pensar em educação para pessoas com deficiência em um país marcado pela exclusão social, pela escravidão, pelo isolamento geográfico e pelo analfabetismo não era uma tarefa muito simples.

Mesmo dentro de um contexto de profundas dificuldades, e a despeito da profunda falta de estrutura básica de seu aparato estatal e especialmente de seu sistema educacional, o Brasil, de forma pioneira na América Latina, criou duas escolas para o atendimento a estudantes com deficiência: o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, no Rio de Janeiro em 1854, atual Instituto Benjamin Constant e o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos, atualmente Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES) em 1856.

O Instituto Imperial dos Meninos Cegos, atual Instituto Benjamin Constant, foi criado pelo Imperador D. Pedro II através do Decreto Imperial n. ° 1.428, de 12 de setembro de 1854, tendo sido inaugurado no dia 17 de setembro do mesmo ano.

Em relação ao Instituto Imperial dos Surdos-Mudos (IISM), criado a partir de economias pessoais do Imperador Dom Pedro II, Souza (2008, p.50) afirma que “podemos

considerá-lo desde seu início como uma escola moderna, fazendo uso de equipamentos e método avançados na época”.

Porém, mesmo com recursos disponíveis apenas nas escolas das metrópoles europeias, o IISM teve, segundo Rocha (1977) muitas dificuldades em seus primeiros anos de existência e, paradoxalmente, a maior delas era conseguir alunos. Tendo capacidade para atender 100 alunos ao mesmo tempo, desde sua fundação em 1868 até 1873, o Imperial Instituto só havia recebido 101 alunos, conseguindo educar 73.

Durante todo o período imperial, apenas os cegos e os surdos contaram com algum tipo de ação educativa. Vale lembrar que para um país de dimensão continental, esse atendimento se limitava apenas à Capital Federal, na época a cidade do Rio de Janeiro. Em todo o resto do país, não havia qualquer tipo intervenção educativa.

Com o advento da República em 1889, a situação em relação à educação das pessoas com deficiência pouco muda. Os institutos para educação de cegos e surdos continuaram como ações tímidas, embora tenham surgido outros em outras partes do Brasil, dentre os quais o Instituto São Rafael, fundado em Belo Horizonte (MG) em 1926.

Essa falta de políticas públicas que abarcassem um leque maior de deficiências faz, segundo o livro História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil (SDH/PR, 2010, p.20), com que a sociedade civil comece a se organizar:

As poucas iniciativas, além de não terem a necessária distribuição espacial pelo território nacional e atenderem uma minoria, restringiam-se apenas aos cegos e surdos. Diante desse déficit de ações concretas do Estado, a sociedade civil criou organizações voltadas para a assistência nas áreas de educação e saúde, como as Sociedades Pestalozzi (1932) e as APAE em 1954.

Na esteira do processo de organização social, as entidades em defesa da educação das pessoas com deficiência ganham impulso, em especial as sociedades Pestalozzi (1932) e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais-APAE (1954).

Fruto de um longo debate, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, convertida na Lei Federal n. 4.024/61, trouxe pela primeira vez a questão da educação especial, já que as antigas constituições federais brasileiras como, por exemplo, as de 1934 e 1946 da qual deriva a LDB/61, nada falam a respeito:

Art. 88. A educação de excepcionais deve no que fôr possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade.

Art. 89. Tôda iniciativa privada considerada eficiente pelos conselhos estaduais de educação, e relativa à educação de excepcionais, receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bôlsas de estudo, empréstimos e subvenções.

Ao se examinar artigos 88 e 89 da Lei 4.024/61, percebe-se que a educação das pessoas com deficiência se organizava em duas vertentes: a primeira é que deveria, sempre que possível, compor o sistema educacional regular, ou seja, a depender das condições físicas ou psíquicas de cada aluno, eles poderiam ser inclusos em classes comuns; a segunda é ofertar financiamento às instituições privadas que prestassem serviços educacionais a essa parcela da sociedade, contribuindo para que as associações como APAE e Pestalozzi ganhassem importância no cenário da Educação Especial, contribuindo para que o setor público se abstinhasse da formulação e implementação políticas públicas de Educação Especial.

Com o Golpe Militar, a LDB de 1961 foi substituída pela Lei n. 5.692/71 que determinou no artigo 9º que “os alunos que apresentem deficiências físicas ou mentais, os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade e os superdotados deverão receber tratamento especial” (BRASIL, 1971).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, o cenário da educação para as pessoas com deficiência começa mudar. De inspiração humanista e garantista, apontou para a construção de uma proposta educacional inclusiva, estabelecendo que a inclusão se efetivasse mediante a garantia de “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 1988).

Em 1994, ano da promulgação da Declaração de Salamanca, o governo brasileiro publica a Política Nacional de Educação Especial, pautada pela orientação dada ao processo de “integração instrucional” (BRASIL, 1994. p.19), condicionando o atendimento em classes comuns aos estudantes 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). Ao desconsiderar muitos dos pressupostos propostos pela *Declaração de Salamanca: Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais* e reafirmar paradigmas construídos a partir de padrões homogêneos de aprendizagem, não provocou mudanças sistêmicas no contexto da educação especial.

Como fruto dos princípios e objetivos da educação brasileira estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 é aprovada a Lei Federal n. 9.394/96 (BRASIL, 1996), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que orientou em seus artigos 58 e 59 os sistemas de ensino a buscar estratégias para atendimento dos estudantes com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/superdotação, preferencialmente na rede regular, estabelecendo ações para garantir que o processo de inclusão seja efetivado garantindo condições adequadas de aprendizagem.

Tendo como finalidade a orientação para que os sistemas educacionais se organizassem pela lógica inclusiva, o Conselho Nacional de Educação – CNE aprovou a Resolução 02/2001, que instituiu as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, estabelecendo que os sistemas de ensino matriculem os alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação nas classes comuns do ensino regular, a não ser que existam fortes razões para procederem em contrário.

Em 2001 foi aprovado o Plano Nacional de Educação (2001-2010) (BRASIL, 2001), que traçou metas e objetivos para a Educação Especial: 1) integração/inclusão no sistema regular de ensino e, se isto não for possível, realizar o atendimento em classes e escolas especializadas; 2) ampliação do regulamento das escolas especiais; 3) parceria com as áreas de saúde e assistência para a implementação de programas destinados a oferta da estimulação precoce; 4) melhoria da qualificação dos professores do ensino fundamental para atuar com esse público; 6) expansão da oferta dos cursos de formação/especialização em inclusão.

Outro marco foi a publicação da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008), que tem por objetivos centrais garantir educação de qualidade aos alunos com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação, orientando os sistemas de ensino a promover estratégias eficazes para a aprendizagem e o desenvolvimento, apontando a necessidade de matricular esses estudantes na rede regular de ensino. De forma direta, a PNEESP (BRASIL, 2008) se fundamenta nos seguintes eixos: inclusão em turmas do ensino regular, oferta de Atendimento Educacional Especializado e a formação de professores para atuar com estudantes com deficiência.

Como forma de financiar os objetivos e as estratégias propostas pela Política Nacional de Educação Especial na perspectiva Inclusão, instituiu-se o Decreto 6.751/2008 (BRASIL, 2008), que contabilizou, para acesso aos recursos do FUNDEB, duplamente as matrículas dos estudantes da Educação Especial: as matrículas em classe comum e as no Atendimento Educacional Especializado (AEE), buscando estimular os estados e municípios a atender os alunos com deficiência, TGD e AH/Superdotação preferencialmente em classes comuns.

Em 2009, foi editado o Decreto Presidencial 6.949/2009 (BRASIL, 2009) que buscava recepcionar o art. 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, que reconhece o direito das pessoas com deficiência à educação, a ser efetivado por meio de ações dos Estados Parte que assegurem “um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida” (ONU, 2006), bem como garante direitos à acessibilidade, ao acesso ao mercado de trabalho, à dignidade e respeito aos direitos das pessoas com deficiência.

Outro marco foi o Decreto 7.611/2011 (BRASIL, 2011), editado no intuito de ampliar o acesso dos estudantes com deficiência, TGD e AH ao Atendimento Educacional Especializado e que acabou por se constituir em ponto de grande controvérsia, tendo em vista que o inciso VIII do Artigo 1º do Decreto 7.611/2011 permitia “apoio técnico e financeiro pelo Poder Público às instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial”, via recursos do FUNDEB, o que é visto como uma forma de transferência de recursos públicos à iniciativa privada, podendo incentivar o estado a não assumir a condução de políticas públicas voltadas aos estudantes com deficiência.

Por meio da análise do Censo Escolar da Educação Básica 2013 – Resumo Técnico (BRASIL, 2014), contendo dados comparativos entre os anos de 2007 a 2013, percebem-se mudanças nas matrículas dos alunos com deficiência em turmas regulares e o avanço da oferta de Atendimento Educacional Especializado. Essas mudanças podem ser creditadas em parte à Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Inclusão (BRASIL, 2008).

Esses avanços podem ser percebidos nos dados relativos ao atendimento dos alunos em turmas de inclusão. Em 2009, eram atendidos 306.136 estudantes em turmas comuns contra 348.470 que eram atendidos em classes especiais e escolas exclusivas. Já em 2013, o número de estudantes atendidos em turmas comuns inclusivas saltou para 648.921, enquanto a quantidade atendida em turmas especiais ou escolas exclusivas caiu para 194.421, apresentando assim uma variação significativa do perfil de matrículas nessa modalidade.

### **3.3 A trajetória da educação especial no Sistema Público de Ensino do Distrito Federal:**

A construção de Brasília, proposta desde o período imperial e estabelecida na Constituição de 1891 e não implementada, acabou sendo concretizada pela chegada ao poder do projeto nacional-desenvolvimentista encabeçado pelo então presidente JK, em 1956.

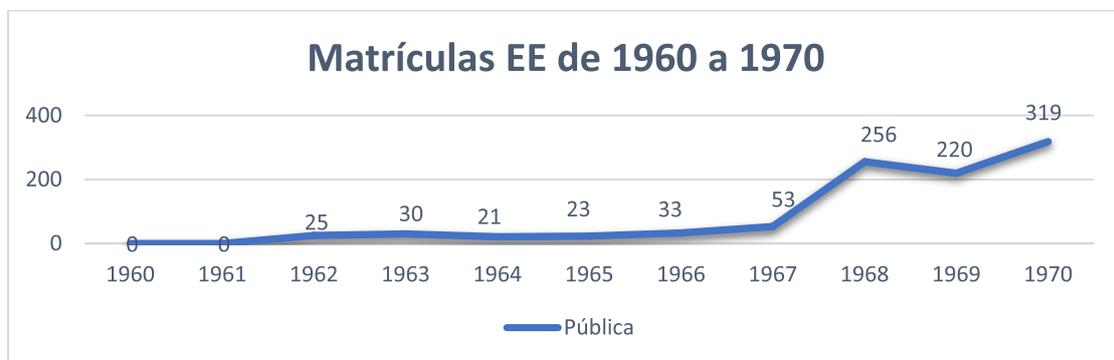
Para Mendonça (2011), a intenção de dar materialidade à modernidade permitiu que Brasília se tornasse espaço privilegiado para a implementação de um projeto educacional inovador, a partir da busca por “uma escola que se propunha integral e integradora, espécie de síntese da política global de (re)construção da escola comum do homem brasileiro, sonho e empenho de toda a vida pública do Educador Anísio Teixeira”. (Mendonça, 2011, p. 13).

Convidado a participar da elaboração do Plano Educacional da Nova Capital, Anísio Teixeira elaborou o Plano de Construções Escolares de Brasília, que moldaria o sistema educacional do DF, concebendo-o “com propósito de criar um sistema de educação que pudesse tornar-se uma referência para a nação” Pereira (2011, p. 19).

Em relação ao Ensino Especial, o Plano Educacional de Brasília não estabeleceu diretrizes de atendimento, não havendo a materialização do atendimento educacional aos deficientes dentre as concepções propostas para o sistema educacional brasiliense.

Mesmo não havendo marcos legais, os estudantes com deficiência começaram a ser atendidos pelo Sistema Educacional do DF. Nos dois anos após a fundação de Brasília, não houve nenhuma matrícula realizada nessa modalidade. Contudo, nos anos seguintes começa a ser registrada a presença de estudantes com deficiência, conforme constatamos a partir dos dados extraídos do livro “40 anos de Educação em Brasília” (DISTRITO FEDERAL, 2001):

*Gráfico 1 - Matrículas na Educação Especial de 1960 a 1970 - DF*



Fonte: 40 anos de Educação em Brasília – SEDF (2001)

Ao analisarmos os dados referentes à matrícula na Educação Especial entre os anos de 1962 a 1966, se percebe que praticamente não houve evolução significativa quanto ao número de estudantes matriculados nessa modalidade.

As matrículas na Educação Especial no DF começam a progredir gradualmente a partir do ano de 1967, atingindo seu ápice no ano em que a cidade comemorava seus dez anos de fundação, conforme gráfico extraído do Censo Escolar da SEDF e apresentado acima.

Para realizar a oferta de educação às crianças com deficiência, a SEDF optou, assim como ocorria em quase todo o território nacional, pelo atendimento dos alunos mais comprometidos em escolas exclusivas, denominadas na legislação distrital como Centros de Ensino Especial. Os primeiros Centros de Ensino Especial foram criados por meio das Resoluções 23/73, 24/73 e 25/73, aprovadas pelo Conselho Diretor da Fundação Educacional do Distrito Federal em 21 de agosto de 1973 (DISTRITO FEDERAL, 1973).

Para suprir a necessidade de diretrizes e reconhecer a existência dessas ações no Sistema de Ensino do Distrito Federal, o CEDF aprovou a Resolução nº 02/76 (DISTRITO FEDERAL, 1976) que estabelecia as normas gerais para o Ensino Especial e determinava os princípios básicos para o atendimento aos estudantes com deficiência, descritos a seguir:

Art. 2 O objetivo do atendimento especial é oferecer, a quem dele necessite, oportunidades para que desenvolva, segundo seu ritmo próprio de aprendizagem, o máximo de suas potencialidades.

Art. 3 – No atendimento especial a crianças, adolescentes e adultos, serão observados: a) a não segregação; b) a integração no ambiente familiar e social em que vivem; c) o desenvolvimento da auto-aceitação e a preparação para o trabalho; d) o caráter preventivo e as oportunidades de diagnóstico precoces, capazes de reduzir e mesmo evitar a ação de estímulos negativos ao desenvolvimento e à integração social; e) a necessidade de a caracterização dos indivíduos ser efetivada por equipe multiprofissional, constituída por profissionais da área médica, psicológica, pedagógica e social.

Em relação à integração do estudante com deficiência em turmas comuns do Ensino Regular, prevista tanto na legislação federal (Lei nº 5.692/71) quanto na Resolução 02/76, cabe ressaltar que o início da escolarização desses estudantes se dava via de regra em instituições educacionais especializadas. Seu ingresso em classe comum dava-se após um período de permanência em classe especial, voltado a “prepará-lo” para a integração.

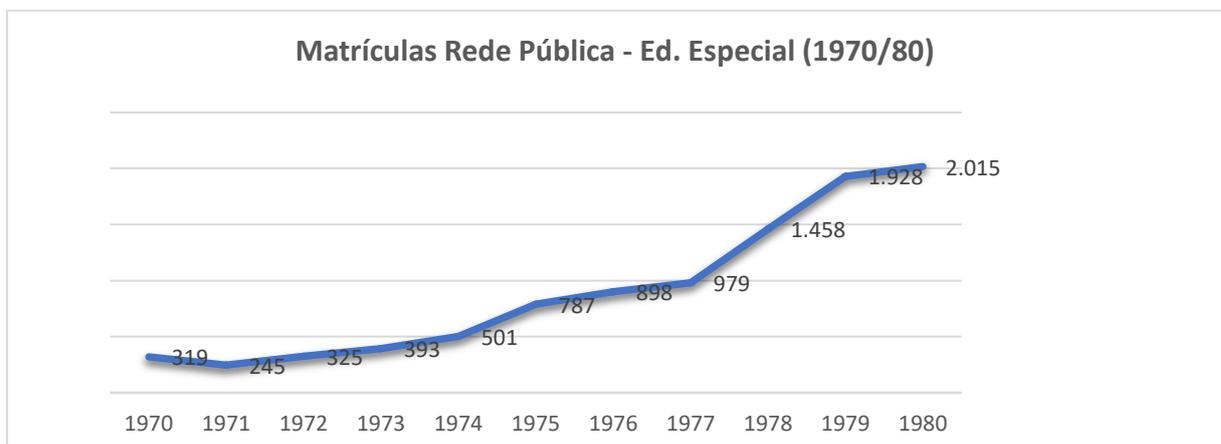
Para dar organicidade ao atendimento educacional dentro dos princípios propostos, a resolução nº 02/76 estabeleceu que o ensino especial fosse ofertado em:

Art.4...

a) classes comuns, em unidades de ensino regular; b) classes especiais, em unidades de ensino regular; c) salas de recursos; d) escolas ou centros especializados; e) escolas anexas a hospitais e clínicas; f) oficinas protegidas.

Como resultado das políticas e ações implementadas na primeira metade da década de 1970, em especial pelo crescimento e aprimoramento dos serviços de diagnóstico e apoio psicopedagógico e social, pela ampliação dos espaços físicos e pelo atendimento educacional precoce, houve avanço das matrículas na Educação Especial nos anos subsequentes, conforme dados oriundos do Censo Escolar (DISTRITO FEDERAL, 2001):

**Gráfico 2: Matrículas na Educação Especial 1970 a 1980 - DF**



Fonte: SEDF

Durante a década de 80, o Governo do Distrito Federal propôs o Plano de Educação e Cultura do Distrito Federal 1980-1983 (DISTRITO FEDERAL, 1980), que deveria orientar as ações do governo local nas áreas de Educação e Cultura.

O Plano concebia a educação do estudante deficiente a partir do pressuposto de que era necessário “assegurar ao educando excepcional, seja deficiente ou superdotado, um nível de progresso compatível com suas potencialidades” (DISTRITO FEDERAL, 1980, p.43).

Com os desdobramentos pós Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Distrito Federal ganhou autonomia política e administrativa, sendo elevado ao status de ente federativo, recebendo as funções de estado e município cumulativamente.

Nesse sentido, o Distrito Federal elaborou a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF). Na Lei Orgânica do DF, a Educação Especial foi definida no artigo 232 ao determinar que “o Poder Público garante atendimento educacional especializado, em todos os níveis, aos superdotados e às pessoas com deficiência, na medida do grau de deficiência de cada indivíduo, inclusive com preparação para o trabalho” (DISTRITO FEDERAL, 1993).

É interessante perceber que a LODF já previa no ano de sua promulgação que o sistema de ensino público do Distrito Federal deveria se orientar pela lógica da educação inclusiva, ao estabelecer por meio do inciso 2º do artigo 232 que “os serviços educacionais referidos no caput são preferencialmente ministrados na rede regular de ensino, resguardadas as necessidades de acompanhamento e de adaptação” (DISTRITO FEDERAL, 1993).

Durante a década de 90, as ações da SEDF reforçaram a política das classes especiais e dos Centros de Ensino Especial, que nesse período foram ampliados para outras cidades, como os de Samambaia, Ceilândia e Santa Maria. Nesse contexto, observou-se uma explosão das matrículas na Educação Especial nas escolas públicas vinculadas a SEDF, saltando de 2.945 em 1991 para 6.985 estudantes em 1999, superando mais de 130% de acréscimo.

A inclusão educacional dos alunos com deficiência, TGD e AH/Superdotação na Rede de Ensino do Distrito Federal começa a ganhar impulso no início dos anos 2000, a partir da publicação da Lei nº 3.218/2003, (DISTRITO FEDERAL, 2003) que dispõe sobre a universalização da educação inclusiva nas escolas da rede pública de ensino do DF.

No entanto, a referida lei foi clara ao ressaltar que o atendimento poderia ser feito em classes especiais ou nos Centros de Ensino Especial em “casos nos quais se demonstre que a educação nas classes comuns não pode satisfazer às necessidades educativas ou sociais da criança ou quando necessário para o bem-estar da criança” (DISTRITO FEDERAL, 2003).

Com a publicação da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva Inclusiva (2008), a SEDF publicou a Orientação Pedagógica da Educação Especial (DISTRITO

FEDERAL, 2010), que afirmava a necessidade de inclusão, sem abandonar a possibilidade de existência em classes ou escolas especiais.

Em relação à estrutura de para a Educação Especial, a Orientação Pedagógica da Educação Especial (DISTRITO FEDERAL, 2010) propõe:

a) *Classes Comuns do Ensino Regular*: o atendimento é feito em classe comum do ensino regular.

b) *Classes Especiais*: o atendimento na classe especial é feito em uma sala de aula, localizada em instituição educacional de ensino regular, em espaço físico e modulação adequada, regida por professor especializado.

c) *Classe de Educação Bilíngue*: são classes de Educação Bilíngue aquelas em que Libras e a modalidade escrita da Língua Portuguesa sejam línguas de instrução utilizadas no desenvolvimento de todo o processo educativo do estudante surdo.

d) *Atendimento Educacional Especializado por Professor Itinerante*: atendimento ofertado com a finalidade de viabilizar a remoção de barreiras ao desenvolvimento do estudante no processo de ensino-aprendizagem.

e) *Centro de Ensino Especial – CEE*: Embora a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Inclusão oriente que todas as crianças com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação sejam matriculados em turmas comuns do Ensino Regular, a SEDF mantém estruturas especializadas. De acordo com o artigo 1º, §4º da Lei Distrital nº 3.218/2003, os atendimentos em estruturas especializadas ocorrerão nos casos nos quais “se demonstre que a educação nas classes comuns não pode satisfazer às necessidades educativas ou sociais da criança ou quando necessário” (DISTRITO FEDERAL, 2003).

f) *Programa de Educação Precoce*: Destina-se a crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos que apresentem atraso no desenvolvimento e que se encontrem em situações de risco, de prematuridade, com diagnóstico de deficiências ou com potencial de Superdotação.

g) *Centro de Ensino Especial de Deficientes Visuais – CEEDV*: espaço específico para atendimento ao estudante cego e de baixa visão.

h) *Centro de Apoio Pedagógico para Atendimento às Pessoas com Deficiência Visual – CAP*: oferece serviços de apoio pedagógico e de suplementação didática de modo a proporcionar ao estudante cego e de baixa visão condições de aprendizagem.

i) *Centro de Capacitação de Profissionais da Educação e de Atendimento ao Estudante Surdo – CAS*: destina-se à capacitação de professores e de técnicos para atendimento às pessoas com surdez, integradas ou não no ensino regular.

j) *Classes de Hospitalares*: Serviço destinado a prover, mediante atendimento especializado, a educação escolar a estudantes impossibilitados de frequentar as aulas em razão de tratamento de saúde que implique internação hospitalar ou atendimento ambulatorial.

k) *Salas de Recursos – Atendimento Educacional Especializado*: é definido como um serviço de natureza pedagógica, conduzido por professor especializado, que suplementa (no caso de estudantes com altas habilidades/superdotação) e complementa (para os estudantes com deficiência e TGD) as orientações curriculares desenvolvidas em classes comuns.

### **3.4 A Tecnologia na Educação Especial na Perspectiva da Inclusão: As salas de Recursos Multifuncionais e a Tecnologia Assistiva - TA**

O mundo vivenciou, a partir dos anos 70, uma profunda mudança social, econômica e cultural. Essas rupturas se deram pela forte transformação tecnológica, “caracterizada pela intensa difusão das inovações telemáticas e informáticas” (Coutinho, 1995, p.3).

O avanço da tecnologia tem influenciado mudanças culturais, econômicas e sociais em nível global de forma jamais vista. Esse avanço possibilitou a mudança dos padrões de produção de bens, das formas de organização econômica e de produção de conhecimento.

Em relação ao impacto que as tecnologias digitais operam sobre a sociedade, é interessante perceber elas modificam comportamentos sociais, estruturas de trabalho e modos de produzir. De acordo com Kenski (2012, p.21) “a ampliação e a banalização do uso de uma determinada tecnologia impõem-se à cultura existente e transformam não apenas o comportamento individual, mas de todo o grupo social”.

As possibilidades de avanço que as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) trazem para o campo da educação tem se constituído como objeto de estudo de inúmeros pesquisadores, que tem se debruçado na tentativa de entender que contribuição seria essa, e qual a sua efetividade para o campo da Educação.

Uma interessante contribuição é dada por Kenski (2012, p. 45):

“As novas tecnologias de comunicação (TICs), sobretudo a televisão e o computador, movimentam a educação e provocam novas mediações entre a abordagem do professor, a compreensão do aluno e o conteúdo veiculado. A imagem, o som e o movimento oferecem informações mais realistas em relação ao que está sendo ensinado, levando-os ao melhor do conhecimento e maior aprofundamento do conteúdo estudado”.

No campo Educação Especial na perspectiva da inclusão, a tecnologia vem sendo uma preocupação desde a década de 60, quando a Unesco conclamou os estados membros que a Educação Especial deveria ser “enriquecida no sentido de recorrer aos métodos pedagógicos modernos e ao material técnico para remediar certos tipos de deficiências”. (UNESCO, 1968, p.11), chegando à Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Inclusão (BRASIL, 2008), ao Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais (BRASIL, 2007), e em especial ao PNE (BRASIL, 2014) e ao PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015) que propõem respectivamente, nas Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE:

4.4) garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos (as) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica, conforme necessidade identificada por meio de avaliação, ouvidos a família e o aluno; (BRASIL, 2014).

4.6) manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas, para garantir o acesso e a permanência dos (as) alunos (as) com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível e da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos (as) alunos (as) com altas habilidades ou superdotação; (BRASIL, 2014).

Para recepcionar o disposto na Estratégia 4.4 do PNE (BRASIL, 2014), o Plano Distrital de Educação do DF construiu a Estratégia 4.11, que estabelece que o Distrito Federal, em colaboração com a União, deve:

4.11 – Garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, generalista e específico, nas formas complementar e suplementar, a todos os educandos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de ensino do Distrito Federal.

4.12 – Manter e ampliar programas que promovam acessibilidade aos profissionais de educação e aos educandos com deficiência e transtorno global do desenvolvimento por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível, da disponibilização de material didático adequado e de recursos de Tecnologia Assistiva (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Nesse sentido, serão aprofundadas as discussões em duas questões relacionadas à tecnologia no contexto da Educação Especial na perspectiva da Inclusão contida no PNE e no PDE-DF: As Salas de Recursos Multifuncionais e a Tecnologia Assistiva.

### 3.4.1 Salas de Recursos Multifuncionais

O AEE em Sala de Recursos Multifuncionais está estabelecido na legislação e vem sendo foco de políticas públicas nas últimas décadas, desde que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), estabeleceu em seu artigo 208 que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: III - atendimento educacional especializado aos portadores<sup>2</sup> de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”.

Embora estivesse assegurado desde a Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro pouco se organizou para garantir esse direito nos anos posteriores à promulgação do texto constitucional, chegando ao ano de 2005 com apenas 250 Salas de Recursos Multifuncionais para a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Buscando romper com essa realidade e de apoiar os sistemas de ensino na organização e oferta do Atendimento Educacional Especializado – AEE foi instituído, por meio da Portaria nº 13/2007 (BRASIL, 2007), o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, a fim de garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem aos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação por meio da disponibilização de recursos tecnológicos e de acessibilidade.

De acordo com a Nota Técnica SECADI/MEC nº 25/2012 (BRASIL, 2012), a “disponibilização dos recursos de Tecnologia Assistiva - TA no âmbito do Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, visa apoiar a organização e oferta do atendimento educacional especializado” e garantir a aprendizagem dos estudantes com deficiência já que a utilização de “recursos pedagógicos de acessibilidade nas escolas públicas regulares de ensino contribui para a maximização do desenvolvimento acadêmico e social do estudante e impulsiona o desenvolvimento inclusivo da escola” (BRASIL, 2012).

Para dar corpo legal e incentivar a ampliação e financiamento do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais foram construídos os seguintes marcos legais: a Resolução CNE/CEB nº 4/2009 (BRASIL, 2009) e o Decreto nº 6.751/2008.

Segundo o artigo 1º da Resolução CNE/CEB, nº 4/2009 (BRASIL, 2009), que institui as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado, cabe aos sistemas de ensino matricular os estudantes da educação especial nas classes comuns do ensino regular e no Atendimento Educacional Especializado - AEE.

---

<sup>2</sup> Portadores de deficiência era o termo utilizado à época da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Atualmente o termo utilizado na legislação é pessoa com deficiência.

Em relação à oferta e forma de realização do AEE, a Resolução CNE/CEB nº 4/2009, estabelece em seu Artigo 5º que:

Art. 5º O AEE é realizado, prioritariamente, nas salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em outra de ensino regular, no turno inverso da escolarização, não sendo substitutivo às classes comuns, podendo ser realizado, em centro de atendimento educacional especializado de instituição especializada da rede pública ou de instituição especializada comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com a secretaria de educação ou órgão equivalente dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

Já em relação ao público alvo que deve ser atendido no AEE, a referida resolução apresentou a seguinte definição:

- **Alunos com deficiência** - aqueles que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual, mental ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem ter obstruído sua participação plena e efetiva na escola e na sociedade;

- **Alunos com transtornos globais do desenvolvimento** - aqueles que apresentam alterações no desenvolvimento neuropsicomotor, comprometimento nas relações sociais, na comunicação ou estereotípias motoras. Incluem-se nessa definição alunos com síndromes do espectro do autismo e psicose infantil;

- **Alunos com altas habilidades ou superdotação** - aqueles que apresentam um potencial elevado e grande envolvimento com as áreas do conhecimento humano, isoladas ou combinadas: intelectual, acadêmica, liderança, psicomotora, artes e criatividade.

Quanto à institucionalização da Oferta do AEE no contexto da Escola, a Resolução CNE/CEB nº 4/2009, art. 10º, dispõe que o Projeto Político Pedagógico - PPP da escola de ensino regular deve institucionalizar a oferta do AEE, prevendo na sua organização:

I - Sala de recursos multifuncionais: espaço físico, mobiliários, materiais didáticos, recursos pedagógicos e de acessibilidade e equipamentos específicos; II - Matrícula no AEE de alunos matriculados no ensino regular da própria escola ou de outra escola; III - Cronograma de atendimento aos alunos; IV - Plano do AEE: identificação das necessidades educacionais específicas dos alunos, definição dos recursos necessários e das atividades a serem desenvolvidas; V - Professores para o exercício do AEE (...).

Para garantir o financiamento e possibilitar que Estados e Municípios ofertassem o AEE a todos os estudantes que compunham seu público alvo, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 6.571/2008, instituiu, no âmbito do FUNDEB, o duplo cômputo da matrícula dos alunos público alvo da educação especial, uma em classe comum da rede pública de ensino e outra no AEE, possibilitando a ampliação do número de Salas de Recursos Multifuncionais,

que foram definidas no âmbito desse decreto como ambientes dotados de equipamentos, mobiliários e materiais didático, pedagógicos e tecnológicos para a oferta do AEE.

Cabe ressaltar que o Decreto 6.571/2008 foi posteriormente substituído pelo Decreto 7.611/2011, que ampliava o financiamento do Atendimento Educacional Especializado permitindo “apoio técnico e financeiro pelo Poder Público às instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em Educação Especial (BRASIL 2011)”.

### 3.4.1.2 Composição das Salas de Recursos Multifuncionais

O Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais disponibiliza equipamentos, mobiliários e materiais pedagógicos para a organização das salas e a oferta do Atendimento Educacional Especializado – AEE seja nas Salas tipo I ou nas Salas tipo II.

As salas tipo I e de tipo II seguem as seguintes especificações técnicas:

*Tabela 1 – Composição da Sala de Recursos Multifuncionais Tipo I*

Equipamentos	Materiais Didático/Pedagógicos
02 Microcomputadores	01 Material Dourado
01 Laptop	01 Esquema Corporal
01 Estabilizador	01 Bandinha Rítmica
01 Scanner	01 Memórias dos Numerais I
01 Impressora Laser	01 Tapete alfabético Encaixado
01 Teclado em Colmeia	01 Software de Comunicação Alternativa
01 Acionador de pressão	01 Sacolão Criativo Monta Tudo
01 Mouse com entrada para acionador	01 Quebra Cabeças – sequência lógica
01 Lupa eletrônica	01 Dominó de associação
Mobiliários	01 Dominó de frases
01 mesa redonda	01 Dominó de Animais em Libras
04 cadeiras	01 Dominó de Frutas em Libras
01 Mesa para impressora	01 Dominó Tátil
01 Armário	01 Alfabeto Braille
01 Quadro branco	01 Kit de lupas manuais
02 Mesas para computador	01 Plano Inclinado – suporte para leitura
02 Cadeiras	01 memória tátil

Fonte: Portaria 13/2007 – MEC

Já a Sala de Recursos Multifuncionais do tipo II contém todos os recursos da sala tipo I, adicionados os recursos de acessibilidade para alunos com deficiência visual:

*Tabela 2 – Composição da Sala de Recursos Multifuncionais Tipo II*

<b>Equipamentos e Materiais Didático-Pedagógicos</b>
01 Impressora Braille de pequeno porte
01 Máquina de datilografia Braille
01 Reglete de Mesa
01 Punção
01 Soroban
01 Guia de Assinatura
01 Kit de Desenho Geométrico
01 Calculadora Sonora

Fonte: Portaria 13/2007 – MEC

### **3.4.2 A Tecnologia Assistiva-TA**

A busca pela inclusão de todas as pessoas no sistema de ensino, independentemente de qualquer especificidade, é direito consagrado na legislação brasileira e nas convenções e tratados internacionais do qual o país é signatário. Para que a inclusão das pessoas com deficiência com garantia de permanência a aprendizagem, tem se dado atenção especial ao avanço das novas tecnologias e o seu papel na educação desses indivíduos.

Nesse contexto, especial atenção tem se dado à Tecnologia Assistiva (TA), sendo definida por Galvão Filho (2007) como uma expressão nova que se refere a um conceito ainda em pleno processo de construção e sistematização. A utilização de recursos de Tecnologia Assistiva, entretanto, “remonta aos primórdios da história da humanidade ou até mesmo da pré-história. Qualquer pedaço de pau utilizado como uma bengala improvisada, por exemplo, caracteriza o uso de um recurso de Tecnologia Assistiva” Galvão Filho (2007, p.1).

Em uma definição mais acurada, Galvão Filho (2009, p. 26) esclarece que a Tecnologia Assistiva “é uma área do conhecimento, de característica interdisciplinar, que engloba produtos, recursos, metodologias, estratégias, práticas e serviços que objetivam promover a funcionalidade, relacionada à atividade e participação”.

Já para Manzini (2005, p. 82):

Os recursos de Tecnologia Assistiva estão muito próximos do nosso dia-a-dia. Ora eles nos causam impacto devido à tecnologia que apresentam, ora passam quase despercebidos. Para exemplificar, podemos chamar de Tecnologia Assistiva uma bengala, utilizada por nossos avós para proporcionar conforto e segurança no momento de caminhar. (MANZINI, 2005, p. 82)

Assim, podemos definir a Tecnologia Assistiva (TA) como fruto da aplicação de avanços tecnológicos em áreas já estabelecidas. É uma disciplina de domínio de profissionais de várias áreas do conhecimento, que interagem para restaurar a função humana, e diz respeito à pesquisa, fabricação, uso de equipamentos, recursos ou estratégias utilizadas para potencializar as habilidades funcionais das pessoas com deficiência. A aplicação de Tecnologia Assistiva abrange desde as tarefas básicas de autocuidado até o desempenho profissional, propiciando a valorização, integração e inclusão das pessoas com deficiência.

Tendo esta preocupação em garantir tais recursos e pela necessidade de proporcionar condições equânimes a todo conjunto de pessoas com deficiência, o legislativo brasileiro indicou, na Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, regulamentada por meio do Decreto no 5.296/2004 a determinação da criação do Comitê de Ajudas Técnicas, com a finalidade principal de propor a criação de políticas públicas, aos órgãos competentes, relacionadas com o desenvolvimento e uso de Tecnologia Assistiva.

Com a compreensão da trajetória dos marcos legais relacionados à Educação Especial na perspectiva da inclusão, e a discussão em torno das Salas de Recursos Multifuncionais e dos recursos da Tecnologia, passamos a debater a meta 4 do PNE e do PDE-DF, e das Estratégias 4.4. e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.

## **CAPÍTULO 4**

### **4 A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014/2024) E NO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL (2015/2024)**

Nesse capítulo serão debatidas a Meta 4 do Plano Nacional de Educação e a Meta 4 do Plano Distrital de Educação. Para melhor compreensão, retomaremos o processo de formulação do texto da Meta 4 do PNE, para em seguida detalhar o texto da Meta 4 do PNE. Na sequência, será discutida a recepção da Meta 4 do PNE no texto da Meta 4 PDE-DF, apresentando os principais distanciamentos estabelecidos. Por fim, será detalhada a realidade da Educação Especial no DF no momento de aprovação do PNE e do PDE-DF, tendo em vista que é a partir dessa realidade que se inicia o processo de implementação.

#### **4.1 O PNE e a Educação Especial: redução das desigualdades e respeito à diversidade**

O Plano Nacional de Educação – PNE (2014/2024), convertido na Lei nº 13.005/2014, busca cumprir o artigo 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que determina a elaboração do “plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação”, por meio de “ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”.

Concebido para enfrentar as barreiras de acesso e permanência, para redução das desigualdades educacionais, para oportunizar a formação para o trabalho e para o exercício da cidadania, devendo “incorporar os princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais da educação” (BRASIL, 2014).

O PNE de 2014 foi organizado em 20 metas, com forte incidência sobre as etapas e modalidades da Educação, e que foram acompanhadas de suas respectivas estratégias, que “relevam os principais desafios para as políticas públicas brasileiras e oferecem direções para as quais as ações dos entes federativos devem convergir, com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade” (DOURADO, 2016, p.7). Dentre as metas que dizem respeito à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, se destaca a Meta 4, que estabelece o dever de:

“Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014).

Cabe apontar que o processo de formulação da Meta 4 do PNE (BRASIL, 2014), foi fruto de um intrincado processo legislativo, marcado por embates entre atores com visões antagônicas a respeito das políticas públicas de Educação Especial/Inclusiva. Nesse sentido, é importante deter-se ao processo que culminou no texto final da Meta 4 do PNE, e que em tese serviu de norte para a elaboração da Meta 4 do Plano Distrital de Educação do DF (DISTRITO FEDERAL, 2015).

#### **4.2 A formulação da Meta 4 do PNE: Entre a Inclusão total e a preferencial, entre o público e o privado.**

O debate estabelecido em torno do texto da Meta 4 do PNE 2014/2024 foi bastante acirrado, com intensa polarização entre os que entendiam que a inclusão do termo *preferencialmente* em sua redação feria a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 186/08 e do Decreto nº 6.949/2009, e que garante “um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida” (ONU, 2006), e entre aqueles que defendiam a manutenção das escolas e classes especiais, baseando-se na Resolução CEB/CNE 02/2001 (BRASIL, 2001) que prevê que estudantes que necessitem de “recursos, ajudas e apoios intensos e contínuos, bem como adaptações curriculares tão significativas que a escola comum não consiga prover, podem ser atendidos, em caráter extraordinário, em escolas especiais”.

O texto inicialmente apresentado ao Congresso Nacional, e defendido pelo MEC, foi fruto das propostas apresentadas no âmbito da CONAE (BRASIL, 2010) e propunha: “Meta 4: Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação na rede regular de ensino” (BRASIL, 2010), se aproximado das diretrizes emanadas na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Inclusão (BRASIL, 2008) e da Convenção Mundial sobre os Direitos das Pessoas com deficiência (ONU, 2006), que estabelece a garantia de sistema educacional inclusivo.

Contudo, no decorrer do processo legislativo, a proposta sofreu forte resistência de movimentos ligados às pessoas com deficiência e de uma parcela de educadores, que defendiam que a inclusão não deveria ser imposta como caminho único, e que cada caso deveria ser analisado a fim de se estabelecer a melhor opção de acordo com as potencialidades e dificuldades de cada estudante. Diante desse contexto, foi apresentado pelo Deputado Ângelo Vanhoni (PT-PR) texto substitutivo durante a primeira fase de tramitação do projeto na Câmara Federal, propondo que a redação da Meta 4 passasse a conter a seguinte redação:

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

Cabe apontar que o texto do Substitutivo ficou muito próximo do texto final aprovado na primeira fase de tramitação na Câmara Federal, sendo posteriormente enviado ao Senado Federal, onde tramitou e foi revisado, retornando à Câmara. Entre as mudanças realizadas pelo Senado no texto do substitutivo proposto por Vanhoni está a substituição da expressão “serviços especializados, públicos ou comunitários” por “serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014), abrindo assim um leque de oportunidades para que o setor privado receba recursos estatais para oferta educacional aos deficientes.

Sena (2014, p. 22) aponta que no embate que foi estabelecido entre os que defendiam “a educação inclusiva na rede pública e os que reivindicavam um atendimento educacional especializado complementar, foram bem sucedidas as APAES que, ao apoiarem o último grupo, conseguiu que fosse mantida a expressão ‘preferencialmente’, mantendo dessa forma o atendimento exclusivo, que pode ser realizado tanto em instituições públicas quanto privadas.

Outro aspecto causador de grandes controvérsias estava ligado à previsão do fim dos repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), a partir de 2017, para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas conveniadas com o poder público, como a APAE.

No texto apresentado pelo MEC originalmente não havia previsão de repasses de recursos públicos ao setor não estatal, retomando o disposto no Decreto 6.571/2008 (BRASIL, 2008), que passou a contabilizar, para acesso aos recursos do FUNDEB, duplamente as matrículas dos estudantes da Educação Especial: as matrículas em classe

comum e as no AEE, com o intuito de incentivar os entes federados a fazer a inclusão em turmas comuns e a ofertar o AEE, e que não previa repasses a instituições não estatais.

No entanto, Sena (2014) aponta que a pressão das APAES mais uma vez se mostrou frutífera ao lograr que não só a previsão de restrição do financiamento às instituições privadas via FUNDEB fosse retirada do PNE, mas que se estabelecesse no texto da Meta 4 a existência de “classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014), levando o país mais uma vez manter a dicotomia entre o público e o privado, traço marcante nas políticas de educação especial.

#### **4.3 A Meta 4 do Plano Nacional de Educação (2014/2024)**

O PNE estabeleceu 20 metas e 254 estratégias que incidem nos níveis, modalidades e etapas da Educação, e que apontam os “desafios para as políticas públicas brasileiras e oferecem direções para as quais as ações dos entes federativos devem convergir, com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade” (DOURADO, 2016, p.7).

Dentre as metas que dizem respeito à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, se destaca a Meta 4, que estabelece o dever de:

“Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014).

Podemos apreender pelo texto aprovado que a Meta 4 engloba dois desafios fundamentais: a universalização do acesso à escola e a garantia de Atendimento Educacional Especializado – AEE.

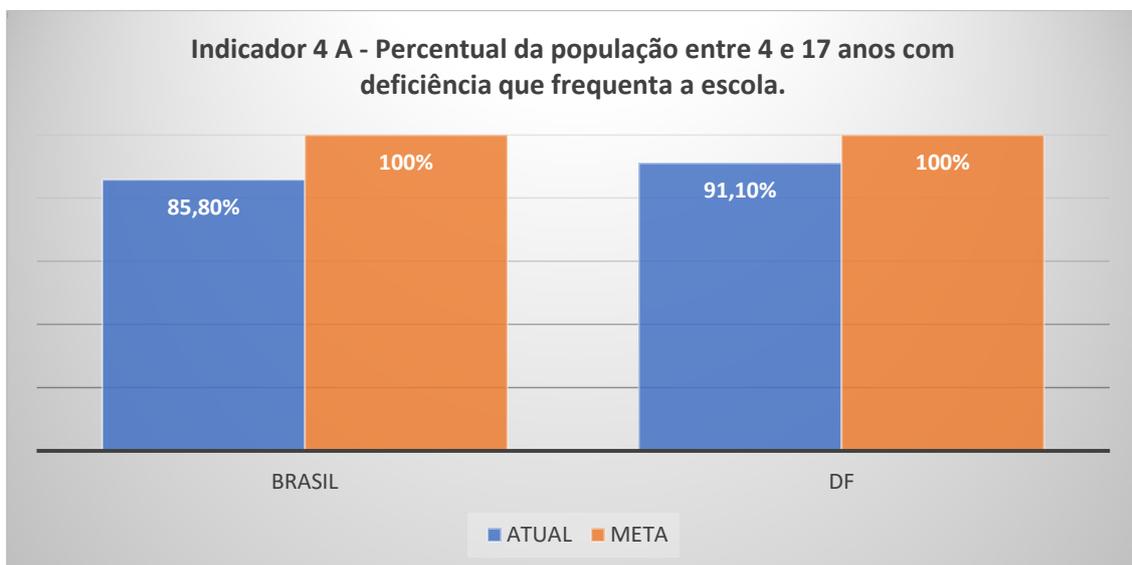
Ao se propor a universalização do atendimento ao público da Educação Especial na perspectiva da Inclusão, é necessário ter clareza dos desafios a partir do quadro brasileiro e candango no momento de promulgação dos planos. Embora não haja indicadores precisos para o correto monitoramento, alguns dados nos auxiliam na compreensão desse desafio.

Primeiramente necessitamos compreender duas questões essenciais, e que foram abordadas no documento Linha de Base do PNE (BRASIL, 2015): a) *qual o percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola e b) qual o percentual de alunos de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica?*

Para responder a essas questões, dois indicadores foram construídos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-Inep. O primeiro é o percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola, denominado Indicador 4A. Esse indicador busca mensurar o acesso à educação básica e usa informações do Censo Demográfico (BRASIL, 2010). Já o segundo indicador é composto pelo percentual de matrículas de estudantes de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e AH/superdotação matriculados em classes comuns, denominado Indicador 4B que utiliza os dados do Censo da Educação Básica do Inep.

De acordo com dados do Censo Demográfico (BRASIL, 2010), no Brasil, o percentual de estudantes com Deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Supertodação com idades entre 04 e 17 anos se encontrava em 85,80%. No Distrito Federal, os dados apontam para a superação da média nacional, tendo em vista que a mesma pesquisa aponta para um percentual atendimento ao mesmo público na casa de 91,10%, superando dessa forma a média nacional em 5,3 pontos percentuais:

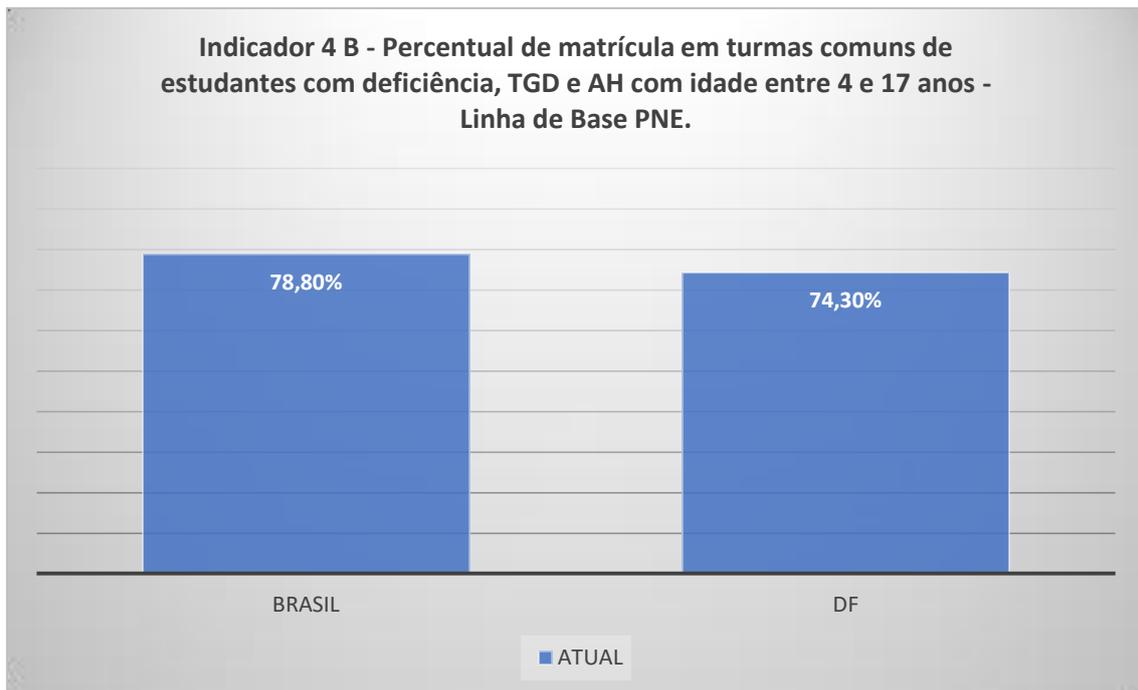
*Gráfico 3 – Indicador 4 A DF versus Brasil*



Fonte: Linha de Base do PNE/INEP (2015)

Já em relação ao indicador 4B, que mede o percentual de matrículas de estudantes com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação com idades entre 4 a 17 anos de idade, matriculados em classes comuns das escolas regulares da Educação Básica, os índices verificados pelo Censo Escolar da Educação Básica (BRASIL, 2013) no momento de promulgação do PNE apontam que o Distrito Federal apresentava uma média de inclusão abaixo do percentual nacional:

*Gráfico 4 – Indicador 4 B DF versus Brasil*



Fonte: Linha de Base do PNE/INEP (2015).

Com a melhor compressão a cerca da meta 4 do PNE, é necessário compreender que o Distrito Federal, seguindo os princípios federativos, e em respeito ao Artigo 8º da Lei do PNE, recepcionou a Meta 4 federal no momento de aprovação do Plano Distrital de Educação, buscando-a adequar à realidade local, conforme será possível constatar no próximo tópico.

#### **4.4 A Recepção da Meta 4 do Plano Nacional de Educação no Plano Distrital de Educação do DF**

Ao fazer a recepção da Meta 4 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), o Plano Distrital de Educação do Distrito Federal 2015/2024 (DISTRITO FEDERAL, 2015), buscou adaptar a determinação disposta na Legislação Federal à sua realidade, fazendo as adequações que julgou necessárias.

Destarte, o PDE-DF se constituiu em torno de 21 metas e elaborou a Meta 4, voltada para garantir o direito ao acesso e à permanência na escola a todos os estudantes da Educação Especial.

Contudo, o Distrito Federal, ao elaborar o texto da Meta 4 em seu Plano, introduziu mudanças significativas, propondo:

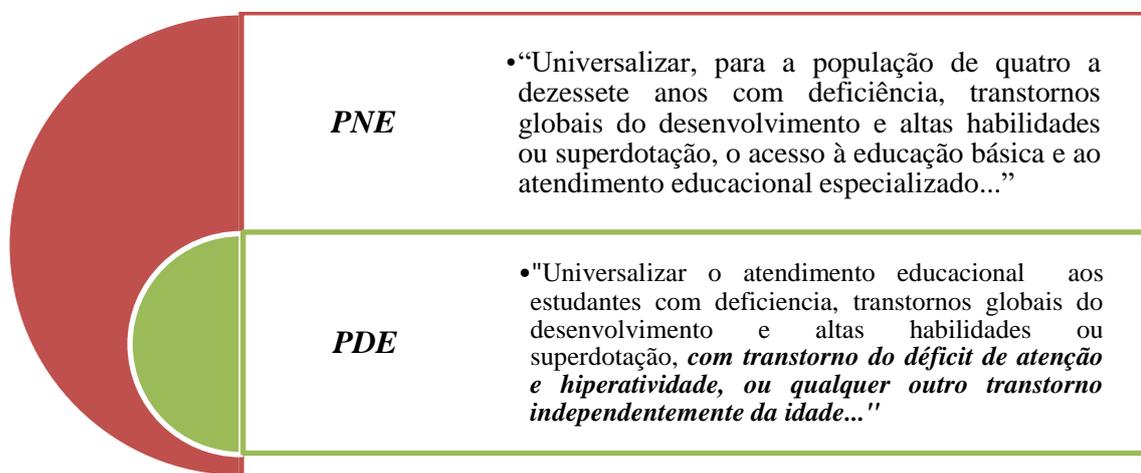
“Universalizar o atendimento educacional aos estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, com transtorno do déficit de atenção e hiperatividade – TDAH, ou qualquer outro transtorno de

aprendizagem, independentemente da idade, garantindo a inclusão na rede regular de ensino ou conveniada e o atendimento complementar ou exclusivo, quando necessário, nas unidades de ensino especializadas” (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Ao fazermos uma comparação com o disposto no texto da meta 4 do PNE, podemos perceber que os distanciamentos se concentram em duas definições básicas: quanto ao público alvo (figura 2) e quanto às estratégias e locais de atendimento (figura 3).

Em relação ao público alvo para qual deve ser garantida a universalização do acesso à escola e à oferta de AEE, temos as seguintes distinções:

**Figura 2: Distanciamento entre a meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF quanto às definições de público-alvo**



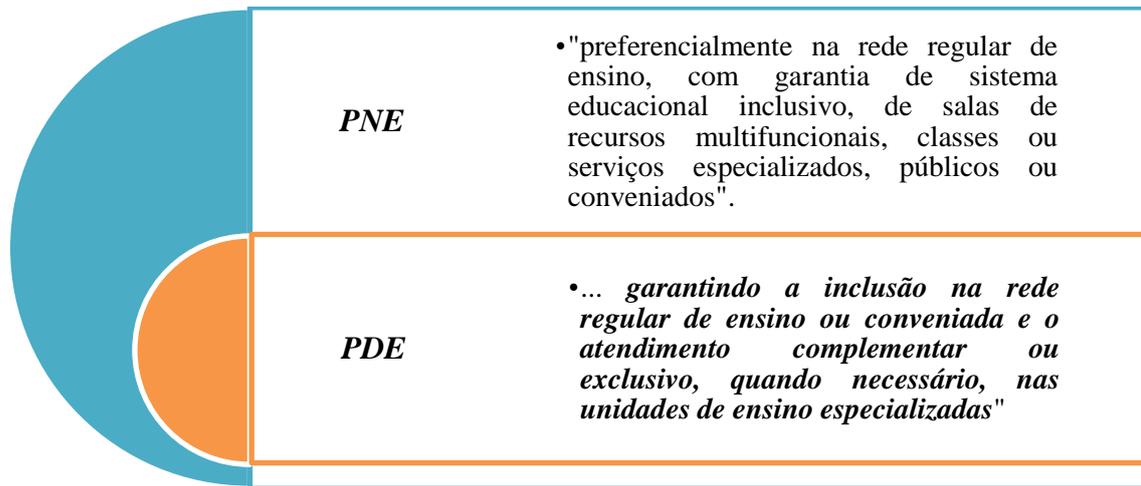
**Fonte: PNE e PDE-DE**  
**Elaboração Própria**

Conforme podemos notar a partir da Figura 2, o PDE-DF incluiu estudantes com Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade – TDAH, ou qualquer outro transtorno de aprendizagem, ampliando o público alvo para além do estabelecido no texto do PNE e no disposto pela Resolução CEB/CNE 04/2009 (BRASIL, 2009), que determinou que o AEE deveria ser ofertado aos alunos com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação.

Outra modificação importante na meta 4 do PDE-DF está relacionada à faixa etária para a universalização do atendimento educacional, pois em virtude da Lei Distrital nº 5.310/14 (DISTRITO FEDERAL, 2014), que garante a matrícula de estudantes com deficiência durante toda a vida, o DF teve de ampliar o escopo de atendimento, não se limitando apenas aos estudantes com idade entre 04 e 17 anos.

Já em relação às estratégias de atendimento, bem como aos locais onde deve ocorrer o atendimento aos estudantes da Educação Especial na Perspectiva da Inclusão, também houve adequações, conforme evidenciado abaixo (Figura 3):

**Figura 3: Distanciamento entre a meta 4 do PNE e do PDE-DF quanto às estratégias e aos locais de atendimento aos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação**



No Distrito Federal, houve a opção de deixar explícito no texto da Meta 4 a possibilidade a existência de Centros de Ensino Especiais ou classes especiais que seriam utilizadas para o atendimento aos estudantes com deficiência que necessitassem de atendimento exclusivo, a ser realizado conforme estabelece a Orientação Pedagógica da Educação Especial da Rede Pública de Ensino do DF (DISTRITO FEDERAL, 2010)

#### **4.5 As Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 E 4.12 do PDE-DE**

Para dar concretude à universalização do atendimento aos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação e “o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais” (BRASIL, 2014), foram propostas Estratégias específicas para a garantia de acesso e permanência, tanto no PNE (BRASIL, 2014) quanto no PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Sendo assim, é preciso analisar as estratégias do PNE do PDE-DF que buscam garantir o acesso e a permanência dos estudantes da Educação Especial no Sistema de Ensino.

Com o intuito de garantir acesso à escola, a Estratégia 4.4 do PNE (BRASIL, 2014), propõe:

4.4) garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos (as) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica, conforme necessidade identificada por meio de avaliação, ouvidos a família e o aluno; (BRASIL, 2014)

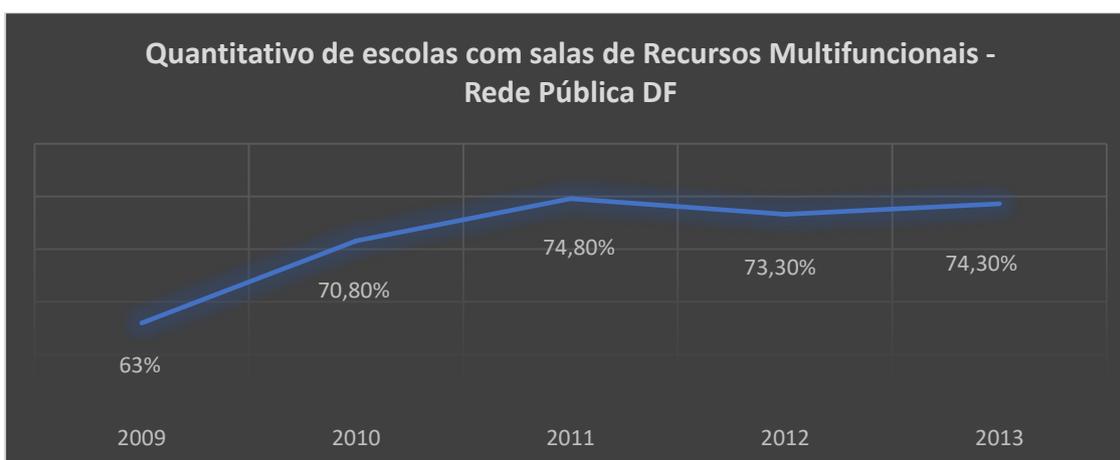
Para recepcionar o disposto na Estratégia 4.4 do PNE (BRASIL, 2014), o PDE-DF construiu a Estratégia 4.11, estabelecendo que o DF, em colaboração com a União, deve:

4.11 – Garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, generalista e específico, nas formas complementar e suplementar, a todos os educandos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de ensino do Distrito Federal.

A fim de compreender o alcance do desafio de dar concretude às Estratégias elencadas, é necessário conhecer o cenário atual no que se refere à oferta de AEE aos estudantes da Rede Pública no DF, partindo de dois indicadores: o percentual de escolas com Salas de Recursos Multifuncionais e o percentual de estudantes que recebem o AEE.

Em relação ao percentual de escolas com Salas de Recursos, dados do Censo Escolar (BRASIL, 2013), apontam que entre os anos de 2009 e 2013, o quantitativo saltou de 63% para 74,3%, obtendo uma média anual de ampliação de AEE de forma complementar (deficiência e TGD) ou suplementar (AH/Superdotação) na casa de 2,8%.

*Gráfico 5 – Percentual de escolas com SRM – Rede Pública DF*



Fonte: Censo da Educação Básica (BRASIL, 2013).

Em relação percentual de estudantes atendidos no AEE houve, segundo dados do Censo Escolar (BRASIL, 2013), uma ampliação do percentual total de estudantes atendidos

pelo AEE, saltando de 34,7% em 2009 para 46,7% em 2013, com uma média anual de crescimento em torno de 3 pontos percentuais.

Ainda com intuito de garantir acesso e permanência, foram propostas as estratégias 4.6 do PNE e 4.12 do PDE-DF, que buscam:

4.6) manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas, para garantir o acesso e a permanência dos (as) alunos (as) com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível e da disponibilização de material didático próprio e de recursos de Tecnologia Assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos (as) alunos (as) com altas habilidades ou superdotação; (BRASIL, 2014).

4.12 – Manter e ampliar programas que promovam acessibilidade aos profissionais de educação e aos educandos com deficiência e transtorno global do desenvolvimento por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível, da disponibilização de material didático adequado e de recursos de tecnologia assistiva.

Desse modo, as estratégias 4.6 do PNE e 4.12 do PDE-DF buscam a manutenção de programas que promovem a acessibilidade, a fim de garantir o acesso e permanência por meio da disponibilização de material didático e recursos da Tecnologia Assistiva - TA.

Entre os programas destinados à adequações arquitetônicas para que as escolas recebam estudantes com deficiência e à disponibilização de recursos didáticos, há dois programas principais: o Programa Escola Acessível e o Programa Transporte Escolar Acessível.

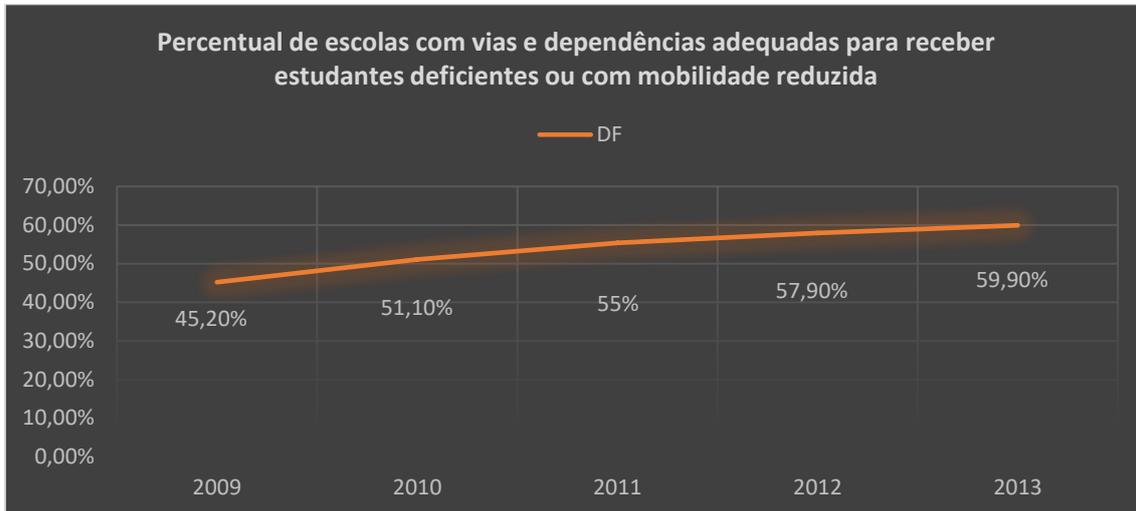
O Programa Escola Acessível (BRASIL, 2012) tem por objetivo criar condições de acessibilidade ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos nas escolas públicas de ensino regular para os estudantes com deficiência, TGD e AH/Superdotação, por meio da disponibilização de recursos, via Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, às escolas contempladas pelo Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais.

Nesse sentido, são financiadas ações de adequação arquitetônica: rampas, sanitários, vias de acesso, instalação de corrimão e de sinalização visual, tátil e sonora, a aquisição de cadeiras de rodas, recursos de Tecnologia Assistiva - TA e mobiliários acessíveis.

Já o Programa Transporte Escolar Acessível (BRASIL, 2012) foi desenvolvido a fim de promover a inclusão dos estudantes com deficiência por meio da garantia das condições de acesso e permanência, a partir de ações de disponibilização de transporte escolar acessível.

Como resultado de ações que buscaram garantir condições de acesso e permanência aos estudantes com deficiência na escola, pode-se perceber a ampliação do percentual de escolas com vias e dependências adequadas na Rede Pública de Ensino do DF:

*Gráfico 6 – Percentual de escolas com vias e dependências adequadas*



Fonte: Censo da Educação Básica (BRASIL, 2013).

Ao observar com atenção aos dados acima, podemos constatar que de 2009 a 2013, o número de escolas com vias e dependências adequadas para receber os estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida saltou de 45,2% para 59,9%, uma ampliação média anual de 3,65% ao ano, restando ainda um total de 40,1% de escolas que não possuem estruturas adequadas.

Outro dado a ser levado em conta é o percentual de escolas com banheiro adequado a estudantes com deficiência ou mobilidade reduzida, no qual os dados do Censo Escolar (BRASIL, 2013) apontam que 75,8% das escolas do DF possuem banheiros adequados.

Destarte, cabe ressaltar que é a partir do quadro descrito acima que se estabelece o processo de implementação da política pública analisada nesse estudo, bem como se aferem seus possíveis resultados.

## **CAPÍTULO 5**

### **5 METODOLOGIA**

O foco desse capítulo é apresentar os procedimentos teórico-metodológicos que embasaram a pesquisa, sendo composto por sete seções. Na primeira seção (5.1) é definido o tipo de abordagem elegido. Na segunda (5.2), o tipo de pesquisa. Na terceira (5.3) e na quarta seção (5.4) são apontados o contexto e os participantes. Já na quinta seção (5.5) são apontados os procedimentos. Na sexta seção (5.6) é apresentada a estratégia de coleta de dados. Por fim, na sétima seção (5.7) foram delineados os instrumentos.

#### **5.1 Abordagem qualitativa**

O presente estudo buscou a compreensão de uma situação complexa, e para tanto se pautou por uma abordagem qualitativa, conceituada na visão de Creswell (2010, p. 26) como “um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano”. Nessa perspectiva, deve se ter em conta a todo o momento que aqueles “que se envolvem nessa forma de investigação apoiam uma maneira de encarar a pesquisa que honra um estilo indutivo, um foco no significado individual e na importância da interpretação da complexidade de uma situação” (Creswell, 2010, p.26).

Para Creswell (2010, p. 209), a pesquisa qualitativa “emprega diferentes concepções filosóficas; estratégias de investigação; e métodos de coleta de dados, análise e interpretação dos dados”, tendo como principais características: a) escolha de ambiente natural onde se vivencia o problema; b) coleta dos dados realizada pessoalmente pelo investigador; c) A utilização de múltiplas fontes de dados que posteriormente são categorizadas e analisadas; d) Análise de dados indutiva na qual o pesquisador tem liberdade para criação de padrões, categorias e temas; e) Busca compreender os significados dos participantes; f) se constitui por meio de um projeto emergente, onde o plano inicial vai sendo repensado durante o decorrer do estudo; g) tem caráter interpretativo e; h) se constituem dentro de uma perspectiva holística, buscando construir um quadro complexo do problema ou questão estudada.

O referido estudo, por seu caráter qualitativo e por se aprofundar em um fenômeno social complexo, foi realizado a partir da estratégia metodológica do Estudo de Caso que tem por objetivo “a exploração e tentativa de descobrir problemáticas novas, de renovar perspectivas existentes e de sugerir hipóteses profundas” (AMADO, 2014, p. 121).

## 5.2 Estudo de Caso

Para dar respostas aos objetivos e às questões norteadoras do presente estudo, foi escolhida a estratégia metodológica do Estudo de Caso, pois de acordo com Yin (2005), a mesma tem sido de grande valia em pesquisas de cunho qualitativo nas quais o importante “não é saber o que e o quanto, mas o como e o porquê, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (YIN, 2005, p. 19).

Outra definição a respeito do Estudo de Caso bastante interessante foi dada por Bogdan e Biklen (1994, p. 89), ao apontarem que essa estratégia metodológica “consiste na observação detalhada de um contexto ou indivíduo, de uma única fonte de documentos ou de um acontecimento específico”, podendo “tomar múltiplas formas e finalidades”.

Quanto à sua finalidade, assumem múltiplas intenções, podendo se constituir em “apenas uma tentativa de exploração de um determinado fenômeno (exploratórios), assumir um caráter meramente descritivos, situar-se numa perspectiva fenomenológica (interpretativos), ou pelo contrário, buscar a explicação dos fatos” (AMADO, 2014, p. 121)

No caso referida pesquisa, que analisou como está sendo construída a implementação de uma política no âmbito de um sistema público de ensino em especial, o Estudo de Caso nos pareceu ser a estratégia metodológica acertada, pois permitiu uma investigação que preserve “as características holísticas e significativas da vida real – tais como os ciclos de vida individuais, processos organizacionais administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais” (YIN, 2001, p. 21).

Amado (2014, p. 125) aponta que o pesquisador, a par da definição do caso e das subunidades de análise que irá privilegiar, “necessita ainda de clarificar o fenômeno que pretende estudar e eleger o foco e as questões norteadoras de sua investigação”. Assim,, deve se levar em conta a importância dada à delimitação, à contextualização, entre outros fatores.

Conscientes desses desafios e da necessidade de ter clareza quanto à necessidade da correta delimitação, o presente Estudo de Caso teve como foco analisar como tem se construído o processo de implementação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação e sua congênere no Plano Distrital de Educação do Distrito Federal e das Estratégias 4.4 e 4.6 (PNE) e 4.11 e 4.12 (PDE-DF) no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

## 5.3 Contexto da Pesquisa

O campo do presente estudo foram as agências responsáveis pela implementação da política analisada tanto na União quanto no Governo do Distrito Federal.

Para elucidar o processo de implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF, foram elegidos setores da Administração Pública Federal e do Distrito Federal que de alguma forma tem relação com o processo de implementação, seja em questões de financiamento, gestão de pessoas, planejamento e avaliação.

Assim, o contexto se deu nos seguintes órgão, a saber:

*Tabela 3 - Contexto da pesquisa*

<b>NÍVEL DE GOVERNO</b>	<b>ÓRGÃO</b>	<b>SETOR</b>
<b>Federal</b>	MEC	SECADI/Diretoria de Políticas de Educação Especial
<b>Federal</b>	MEC	SASE
<b>Federal</b>	MEC	FNDE
<b>Federal</b>	Câmara dos Deputados	Comissão de Educação e Cultura
<b>Federal</b>	Câmara dos Deputados	Consultoria Legislativa
<b>Distrital</b>	SEDF	Subsecretaria de Educação Básica/ Diretoria de Educação Especial
<b>Distrital</b>	SEDF	Subsecretaria de Planejamento e Avaliação / Gerência de Monitoramento do PDE-DF
<b>Distrital</b>	SEDF	Subsecretaria de Planejamento e Avaliação / Gerência de Execução de Programas Federais

A fim de se conhecer os resultados e as demandas do contexto escolar, também foram escolhidos professores atuantes em Sala de Recursos Multifuncional para realização de uma roda de conversa.

**Tabela 4 - Professores de Sala de Recursos participantes da Roda de Conversa**

LOCAL DE ATUAÇÃO	REGIONAL	TEMPO DE SERVIÇO
SRM Generalista	Gama	16 anos
SRM Generalista	Paranoá	15 anos
SRM Especialista	Recanto das Emas	7 anos
SRM Def. Auditiva	Guará	12 anos

#### 5.4 Participantes da Pesquisa

O referido estudo, ao buscar analisar a implementação da Meta 4 do PNE e do PDE-DF no Sistema Público de Ensino do DF, foi realizado com sujeitos envolvidos no contexto da política analisada. Foram entrevistados indivíduos que participaram do processo de formulação da política, os agentes de implementação envolvidos, de acordo com o setor/função que ocupam em suas agências e profissionais que atuam em Salas de Recursos. A escolha se deu levando-se em conta a relação profissional dos indivíduos com a temática.

Na tabela a seguir, estão elencados os participantes, contendo o tempo de experiência profissional, a experiência no cargo atual e o local em que atuam.

**Tabela 5- Participantes da pesquisa**

IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO	EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL	EXPERIÊNCIA NO CARGO ATUAL	LOCAL DE ATUAÇÃO
A	23 ANOS	15	CÂMARA DOS DEPUTADOS
B	15 ANOS	11	CÂMARA DOS DEPUTADOS
C	24 ANOS	1 ANO E MEIO	MEC/SECADI
D	19 ANOS	2 ANOS	MEC SECADI
E	21 ANOS	3 ANOS	SE/SUBEB
F	14 ANOS	2 ANOS	SE/SUBEB
G	18 ANOS	9 ANOS	CRE GAMA/SRM
H	17 ANOS	3 ANOS	SE/SUPLAV
I	19 ANOS	8 ANOS	FNDE
J	14 ANOS	6 ANOS	CRE/REC/SRM
K	17 ANOS	7 ANOS	CRE-GUARÁ/SRM
L	9 ANOS	1 ANO	CRE PARANOÁ

#### 5.5 Procedimentos

Após a qualificação do projeto de pesquisa foram iniciados os procedimentos interinstitucionais formais para início da pesquisa de campo. Foi entregue à SEDF, via EAPE (Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação) o projeto de pesquisa devidamente aprovado no PPGE/UnB a ser desenvolvido para análise e autorização para realização da mesma na instituição escolar. Após a liberação deu-se o encaminhamento para contato com as instâncias da SEDF envolvidas no estudo.

No âmbito do Governo Federal, o projeto foi entregue ao Ministério da Educação que por sua vez o encaminhou para a Secretaria de Educação Continuada Alfabetização e Diversidade (SECADI) e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE).

Partindo das definições iniciais estabelecidas no projeto de qualificação desse estudo, foram apontados setores dos órgãos já citados que tinha envolvimento com a temática estudada e que poderiam contribuir com os objetivos do estudo. Diante disso, em debate com o MEC e a SEDF que acabaram por confirmar a necessidade de se realizar a pesquisa envolvendo os setores já indicados no projeto de pesquisa aprovado na qualificação.

Após as conversas iniciais com os órgãos envolvidos, foi feito o encaminhamento para os setores responsáveis, a fim de se estabelecer contato e marcar a realização de entrevistas semiestruturadas com as pessoas indicadas por cada setor.

O próximo passo foi, munido das autorizações, ir a cada um dos setores e fazer a sensibilização para que pudessem participar da pesquisa e indicar os indivíduos que colaborariam com estudo. Os sujeitos de pesquisa foram indicados por cada agência da administração federal e estadual, que indicou quem julgou ser conveniente.

Após essa etapa, os indivíduos foram procurados diretamente e foram marcadas, a partir da conveniência de cada um, data e hora para a realização das entrevistas semiestruturadas, que ocorreram no local de trabalho de cada indivíduo.

Com o decorrer das entrevistas, se mostrou necessário acrescentar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, especificamente a Coordenadoria do Plano de Ações Articuladas, tendo em vista a participação fundamental desse setor na consecução das Metas do PNE e dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Também se mostrou necessária a inclusão de indivíduos que participaram do processo de formulação da Meta 4 do PNE e do PDE-DF, a fim de melhor compreender em que condições foram formuladas as metas.

Após a realização das entrevistas semiestruturadas, foi feito contato com a Diretoria de Educação Especial e Inclusiva da SEDF para solicitar a colaboração da mesma no sentido de convidar 1 professor da Sala de Recursos Multifuncionais das 14 Coordenações Regionais de Ensino para a realização de uma roda de conversa acerca da Meta 4 e de seu processo de

implementação. Assim, foi feito o convite para as 14 Regionais, contudo, apenas 4 indivíduos estiveram presentes e discutiram acerca da temática proposta.

Com as entrevistas realizadas, e com a Roda de Conversa concluída, iniciou-se o processo de leitura, categorização e análise dos dados, realizados a partir da Análise de Conteúdo de Bardin (2006).

Por fim, foi feita a análise dos dados e procedeu-se à elaboração final do relatório da pesquisa contendo os resultados parciais do estudo conforme os objetivos da pesquisa.

## **5.6 Estratégia de coleta de dados**

Em um Estudo de Caso, “devido ao seu carácter holístico, há necessidade de se basear em várias fontes de evidências” (Amado, 2014, p. 136). Nesse sentido, Yin (2001, p. 104) aponta que “as evidências para um estudo de caso podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”.

Os dados que embasam esse estudo foram coletados utilizando as seguintes estratégias: Análise documental (5.6.1), Entrevistas Semiestruturadas (5.6.2) e Roda de Conversa (5.6.3). Tais estratégias serão detalhadas e servirão para embasar a análise de dados.

### **5.6.1 Análise Documental**

A análise documental se caracteriza como uma fase preliminar para a construção de um acervo ou banco de dados para a pesquisa, já que “permite passar de um documento primário (em bruto), para um documento secundário (representação do primeiro)” (BARDIN, 2010, p. 46), facilitando dessa forma a extração de seus sentidos.

Nesse sentido, Gil (2008) chama a atenção que devido ao fato de parte significativa dos documentos utilizados em investigações não terem recebido nenhum tratamento analítico, como é o caso de boa parte dos documentos que compõem essa pesquisa, torna-se necessária a análise de seus dados, devendo ser feita em observância aos objetivos e ao plano da pesquisa por meio de um plano de análise específico.

Em relação ao uso e objetivos da análise documental em estudos de caso Yin (2001, p. 109) afirma que ao se realizar estudos de caso, os documentos tem função primordial de corroborar ou refutar as evidências oriundas de outras fontes, pois em sua visão caso ocorra de “uma prova documental contradizer algum dado prévio, ao invés de corroborá-lo, o

pesquisador do estudo de caso possui razões claras e específicas para pesquisar o tópico de estudo com mais profundidade”.

No contexto do presente estudo, procedeu-se à análise de documentos ligados à Educação Especial, ao PNE, ao PDE-DF, bem como documentos relacionados ao processo de implementação, tais como a Lei 13.005/2014, a Lei 5.499/2015, a Resolução CNE/CEB 04/2009, a Resolução CNE/CEB 02/2001, o PPA 2016/2019 da União, o PPA 2016/2019 do DF, a LDO da União, a LDO do DF, o Censo Escolar, entre outros.

### **5.6.2 Entrevistas semiestruturadas**

Para Gil (2008, p. 109) “pode-se definir como entrevista a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado, e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação”, se constituindo uma forma de interação entre o investigador e o indivíduo que lhe serve como fonte de informação.

Em relação à sua classificação, a literatura tem apresentado em linhas gerais as seguintes tipologias: entrevista informal, entrevista estruturada e entrevista semiestruturada sendo que a última será a que utilizaremos nesse estudo.

Na entrevista semiestruturada “as questões derivam de um plano prévio, um guião onde se define e registra, numa ordem lógica para o entrevistador, o essencial do que se pretende obter” (Amado, 2014, p. 182) e, no decorrer da entrevista, no momento da “interação se venha a dar uma grande liberdade de resposta ao entrevistado” (AMADO, 2014, 182).

Nesse estudo foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os sujeitos da pesquisa a fim de compreender o processo de formulação, identificar a compreensão em relação à política e as ações levadas a cabo pelos agentes de implementação com vistas a implementar à política pública que está sendo foco de análise desse estudo.

### **5.6.3 Roda de Conversa**

Com o intuito de coletar dados junto aos atuantes em Salas de Recursos Multifuncionais, foi realizada roda de conversa a fim de que os mesmos pudessem contribuir com a análise do processo de implementação a partir da visão daqueles que atuam na linha de frente, e que mantém contato com a realidade da Rede Pública de Ensino.

A roda de conversa foi escolhida, pois possibilita recolher diversos pontos de vista acerca de um determinado assunto, permitindo uma maior compreensão do fenômeno

investigado e maior interação entre pesquisador e participantes. Por ser uma discussão entre sujeitos assemelha-se muito ao grupo focal.

A roda de conversa tem os mesmos propósitos do grupo focal, ou seja, coletar opiniões/ visões de mundo dos sujeitos acerca de um determinado assunto colocado em pauta pelo mediador do grupo que pode ser o próprio pesquisador. Essa técnica estabelece um ambiente menos formal, criando um clima de confiança entre pesquisador e participantes.

Para realizar a roda de conversa, o mediador pode usar vídeos, reportagens, imagens, filmes e outros suportes para introduzir a temática na discussão pelos participantes e deixar que eles expressem suas opiniões livremente.

Depois de realizada a roda de conversa, procederemos à transcrição e análise da mesma e posteriormente o confronto dos dados com os demais instrumentos utilizados.

No caso do presente estudo, a Roda de Conversa partiu de uma apresentação inicial sobre a política analisa, no qual o pesquisador fez uma introdução acerca da temática, e depois abriu o espaço para que os participantes, livremente, pudessem apontar seus pontos de vista e apresentar a realidade vivida. Cabe apontar que houve baixa adesão à proposta, tendo em vista que entre os 14 convidados, apenas 4 estiveram presentes.

## **5.7 Instrumentos da Pesquisa**

Os instrumentos utilizados para dar subsídio ao presente estudo foram os seguintes:

### **5.7.1 Roteiro de Análise documental**

Foram utilizados documentos, leis, diretrizes, resoluções e relatórios de gestão.

### **5.7.2 Roteiro de Entrevistas semiestruturadas**

Para as entrevistas semiestruturadas foi utilizado roteiro de entrevista individualizado (em anexo).

### **5.7.3 Roteiro para Roda de Conversa**

Com o intuito de garantir foco e melhor aproveitamento do debate, foi construído um roteiro da Roda de conversa com profissionais atuantes em salas de recursos.

## CAPÍTULO 6

### 6 ANÁLISE DE DADOS

Após conhecer o percurso metodológico e os instrumentos utilizados, a fase seguinte consistirá em analisar e interpretar as informações geradas. Na visão de Gil (2008, p.156), “a análise tem como objetivo organizar e resumir os dados de forma tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para a investigação” já a interpretação dos dados “tem como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos” (GIL, 2008, p. 156).

Após a realização das entrevistas, da análise documental e da Roda de Conversa, buscou-se aplicar a proposta da Análise de Conteúdo de Bardin (2006), conjunto de técnicas de análise das comunicações que se utiliza de procedimentos sistematizados para a descrição do conteúdo das mensagens produzidas, para assim possibilitar sua interpretação.

De acordo com Bardin (2010), a análise de conteúdo está organizada em três etapas distintas: *pré-análise*, que se constitui na seleção do material e sistematização das ideias iniciais; *Exploração do material*, que pode ser definida como a etapa em que os materiais são explorados com a definição de categorias, fazendo nesse momento a descrição analítica do material; e por fim a *fase de tratamento dos dados*, inferências e interpretações dos resultados.

Ao se fazer a interpretação dos resultados, buscou-se verificar, a partir do diálogo entre os dados obtidos e o referencial teórico apresentado, se os objetivos propostos foram alcançados de modo a possibilitar a análise do processo de implementação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2015).

Para se chegar às categorias, inicialmente foi necessário compreender o sentido das falas dos sujeitos pesquisados no decorrer da pesquisa e considerar as porções textuais que mais colaboraram para elucidar os objetivos do estudo.

Dessa maneira, é coerente mencionar que as categorias e as respectivas subcategorias foram provenientes da interpretação das falas e relatos colhidos durante a pesquisa de campo, além da análise documental. Vale ressaltar que a separação das categorias é uma questão metodológica e uma forma de organização. Contudo, elas não são isoladas e admite-se que não se pode desvincular uma categoria da outra, pois há uma interligação para que possamos ter a visão do todo.

Dessa forma, apresentamos em seguida a caracterização do grupo pesquisado, para depois dar início a análise das informações construídas durante a pesquisa que foram separadas em categorias, que por sua vez foram separadas em subcategorias.

### 6.1 Contexto e caracterização do grupo pesquisado

Como já apontado, o grupo pesquisado foi composto por gestores que atuam em setores da administração pública federal e distrital envolvidos com a implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF, bem como com professores do AEE.

Partindo dessa definição, elegeu-se o grupo que segue identificado na tabela 6:

*Tabela 6: Contexto e caracterização do grupo pesquisado*

IDENTIFICAÇÃO DO SUJEITO	EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL	EXPERIÊNCIA NO CARGO ATUAL	LOCAL DE ATUAÇÃO
A	23 ANOS	15	CÂMARA DOS DEPUTADOS
B	15 ANOS	11	CÂMARA DOS DEPUTADOS
C	24 ANOS	1 ANO E MEIO	MEC/SECADI
D	19 ANOS	2 ANOS	MEC SECADI
E	21 ANOS	3 ANOS	SE/SUBEB
F	14 ANOS	2 ANOS	SE/SUBEB
G	18 ANOS	9 ANOS	CRE GAMA/SRM
H	17 ANOS	3 ANOS	SE/SUPLAV
I	19 ANOS	8 ANOS	FNDE
J	14 ANOS	6 ANOS	CRE/REC/SRM
K	17 ANOS	7 ANOS	CRE-GUARÁ/SRM
L	9 ANOS	1 ANO	CRE PARANOÁ

O espaço utilizado para pesquisa foi o próprio setor de atuação do entrevistado, sendo assim, as entrevistas semiestruturadas foram realizadas no Ministério da Educação, no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na Comissão de Educação da Câmara dos Deputado e na Secretaria de Educação do DF. Já a Roda de Conversa foi realizada na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação – EAPE.

A grande maioria dos gestores tem vasta experiência na administração pública, sendo que muitos tem experiência em implementação de políticas públicas na área educacional. Em relação à experiência nas discussões relacionadas à educação especial, apenas aqueles que atuam diretamente com tal modalidade da Educação Básica demonstraram afinidade e compreensão em relação às temática. Cabe apontar que dos entrevistados, dois tiveram

atuação destacada na formulação dos textos que foram convertidos na Meta 4 da Lei Federal 13.005/2014 e na Lei Distrital 5.499/2015. Já entre os que atuam no Atendimento Educacional Especializado, a totalidade tem vasta experiência na área, e demonstraram-se a vontade para falar a respeito da temática.

## **6.2 Análise dos dados obtidos no decorrer do estudo acerca da implementação da Meta 4 do PNE 2014/2024 e da Meta 4 do PDE-DF 2015/2024 e das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.**

Após a contextualização dos participantes, apresentaremos as categorias e subcategorias que serão abordadas por meio da Análise de Conteúdo de acordo com os dados coletados:

***Categoria:*** Compreensão dos agentes de implementação.

***Subcategorias:*** Formulação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF; Compreensão dos agentes de implementação em relação ao disposto na Meta 4 do PNE e na Meta 4 do PDE-DF, e nas Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.

***Categoria:*** Implementação da Meta 4 do PNE e Meta 4 do PDE-DF e das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.

***Subcategorias:*** Contexto de implementação da Meta 4 do PNE e do PDE-DF e das Estratégias analisadas; Regime de Colaboração no processo de implementação; Relações inter e intragovernamentais na implementação da Meta 4 do PNE e do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do DF ; A atuação dos agentes de implementação ; Monitoramento e Avaliação da implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF no Sistema Público de Ensino do DF.

***Categoria:*** Ações relacionadas à Implementação da Meta 4 e possíveis resultados no Sistema Público de Ensino do DF

***Subcategorias:*** A meta 4 e a organização do Sistema Público de Ensino do DF.; A realidade da Educação inclusiva no Sistema Público de Ensino do DF pós 3 anos de promulgação do PNE e 2 anos do PDE-DF; As perspectivas para a Educação Especial/Inclusiva no Sistema Público de Ensino do DF.

### **6.2.1 Compreensão dos agentes de implementação**

Com o intuito de analisar a compreensão dos agentes de implementação acerca da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF e das Estratégias elencadas, as informações obtidas foram organizadas em subcategorias: 1) Formulação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF; 2) Compreensão dos agentes de implementação em relação ao disposto na Meta 4 do PNE e na Meta 4 do PDE-DF, e nas Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.

#### **6.2.1.1 Formulação das metas 4 do Plano Nacional de Educação e do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal**

Embora o foco do presente estudo seja analisar a implementação da Meta 4 do PNE (BRASIL, 2014) e da Meta 4 do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015) no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, evidenciou-se a necessidade de retomar o processo de formulação do texto da Meta 4 no PNE e no PDE-DF.

Tal escolha parte do pressuposto de que é necessário compreender o ciclo de políticas públicas como “processos contínuos, e muitas vezes sobrepostos metodologicamente” (Lotta, 2010, p. 24), que embora possa ser dividido em estágios distintos: agenda, formulação, implementação e avaliação, acabam por entrelaçar-se (Lipsky, 2010), fazendo com que a implementação seja percebida como um processo que não é independente da formulação (Hill e Hupe, 2002).

Nesse sentido, debateremos o processo de formulação do texto da Meta 4 do PNE e do PDE-DF levando-se em conta as disputas evidenciadas, os polos antagônicos de poder e os atores que influenciaram a construção do texto, haja vista que “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos formulados e implementados” (FREY, 2000, p. 213).

A fim de melhor compreender a dinâmica de formulação de uma política, é interessante recorrer brevemente ao que a literatura de políticas públicas pontua em relação a essa etapa. Os estudos apontam que a fase de formulação pode ser definida como o momento em que uma política pública começa a ser formalmente planejada (Lotta, 2010), por meio da definição concreta por parte do Estado de seus propósitos (Souza, 2006), sendo permeada por “pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses” (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

A literatura aponta ainda que tal processo acaba por influenciar o momento de implementação por questões derivadas das disputas estabelecidas entre distintos atores, pela falta de clareza na formulação, ou pelas lacunas deixadas que podem acabar criando um amplo espaço de discricionariedade para os agentes de implementação (FREY, 2000).

Para facilitar a análise, debateremos inicialmente a formulação da Meta 4 do PNE por entendermos ser ela a diretriz para o sistema educacional brasileiro, e pela determinação expressa em seu artigo 8º de que “os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE” (BRASIL, 2014).

Posteriormente debateremos a formulação do texto da Meta 4 do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015), construído em consonância com as diretrizes previstas no PNE, realizando, contudo, a adequação de tais diretrizes à sua realidade.

Em relação ao texto da Meta 4 do PNE, cabe apontar que o processo de formulação, não apenas da referida Meta, mas da íntegra do PNE, se desenvolve a partir das discussões da Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010), culminando na sua aprovação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, para, após sanção presidencial em 2014, ser convertido na Lei 13.005/2014 (BRASIL, 2014).

Sendo a formulação um processo marcado por movimentos de barganha, negociação e coalização de forças antagônicas (FREY, 2000), é interessante apontar que a formulação da Meta 4 do PNE se deu a partir de propostas antagônicas: de um lado, aqueles que defendiam a inclusão total, do outro, aqueles que defendiam a possibilidade de coexistência entre as escolas inclusivas e as escolas exclusivas ou especiais. Tal antagonismo se repetia entre a defesa do financiamento estatal às entidades sem fins lucrativos que atuam na Educação Especial e a defesa ao atendimento ser realizado apenas em instituições públicas de ensino.

No decorrer do presente estudo, foi possível adentrar na dinâmica e nos antagonismos que disputavam o espectro político e social estabelecido na Câmara e no Senado Federal no decorrer da tramitação do texto da Meta 4 do PNE (BRASIL, 2014).

Partindo da proposta original aprovada na Conae (BRASIL, 2010), o Governo Federal, enviou para apreciação do parlamento o PL 8.035/2010 (BRASIL, 2014), que versava sobre o Plano Nacional de Educação, no qual constava a Meta 4 com a seguinte redação:

**Projeto de Lei nº 8.035/2010**

**Meta 4:** Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação na rede regular de ensino” (BRASIL, 2010).

Contudo, a proposta original enviada ao Congresso enfrentou forte resistência de movimentos ligados às pessoas com deficiência, que defendiam que a inclusão não deveria ser imposta, e que cada caso deveria ser analisado a fim de se estabelecer a melhor opção de acordo com as potencialidades e dificuldades de cada estudante.

Tais disputas foram evidenciadas na fala Sujeito A, que participou ativamente do processo de formulação do texto da Meta 4, ao relembrar as propostas distintas que dominaram o processo de formulação:

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

Destarte, cabe relembrar que o texto da Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996), determinava no inciso 2<sup>a</sup> do Artigo 58 que “o atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns”.

Já os que defendiam a inclusão como a única opção, se orientavam pela Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Inclusão (BRASIL, 2008) e pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, ratificada no Brasil por meio do Decreto nº 6.949/2009, e que garante “um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida” (ONU, 2006).

Esse choque conceitual entre distintas coalizões de interesse (Teixeira, 2002), que travaram um debate acirrado no decorrer desse processo, levou a emergir polos de disputa que foram evidenciados na fala do Sujeito A:

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

A partir do resgate do processo de formulação da Meta 4 do PNE, foi possível apontar os principais grupos divergentes e suas concepções em relação à Meta 4:

**Figura 4: Principais grupos divergentes e suas concepções no momento de formulação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação**



*Fonte: Extraído das entrevistas. Elaboração própria.*

Essa polarização entre distintas forças atuantes na sociedade e no aparato estatal brasileiro acabou por mobilizar setores do parlamento que reproduziram no processo legislativo as coalizões de interesse (Teixeira, 2002), se dividindo entre aqueles que defendiam a possibilidade de escolas especiais e os que defendiam a inclusão total.

No primeiro grupo, se destacou a ação do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG), presidente da Federação Nacional das APAES (FENAPAE), da Senadora Ana Amélia Lemos (PP-RS), e do então deputado Romário (PSB-RJ). Já entre os defensores do texto original proposto pelo MEC, se destacou o Senador José Pimentel (PT-CE).

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

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

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

Ao apresentar o substitutivo, o relator modificou o texto original do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010) em dois pontos básicos: incluiu o termo “preferencialmente” na rede regular de ensino, deixando a possibilidade de existência de “serviços especializados, públicos ou comunitários, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível sua integração nas classes comuns”.

Na visão do Sujeito A, atuante na Câmara Federal, as alterações introduzidas pelo substitutivo podem ser creditadas à força de mobilização e à capilaridade das APAES, e se constituíram numa tentativa de possibilitar a aprovação do texto:

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

A necessidade de buscar uma composição entre as forças políticas com o intuito de estabelecer um acordo, também foi percebida pelo Sujeito B como necessária, pois ao abrir mão de posições mais dogmáticas, o relator abriu caminho para a aprovação do texto final:

E acabou que o relator, o deputado Ângelo Vanhoni, acabou voltando atrás pra compor. Porque todo sonho do relator é você, embora tenha que sacrificar algumas questões pelo que é fundamental nesses assuntos, é chegar no mínimo de composição possível para que a proposta seja aprovada. (SUJEITO B – CÂMARA)

A busca por consensos para mitigar os conflitos em torno da Meta 4, garantindo a aprovação na Câmara e seu encaminhamento para o Senado, nos faz refletir para o fato de que “normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração” (FREY, 2000, p. 227).

Na tramitação no Senado, o termo preferencialmente foi mantido, sendo acrescentada a garantia de AEE e a inclusão da possibilidade de firmar convênios com o setor não estatal para a oferta de escolarização e Atendimento Educacional Especializado-AEE.

Após a aprovação no Senado Federal, o Plano Nacional retornou à Câmara dos Deputados em 2014, que aprovou o texto da Meta 4 conforme consta na Lei nº13. 005/2015, determinando que o atendimento aos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades deve ser ofertado “preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014).

Em relação ao texto final aprovado e convertido em lei, o Sujeito B o percebe como uma possibilidade de coexistência entre a inclusão e a possibilidade de atendimento exclusivo quando se fizer necessário, sendo percebido como um avanço dentro dos limites possíveis:

Foi um acordo razoável, foi um caminho do meio, que eu acho que foi razoável, que não teve retrocesso na minha opinião. Claro que se você for conversar com o pessoal mais radical, eles podem achar que foi uma derrota, pelo menos eu não vejo como uma grande derrota no sentido de que eu não acho que isso impede de ter uma política de inclusão. Outras coisas impedem de ter uma política de inclusão, por exemplo: o posicionamento do governo, outra visão de gestão diferente, pela falta de prioridade para a execução daquela política, pela falta de verbas, falta de formação de professores. Mas se você perguntar se a política aprovada impede a inclusão, não tem nada na lei que impeça. (SUJEITO B – CÂMARA FEDERAL)

Com a conversão do PNE em lei, os Estados, o Distrito Federal e os municípios foram incumbidos, de no prazo de 1 ano a contar da data de promulgação da lei, de proceder à elaboração ou adequação dos planos estaduais, distrital e municipal de educação, em consonância com as diretrizes propostas no texto nacional.

Dessa forma, ganha corpo o debate em torno do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal, primeiro plano de educação local fruto de um amplo debate na sociedade e aprovado pela Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) e convertido na Lei Distrital 5.499/2015 (DISTRITO FEDERAL, 2015).

No que se refere especificamente à Meta 4 do PDE-DF, ao se construir o texto local, houve por um lado a necessidade, conforme artigo 8º do PNE, de adequar o PDE-DF às diretrizes do PNE, e por outro lado contemplar as peculiaridades do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal

Antes de aprofundar o processo de formulação do texto da meta 4 do PDE-DF, é interessante trazer o texto final da Meta 4 do PDE-DF que foi aprovado pela CLDF, sancionado pelo Governador do DF e convertido na Lei Distrital 5.499/2015:

Meta 4: Universalizar o atendimento educacional aos estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, com

transtorno do déficit de atenção e hiperatividade – TDAH, dislexia, discalculia, disortografia, disgrafia, dislalia, transtorno de conduta, distúrbio do processamento auditivo central – DPA(C) ou qualquer outro transtorno de aprendizagem, independentemente da idade, garantindo a inclusão na rede regular de ensino ou conveniada e o atendimento complementar ou exclusivo, quando necessário, nas unidades de ensino especializadas (BRASIL, 2014).

Embora o texto da Meta 4 do PDE-DF tenha sido formulado a partir de definições já constantes no PNE, que já havia sido sancionado e convertido em lei, tal processo também se mostrou acirrado e alvo de disputas entre forças dicotômicas.

Contudo, diferentemente das disputas envolvendo a formulação da Meta 4 do PNE, as disputas evidenciadas no decorrer da tramitação do PDE-DF não se deram em torno da inclusão total ou da possibilidade de manutenção de escolas exclusivas ou classes especiais, questão já definida no PNE, mas em relação ao público-alvo a ser contemplado pela Meta 4.

Dessa forma, se travou o embate entre os setores que buscavam ampliar o escopo de estudantes contemplados com o texto da meta 4 do PDE-DF, e aqueles que queriam manter o público-alvo nos parâmetros estabelecidos no PNE e em outros marcos legais da Educação Especial. Tal fato foi evidenciado na fala do Sujeito E, que apresentou a visão daqueles que defendiam a manutenção do público-alvo conforme o PNE, ou seja, a universalização do atendimento para os estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação:

Foi uma discussão muito pesada porque há falta de entendimento e uma confusão entre conceitos do que é a Educação Especial e isso gera bastante confusão. Ai a meta 4 por ser da educação especial, a primeira discussão foi essa: Qual o nosso público da educação especial? e ai essa foi uma discussão que foi muito ampla né? As polêmicas eram mais especificamente com relação ao público, porque quando você conceitua a educação especial a gente tem o Decreto Presidencial 7.611/2011, ele fala bem claro na delimitação do nosso público alvo que são os alunos com deficiência, TGD e Altas Habilidades. Mas aconteceu que quando PDE saiu, quando a gente foi discutir na Conferência com a representatividade de todas as escolas nossas, as pessoas se inscreveram cada escola tinha seu representante, a gente chegou conseguiu ainda filtrar bastante isso. Contudo, quando foi para a Câmara, houve uma mistura, e ai o que saiu na meta 4 foi já uma mistura de públicos, com uma confusão em relação ao que era educação especial, incluindo então os transtornos como TDAH e DPAC como público (SUJEITO E/SUBEB).

Tal visão, contudo, é rebatida pelo Sujeito de Pesquisa G, que atua no atendimento a estudantes com Transtornos Funcionais e que no momento de formulação do PDE-DF se posicionou favorável à ampliação do escopo de atendimento:

O que eu percebo é que o momento do PDE foi um momento ímpar, pois possibilitou tirar os transtornos do limbo em que eles se encontravam e colocá-los no centro das políticas de educação. Então agora percebo que pode haver grandes avanços, pois aqueles que eram invisíveis para a Secretaria de Educação, agora tem uma lei para que possam ser atendidos de forma adequada.

A ampliação de escopo de estudantes, embora tenha se sagrado vitoriosa, gerou apreensão de gestores da SEDF, já que tal ampliação, além dos limites do Plano Nacional de Educação, acarretará ao DF a responsabilidade de garantir as ações que não estejam vinculadas nos limites do PNE. Essa preocupação foi apontada na Fala do Sujeito H:

Fica mais complicado mais isso ai também foi uma construção, como foi uma construção do plano, entre as organizações da sociedade civil foi feita uma conferência para essa criação do plano e à época nós que participamos. Realmente tudo foi votado, então tinha as pessoas da Secretaria que colocaram, olha a gente não tem condição de cumprir. Só que do outro lado tinham as organizações que eram o sindicato e algumas instituições. Ai o sindicato disse: não quero saber se você pode ou não cumprir, tem que cumprir é função do Governo. Então houve essa disputa e infelizmente na conferência e no debate na Câmara, a gente perdeu né? Por isso que algumas metas estão até elevadas (SUJEITO H – SEDF/SUPLAV)

Nesse sentido, é interessante perceber o ponto de vista de Arretche (2001), sobre o fato de que:

Políticas não são formuladas em condições de irrestrita liberdade. Dado que a formulação de um programa – com seus objetivos e desenho – é em si mesma um processo de negociações e barganhas, seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas – sim – aquele em torno do qual foi possível obter algum grau de acordo ao longo do processo decisório (ARRETCHÉ, 2001, p.50).

Dessa forma, é possível refletir acerca dos processos de barganha que se estabelecem em torno da formulação de uma política, tal qual ocorreu na formulação da Meta 4 do PDE-DF, pois mesmo havendo a compreensão por setores envolvidos na formulação de que a inclusão dos alunos com transtornos funcionais como público-alvo da Meta 4 poderia dificultar a implementação da política, fez-se necessário construir um texto no qual fosse possível obter o grau de acordo necessário para sua aprovação.

Em relação à inclusão total ou a possibilidade de manter as escolas exclusivas ou classes especiais, não se evidenciaram disputas tão acirradas como as que ocorreram no PNE, podendo, de certa forma, perceber a atuação maior de coalizões de interesse (Teixeira, 2002) em prol de garantir a possibilidade de atendimento escolas exclusivas e em classes especiais para estudantes com deficiência nas escolas da Rede Pública. Tal dinâmica pode derivar do fato da estrutura de educação especial existente no DF, amparada pela Orientação Pedagógica da Educação Especial (DISTRITO FEDERAL, 2010), que prevê a coexistência das escolas inclusivas e dos Centros de Ensino Especial, bem como classes especiais.

Para ilustrar essa dinâmica, podemos recorrer às falas dos Sujeitos E e F:

Sujeito E

O nosso trabalho no PDE era esse, manter essa estrutura até para que ela fosse nos próximos 10 anos reforçada, não houvesse retrocesso e ela fosse mantida, pois a estrutura de educação especial que temos no DF já é uma coisa conquistada e consolidada. Eu acho que não era um momento da gente retroceder, mas avançar na manutenção.

Sujeito F

No momento do PDE, em que ocorreram os debates, tanto na Conferência, quanto lá na Câmara, era a hora de defender o funcionamento do sistema que temos aqui e não permitir que os Centros de Ensino Especial e as classes especiais fossem extintas. Essa era uma luta antiga que nós tínhamos, pois todo o ano o MEC nos ameaçava.

Com o aprofundamento acerca do processo de formulação da Metas 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF, passaremos à análise da compreensão que os agentes de implementação tem em relação à Meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF, além das Estratégias analisadas.

#### **6.2.1.2 Compreensão dos agentes de implementação em relação ao disposto na Meta 4 do Plano Nacional de Educação e na Meta 4 do PDE-DF do Plano Distrital de Educação do DF e nas Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF**

A literatura aponta que ao se analisar a implementação de uma política é necessário um olhar acurado a respeito da compreensão que os atores envolvidos nesse processo têm em relação ao seu real propósito, tendo em vista que esse é o momento de tradução das políticas que emergiram do intrincado processo de formulação (Hill, 2006), o que acaba por possibilitar que os agentes de implementação ressignifiquem a política formulada (Lotta, 2010).

Essa ressignificação se dá, na visão de D’Ascenzi e Lima (2013, p.105) “porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la”.

Ao refletir sobre a ressignificação da política formulada no momento da implementação, Arretche (2001) chama atenção para a necessidade de aprofundamento na análise que se faz sobre a compreensão dos agentes de implementação, tendo em vista que o processo de implementação costuma trazer mudanças substanciais no desenho original concebido durante a fase de formulação, cabendo aos estudiosos sobre implementação de políticas públicas desvelar se há compasso entre o que é compreendido pelos agentes de implementação e as reais intenções estabelecidas pelos formuladores.

Medeiros e Ferreira (2015, p. 784), ao refletirem sobre a possibilidade de que a compreensão dos agentes de implementação em relação à política acabe por afetar sua

implementação e conseqüentemente seus resultados, apontam que uma das ações primordiais dos analistas de políticas públicas “tem sido compreender o porquê das diferenças entre a política formulada e a política realizada”.

Cientes dessa questão buscou-se analisar a compreensão que os agentes de implementação tem em relação ao proposto na Meta 4 do PNE e na Meta 4 do PDE-DF.

Assim, os sujeitos foram indagados sobre a compreensão que tinham em relação ao que propunha a política em linhas gerais e também em relação a questões específicas.

Cabe apontar que entre os entrevistados, podemos estabelecer dois grupos distintos:

- a) Os que atuam em cargos de gestão relacionados diretamente à Educação Especial/Inclusiva, no qual se encaixam os gestores atuantes na Diretoria de Políticas de Educação Especial da SECADI/MEC, bem como os atuantes na Diretoria de Educação Especial da SEDF. Também compõem esse grupo os profissionais que atuam em Salas de Recursos Multifuncionais.
- b) Os que atuam em cargos de gerência nas áreas de planejamento, recursos financeiros e humanos, em especial no FNDE e na Subsecretaria de Planejamento e Avaliação - SEDF.

Para facilitar a análise, optamos por debater primeiramente a Meta 4 do PNE para depois debater a Meta 4 do PDE- DF. Também dividiremos os sujeitos de pesquisa entre os que atuam diretamente na Educação Especial e os sujeitos que não atuam diretamente com a Educação Especial, mas que, devido à dinâmica de implementação, atuam em agências responsáveis pela implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF.

Assim, os sujeitos C, D, E, F, G, J, K e L tem atuação destacada na área de Educação Especial, com experiência profissional entre 6 a 25 anos envolvendo atividades de magistério, gestão e coordenação de atividades relacionadas a essa modalidade da Educação.

Já os sujeitos A, B, H e I, não possuem atuação na Educação Especial, mas por atuarem em atividades relacionadas à implementação de políticas públicas como nas áreas de financiamento, monitoramento, avaliação, gestão de pessoas, tem papel na implementação da política estuda. A experiência profissional dos sujeitos varia entre 9 e 18 anos.

Tal escolha foi feita para buscar extrair a compreensão de todos os sujeitos e evitar que as falas se diluam no decorrer da análise, além de possibilitar perceber se tanto os agentes de implementação que atuam com Educação Especial quanto os que não atuam na área tem de fato uma compreensão acerca das ações propostas nos planos de educação.

Organizaremos essa seção da seguinte forma: 1) Compreensão acerca das questões conceituais envolvendo o texto da Meta 4 do PNE; 2) Compreensão acerca das questões operacionais e metodológicas da Meta 4 do PNE por parte dos sujeitos atuantes na Educação

Especial; 3) Compreensão acerca das questões operacionais e metodológicas da meta 4 do PNE por parte dos sujeitos não atuantes na área de Educação Especial; 4) Compreensão acerca das questões conceituais envolvendo a Meta 4 do PDE-DF; 5) Compreensão acerca das questões operacionais e metodológicas da Meta 4 do PDE-DF por parte dos sujeitos atuantes na Educação Especial; 5) Compreensão acerca das questões metodológicas e operacionais meta 4 do PDE-DF por parte dos sujeitos não atuantes na Educação Especial; 6) Compreensão dos Distanciamentos entre a Meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF; 7) Compreensão acerca das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.

### **1 Compreensão acerca de questões conceituais envolvendo o Texto da Meta 4 do PNE.**

Nessa primeira questão, que envolve a compreensão dos agentes de implementação em relação às diretrizes conceituais envolvendo a Meta 4 do PNE e suas implicações nas políticas e nos princípios da Educação Especial na perspectiva da Inclusão, buscou-se identificar a compreensão em relação à influência que a Meta 4 traria à educação dos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação. Tanto os sujeitos com atuação no âmbito federal quanto no âmbito distrital foram instados a falar a respeito de sua compreensão.

No decorrer das entrevistas, uma questão recorrente na fala dos sujeitos esteve relacionada à influência que termo “*preferencialmente*”, presente no corpo da Meta 4 do PNE (BRASIL, 2014), traria para a Educação Especial/Inclusiva.

Parte significativa dos sujeitos percebe que a inclusão do termo “preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 2014) se constitui como um reconhecimento da realidade existente nas escolas brasileiras, além de resultado da pressão de grupos atuantes no Estado e na Sociedade. Tal percepção pode ser ilustrada pela fala do Sujeito C:

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

Algumas falas também chamaram atenção para o fato de que, ao estabelecer a possibilidade de coexistência entre a inclusão e o atendimento em escolas ou classes especiais, o texto acaba por reconhecer a existência de uma realidade, uma diversidade de

situações que precisa ser desvelada, havendo a constante necessidade de diálogo e reflexão entre a realidade existente nos sistemas de ensino e o movimento de inclusão:

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

Houve sujeitos que ao refletir sobre o termo “preferencialmente” e a existência de instituições especializadas, lembraram a luta histórica pelo direito educacional dos deficientes, afirmando que foram as instituições como APAE e Pestalozzi que primeiramente levantaram a bandeira de que as pessoas com deficiência deveriam ter garantido o direito à Educação, creditando a esse fato a força que tais instituições ainda detém nos dias atuais:

Eu não acredito que ele enfraquece. Eu acredito que ele reconhece uma realidade que já existia, embora muitas pessoas queiram esconder. Até porque historicamente a Educação Especial, ela não acontece na rede oficial de ensino. Historicamente surge lá na data na década de 1940, quando é criada a APAE em Minas Gerais, que foi criada a Pestalozzi. A escola pública não fazia, a escola brasileira não fazia Educação Especial. Então a nossa tradição de Educação Especial vem da instituição especializada (SUJEITO D – MEC/SECADI).

Nas falas foi evidenciada como positiva a admissibilidade da existência de escolas ou classes especiais em casos específicos conforme estabelecido no PNE, devendo ser operacionalizados nos moldes da Resolução CEB/CNE 02/2001 (BRASIL, 2001) que prevê que estudantes que necessitem de “recursos, ajudas e apoios intensos e contínuos, bem como adaptações curriculares tão significativas que a escola comum não consiga prover, podem ser atendidos, em caráter extraordinário, em escolas especiais”, conforme fala do sujeito F:

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

Como foi possível perceber, parece haver, em linhas gerais, compreensão dos agentes de implementação, e de certa forma um grau de concordância em relação às questões

conceituais imbuídas no texto aprovado e sancionado, bem como suas possíveis implicações para as políticas de Educação Especial levadas a cabo pela União e pelos entes federados.

## **2 Compreensão acerca dos aspectos operacionais e metodológicos da Meta 4 do PNE por parte dos sujeitos atuantes na Educação Especial.**

A fim de analisar a compreensão sobre os aspectos operacionais e metodológicos, buscamos dividir a análise em dois grupos: os agentes de implementação que atuam na Educação Especial e os que não atuam na Educação Especial.

Assim, propusemos uma discussão em duas questões básicas: a questão de universalização de acesso à educação básica e a questão envolvendo o Atendimento Educacional Especializado, conforme texto da Meta 4 do PNE:

“Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, *o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais*, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados” (BRASIL, 2014).

Em relação à universalização de acesso, todos os entrevistados, tanto os que atuam no Governo Federal (MEC) quanto os que atuam na SEDF demonstraram compreender o texto proposto, tendo em vista que a universalização do acesso se baseia na Emenda Constitucional 59/2009 (BRASIL, 2009), e repete a estratégia de universalização do atendimento escolar constantes em outras Metas, como é o caso das **Metas 1, 2, 3, 5 e 6**.

Contudo, quando partimos para a discussão da oferta de *“atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais”*, (BRASIL, 2014) houve divergência de compreensão no que se propõe, em especial entre os entrevistados que atuam na área federal e os que atuam no âmbito distrital: gestores da área federal evidenciaram que não haveria a obrigatoriedade de oferta de Salas de Recursos Multifuncionais a todos os estudantes, e a universalização se daria apenas em relação à matrícula e acesso ao AEE, que não pode ser confundido com SRM, segundo a visão evidenciada na fala do Sujeito C:

A meta é a inclusão dos alunos nas escolas e no Atendimento Educacional Especializado, que não é igual à Sala de Recursos, então o que dever ser garantido é o AEE, não Sala de Recursos. Sala de Recurso é o espaço físico, Atendimento Educacional Especializado é o processo que contém o espaço, os recursos, o

professor especializado a escola como um todo. Um planejamento para o aluno, um trabalho pedagógico desenvolvido na sala de aula. Então o chamado AEE é muito mais que o recurso e o próprio espaço físico. O foco da meta não é o espaço físico. Então dentro da meta uma das estratégias seria ampliar o número de Salas de Recursos onde o AEE é desenvolvido. Temos que inverter esse foco nos recursos para o foco no processo educacional. Então o nosso foco é o AEE, que pode acontecer de várias formas (SUJEITO C – MEC/SECADI).

Essa interpretação é diversa da fala do Sujeito G, que tem atuação na área de Educação Especial/Inclusiva em Sala de Recursos Multifuncionais:

Eu acho inconcebível qualquer desvinculação entre a garantia de AEE e a garantia da Sala de Recursos, a Sala de Recursos é um espaço físico, no qual acontece o trabalho com o aluno e a articulação entre o professor do AEE e o da Classe Comum. Na minha concepção não existe a possibilidade de universalizar o AEE sem universalizar as Salas de Recurso, e vice-versa.

A visão do Sujeito G acaba sendo corroborada pela fala do Sujeito F, com atuação na gestão central da Educação Especial na SEDF:

Quando eu falo de Sala de Recursos eu estou me referindo a um espaço pedagógico, então Sala de Recursos é um espaço pedagógico que oferta Atendimento Educacional Especializado pra mim isso é bem claro. Então eu tenho o entendimento de que é preciso garantir que os estudantes sejam atendidos nesse espaço, que pode ser em outra escola que não a dele.

Assim, partindo das falas dos agentes de implementação a respeito da real propositura do texto da Meta 4 do PNE foi possível perceber como as políticas que emergiram do intrincado processo de formulação tem sido traduzidas (Hill, 2006) e ressignificadas pelos responsáveis por sua implementação (Lotta, 2010), a partir da compreensão que os mesmos estabelecem em relação ao que foi anteriormente formulado.

### **3 Compreensão acerca dos aspectos operacionais e metodológicos da Meta 4 do PNE por parte dos sujeitos não atuantes na área de Educação Especial;**

Embora os agentes de implementação que compõem esse grupo, não atuem diretamente com a Educação Especial, atuam em agências envolvidas na implementação da Meta 4, a saber: no FNDE, na Diretoria de Execução de Políticas Públicas da SEDF e na Gerência de Monitoramento do Plano Distrital de Educação da SEDF.

Assim, embora tais sujeitos não tenham proximidade com a temática da Educação Especial/Inclusiva, fizeram no decorrer da entrevista referências ao texto da Meta 4 do PNE,

estabelecendo duas questões operacionais centrais: a proposição de universalizar o acesso à Educação Básica e ao Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Dessa forma, evidenciaram compreender em linhas gerais o sentido da política formulada e que nesse momento está sob sua responsabilidade para ser implementada, embora busquem limitar suas falas às questões que estão vinculadas as suas agências, como as questões de financiamento, recursos humanos, garantia de espaço físico, entre outros

Em relação a questões mais específicas e que envolvam aspectos conceituais e políticos, os sujeitos afirmaram que não tinham maior compreensão, e que por isso preferiam não comentar sobre questões que fujam de suas respectivas áreas de atuação.

#### **4 Compreensão acerca de questões conceituais envolvendo a Meta 4 do PDE-DF.**

Similarmente ao que ocorreu em relação à Meta 4 do Plano Nacional de Educação, os sujeitos de pesquisa também evidenciaram questões conceituais relacionadas à Meta 4 do Plano Distrital de Educação do DF, buscando relacioná-las às políticas locais e nacionais de Educação Especial/Inclusiva.

No caso das questões conceituais envolvendo a Meta 4 do PDE-DF, os sujeitos respondentes tem vinculação com a SEDF, tendo em vista que os sujeitos vinculados à União afirmaram que não poderiam responder questões mais aprofundadas relacionadas ao PDE-DF, se abstendo de tecer considerações sobre as diretrizes conceituais e filosóficas locais.

Em relação à manutenção dos Centros de Ensino Especial vinculados à SEDF, “instituição especializada de atendimento educacional e de desenvolvimento humano de estudantes com deficiência, dispendo de programas e de procedimentos metodológicos específicos, bem como equipamentos e materiais didáticos adequados” (DISTRITO FEDERAL, 2010) os respondentes se posicionaram de forma unanime a favor da existência de tais escolas. Para ilustrar essa posição, tomemos por base a fala do Sujeito E:

A gente entende que existe a necessidade do Centro Especial e das Classes sim, por que nós temos alunos que por um momento, ou neste momento, ou para toda vida não terão essa condição de estar na inclusão, para alguns sim, não para todos. A gente tem muitas experiências, mas a manutenção dos Centros ela é necessária para essa clientela que necessita de um trabalho mais específico (SUJEITO E – SUBEB).

Foi evidenciada também a concepção de que o atendimento nos Centros de Ensino Especial e nas Classes Especiais deve ser reservado a estudantes com elevado grau de

dificuldades e que deve ser transitório, com acompanhamento do desenvolvimento cognitivo e social com vistas a possibilitar a sua inclusão em classes comuns das escolas regulares:

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

Outra questão abordada pelos sujeitos em suas falas está relacionada à possibilidade de se firmar convênios entre o Distrito Federal e as instituições não governamentais que atuam na Educação Especial, ressaltando em suas visões que tal ação pode trazer ganhos aos estudantes, em especial no que se refere à profissionalização e inserção social.

Chamou atenção a concepção de que tais entidades devem fazer um trabalho paralelo ao trabalho estatal, atuando como uma forma de AEE, não devendo ser substitutivo as ações realizadas na Rede Pública de Ensino, já que na visão dos sujeitos o trabalho realizado nas escolas é mais focado nas questões cognitivas, ao passo que nas instituições não estatais o foco dado é a socialização e a profissionalização desses estudantes. Dessa forma, percebem que as ações da rede oficial e das Organizações da Sociedade Civil são complementares. A fim de ilustrar essa questão, tomemos o depoimento do Sujeito G, que refletiu detidamente sobre essa problemática:

Eu acho importante a questão da APAE, mas eu não acho que eles fazem um trabalho melhor que o nosso não, mas eles por serem conveniados, e receberem recursos tanto do governo local quanto federal e também doações diversas, eles tem uma facilidade a mais que a gente, e também tem um foco mais específico que a SEDF, pois a SEDF acaba por ter uma preocupação mais de aprendizagem, do conhecimento, e eles tem se especializando em fazer um atendimento específico, como a profissionalização, além da socialização desses estudantes, que é muito bom, que favorece a inserção social e profissional. Então de certo modo eu acho válido, acho importante esses convênios (SUJEITO G – SRM).

## **5 Compreensão acerca das questões operacionais da Meta 4 do PDE-DF por parte dos sujeitos atuantes na Educação Especial.**

Em relação à compreensão que os sujeitos atuantes na Educação Especial tem das questões operacionais relacionadas ao texto da Meta 4 do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal, a totalidade dos entrevistados apresentou conhecimento em relação ao disposto, fazendo referências a questões que a meta propõe.

Foi evidenciado conhecimento a respeito da obrigatoriedade de matrícula a todos os estudantes definidos como público-alvo, que no caso do DF são os estudantes com deficiência, Transtorno Global do Desenvolvimento, Altas Habilidades/Superdotação, com transtorno do déficit de atenção e hiperatividade – TDAH, ou qualquer outro transtorno de aprendizagem e que tais estudantes devem ser atendidos independentemente da idade:

“a Meta 4 do PDE-DF buscou garantir a universalização do atendimento aos estudantes com deficiência ne? Incluindo também os estudantes com transtorno, fazendo com que o DF fosse obrigado a atender também esse público. Uma outra coisa que pode colaborar é o fato de garantir a oferta do AEE, de ter sala de recursos, acesso a novas tecnologias para esse público, fato que foi reforçado nas estratégias. Porque não adianta colocar na escola, matricular, se não tiver AEE, escola acessível, transporte” (SUJEITO K – SRM)

Também ficou evidente a compreensão dos agentes de implementação entrevistados da necessidade de garantir, por meio das Estratégias específicas o acesso, a permanência, a oferta de Salas de Recursos Multifuncionais, Transporte Escolar Acessível, Recursos Tecnológicos e da Tecnologia Assistiva, espaços físicos adaptados, entre outros.

## **6 Compreensão acerca das questões operacionais e metodológicas da Meta 4 do PDE-DF por parte dos sujeitos não atuantes na Educação Especial;**

Os Sujeitos de Pesquisa que compõe esse grupo tem atuação profissional nos seguintes órgãos: Diretoria de Execução de Políticas Públicas da Subsecretaria de Planejamento e Avaliação da SEDF e Gerência de Monitoramento do Plano Distrital de Educação da SEDF.

Embora tais sujeitos não tenham proximidade com a temática da Educação Especial/Inclusiva, fizeram no decorrer da entrevista referências ao texto da Meta 4 do PDE-DF, em especial na proposição de universalizar o acesso à Educação Básica e ao Atendimento Educacional Especializado, como podemos perceber na fala do Sujeito H, atuante na Suplav:

A gente sempre busca isso de garantir Salas de Recursos, é uma coisa que praticamente quase todas nossas escolas hoje eu vejo que elas vão por esse caminho, que é ter essa Sala de Recursos entendeu. Eu acho que a gente tem mais de 400 e poucas Salas de Recurso e a tendência é universalizar, porque à medida que você vai tendo educação inclusiva você vai criando obrigatoriamente essa Sala.

Dessa forma, evidenciaram compreender em linhas gerais o sentido da política formulada e que nesse momento está sob sua responsabilidade para ser implementada, embora

busquem limitar sua atuação sob as questões que estão vinculadas as suas agências, como as questões de financiamento, recursos humanos, garantia de espaço físico, entre outros.

## **7 Compreensão dos distanciamentos e aproximações entre a Meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF.**

A presente pesquisa buscou identificar a compreensão dos agentes de implementação em relação às modificações que o Distrito Federal realizou ao recepcionar as diretrizes contidas no texto do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) no Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2015) e as implicações dessas mudanças no para o Sistema público de Ensino do Distrito Federal.

A fim de estabelecer um melhor panorama dessa questão, foram feitos questionamentos tanto aos agentes de implementação com atuação na União e no DF.

Dentre os distanciamentos mais citados, a ampliação do escopo de atendimento figurou entre a questão mais lembrada pelos sujeitos, ao apontarem que ao estabelecer um público diverso, o DF terá que ampliar suas ações para alcançar a sua consecução:

A da meta 4 tem distanciamento, porque a gente colocou sem idade, e você sabe que no PNE tem uma idade e a nossa não. A gente colocou sem restrição, então é de todo mundo. Nós colocamos muito mais transtornos, então todas nossa metas praticamente a gente avançou um pouquinho mais em cada uma. Nós estamos sendo mais ambiciosos pra dizer assim. (SUJEITO H – SEDF/SUPLAV).

O motivos que levaram o Distrito Federal a ampliar o escopo de atendimento educacional relacionado à meta 4 foram apontados pelos entrevistados: a existência da Lei Distrital 5.310/2014 (DISTRITO FEDERAL, 2014), que versa sobre a obrigatoriedade de oferta educacional durante toda a vida aos estudantes da Educação Especial/Inclusiva; e as demandas por garantir a universalização da oferta de vagas e de Atendimento Educacional Especializado (AEE) para os estudantes com transtornos funcionais.

A primeira questão foi apontada na fala do Sujeito E, que atua na área de gestão de Educação Especial no Governo do Distrito Federal:

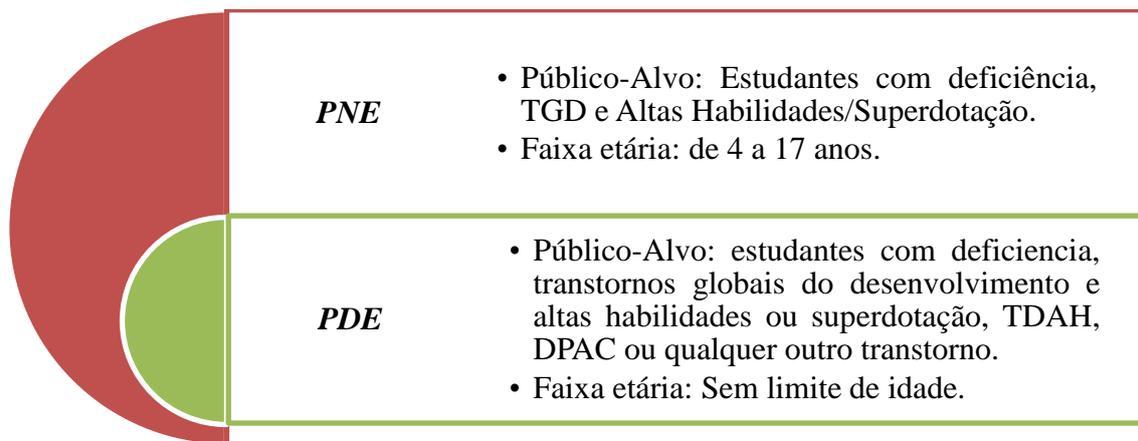
A gente aqui ,quando foi fechar a questão da idade, na verdade a gente teve que se adequar por causa de uma legislação interna do Distrito Federal que é a lei 5.310/2014, eu acho que é a do Chico leite, que veio estabelecer o atendimento para toda vida. Então a gente teve que se adequar a essa nova lei e no PDE nosso teve que sair assim.

A segunda questão, relacionada à inclusão dos estudantes com transtornos funcionais como DPAC e TDAH, contrariando o público-alvo da Resolução CEB/CNE 04/2009 (BRASIL, 2009) que orientou o PNE, foi creditada à mobilização social com o intuito de garantir no corpus legal ações que já viam sendo desenvolvidas pela SEDF:

Especificamente com relação ao público porque quando você conceitua a Educação Especial a gente tem o decreto presidencial 7.611 que ele fala bem claro na delimitação do nosso público alvo que são os alunos com deficiência, TGD e Altas Habilidades e quando PDE saiu, quando a gente foi discutir na Conferência com a representatividade de todas as escolas nossas. a gente chegou conseguiu ainda filtrar bastante isso, mas quando foi pra Câmara houve uma mistura e aí o que saiu na Meta 4 foi já uma mistura de públicos (SUJEITO H – SUPLAV).

Partindo da compreensão dos agentes de implementação, é possível estabelecer (figura 5) os principais distanciamentos entre o que se estabeleceu no PNE e no PDE-DF que demandarão de maior atenção no momento de implementação:

**Figura 5: Distanciamento entre a meta 4 do PNE e do PDE-DF na visão dos agentes de implementação**



Em relação a esses distanciamentos, os sujeitos mostraram a compreensão de que ao ampliar o escopo de estudantes, o Distrito Federal assumia para si a responsabilidade de implementar e financiar ações além do que foi determinado no PNE. Embora os sujeitos atuantes na área federal tenha preferido não falar abertamente sobre a Meta 4 do PDE-DF, apontaram que o objetivo do MEC é garantir o cumprimento do que foi proposto no PNE, cabendo aos entes federados garantir as ações que não foram previstas no PNE. Essa questão foi evidenciada na fala do Sujeito D, com atuação na SECADI/MEC:

Dentro do Ministério da Educação a nossa política é voltada para este público de 4 aos 17 anos, essa é a prioridade. Então tudo que se pensa é voltado para essa faixa etária. Então os estados e municípios que, considerando a autonomia dos estados e municípios na construção de políticas próprias, a partir do momento que eles propõe

algo de diferente, o próprio estado e município tem que estar cientes de que para sua implementação vai ter que ter uma situação mais específica. A política prioritária nossa de Atendimento Educacional Especializado, de escola acessível, de transporte acessível, de ampliação de vagas é para este público de 4 a 17 anos.

Em relação às aproximações entre a Meta 4 do PNE e do PDE-DF, os agentes de implementação evidenciaram que a questão de possibilitar a coexistência entre as escolas especiais e as escolas inclusivas trazem um forte elemento de aproximação, fazendo inclusive uma reaproximação entre as políticas propostas pelo MEC e as levadas a cabo pela SEDF, já que durante muitos anos houve uma queda de braço entre o Distrito Federal e a União para garantir a manutenção dos Centros de Ensino Especial e das Classes Especiais:

Essa possibilidade é um avanço, pois a gente aqui como Diretoria defende a existência mesmo dos Centros e das Classes, e resistimos ano após ano contra toda uma política do MEC. Isso nos causou realmente muitas dificuldades, pois os Centros não recebem todas as verbas, não tinha por parte do MEC esse reconhecimento em quanto escola que faz um trabalho importante (SUJEITO E).

Outro ponto de aproximação apontado é a possibilidade de convênios entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil, a fim de ofertar educação aos estudantes da Educação Especial e garantir a oferta de Atendimento Educacional.

## **8 Compreensão dos sujeitos em relação às Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF**

Em relação às estratégias 4.4 e 4.6 da Meta 4 do PNE e 4.11 e 4.12 que são foco do presente estudo, e que versam a respeito da garantia de Salas de Recursos Multifuncionais e da ampliação dos programas de acessibilidade, os entrevistados apontaram que tais ações tem como sentido dar concretude ao que se propõe em relação à universalização do atendimento escolar para as pessoas com deficiência com garantia de aprendizagem a esses estudantes.

Nesse sentido, as estratégias são percebidas como instrumentos que “descrevem os caminhos que precisam ser construídos e percorridos por meio das políticas públicas” (BRASIL, 2014) para dar consecução ao proposto no PNE e no PDE-DF.

Em relação às ações propostas, evidenciaram clareza dos desafios em suas falas, apontando questões relacionadas aos programas como escola acessível as Salas de Recursos Multifuncionais e transporte escolar acessível, em especial no âmbito do Distrito Federal.

Na fala do entrevistado C, com atuação profissional na SECADI/MEC, foram apontadas as ações a serem desenvolvidas ou que já vem sendo desenvolvidas:

Nosso foco com o Escola Acessível é que ele hoje vislumbre escolas diferentes das que existiam. Já temos 52 mil escolas que foram contempladas com recurso da multifuncional. Nós estamos atuando para que cada uma delas receba uma, pelo menos uma única vez esse recurso isso. No caso do DF, quase 80% das escolas contam com as Salas de Recurso, mas vamos buscar a ampliação, a partir da articulação com o governo local. Com relação ao transporte acessível, ele busca contemplar municípios e estados com maior número de beneficiários do BPC fora da escola, sendo que já foram consignados ao DF recursos do FNDE para a compra de ônibus acessíveis. Tem que ver agora qual será a demanda para buscar recursos.

Na visão do Sujeito L, atuante em Sala de Recursos, as estratégias 4.4 e 4.6 do PNE, e 4.11 e 4.12 do PDE são de fundamental importância, tendo em vista que:

Não é possível haver educação de qualidade para as pessoas com deficiência se não houver condições materiais, se não houver Sala de Recursos, se não houver transporte acessível. Imagina você ter escolas que ainda não tem nem banheiro adequado? Como pensar em inclusão sem tecnologia? Isso enfraquece o movimento de inclusão, então eu penso que essas estratégias são fundamentais.

O entrevistado E, com atuação na SEDF, evidenciou em sua fala a compreensão de o Distrito Federal, a fim de cumprir o estabelecido no PDE-DF, que ampliou o público definido no PNE, terá que criar mecanismos para garantir a oferta aos estudantes que foram estabelecidos como integrantes do escopo da meta 4, levando à reflexão de que as adequações do DF terão implicações:

No caso aqui do DF né, temos que buscar a ampliação das Salas de Recursos, mas também temos o problema dos alunos com transtornos né? Porque o programa escola acessível é para os alunos delimitados na Resolução 04/2009, que não incluem os transtornos. Então temos que trabalhar com as Salas de Apoio aos transtornos, pois esses espaços, com tecnologia, e com recursos precisam ser viabilizados (SUJEITO E – SEDF/SUBEB).

Com o melhor entendimento acerca da interpretação (Hill, 2006) e ressignificação das políticas formuladas por meio da compreensão dos agentes de implementação (Lotta, 2010), buscaremos analisar a implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 PDE-DF, e das ações específicas relacionadas às Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.

## **6.2.2 A Implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF e das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF.**

A fim de se aprofundar no processo de implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF bem como das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, as informações analisadas nessa categoria foram organizadas em cinco subcategorias de acordo com os dados coletados: 1) Contexto de implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF e das Estratégias analisadas; 2) Regime de Colaboração no processo de implementação; 3) Relações inter e intragovernamentais na implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF; 4) A atuação dos agentes de implementação; 5) Monitoramento e Avaliação do processo de implementação.

#### **6.2.2.1 Contexto de implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF e das Estratégias analisadas.**

A literatura acerca do processo de implementação de políticas públicas tem apontado para a importância de se levar em conta a influência que o contexto tem sobre a política e consequentemente sobre seus resultados.

Nesse sentido, D'Ascenzi e Lima (2013, p.105) apontam a relação que se estabelece entre a formulação, a compreensão e os contextos que envolvem o processo de implementação de política:

Para tanto, devemos partir de uma concepção mais fluída da implementação. Podemos defini-la como um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos de ação.

Ao se aprofundarem nas reflexões acerca do contexto de implementação de políticas públicas, os mesmos autores estabelecem três contextos a serem levados em conta: o contexto político, que “diz respeito, fundamentalmente às mudanças de governo e ao apoio das elites”, o contexto social, “comumente relacionado ao apoio público à política e muitas vezes é considerado uma variável crítica porque esse apoio mostra-se instável e não perdura” e por fim o contexto econômico, que “influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação” D'ASCENZI E LIMA (2013, p.103).

Nesse sentido, é preciso apontar que os contextos políticos, sociais e econômicos constituídos no momento de implementação do Plano Nacional de Educação (PNE), e consequentemente dos planos estaduais, distrital e municipais de educação se mostra

complexo e diverso daquele estabelecido no momento de formulação do Plano, em virtude das abruptas mudanças nos cenários políticos e econômicos estabelecidos nos últimos anos.

Essa nova realidade, advinda de uma dinâmica de crise econômica e política pode, na visão dos sujeitos, afetar o processo de implementação do PNE, trazendo uma preocupação aos que estão envolvidos no processo:

A gente não tem como negar que o momento que o país vive, embora não seja nossa função aqui fazer julgamentos a respeito de tais situações, o momento econômico, político, social e institucional que o país vive certamente dificulta também isso, veja que é um momento complexo, com grandes incertezas. (SUJEITO I - FNDE)

A partir da percepção dos sujeitos, é preciso refletir acerca dos cenários e contextos políticos, econômicos e sociais que envolvem a política analisada, tendo em vista a influência que tais questões têm sob o processo de implementação de políticas públicas.

Em relação ao contexto político, em especial no nível nacional, os sujeitos pesquisados apontaram preocupação com o quadro atual de instabilidade política pelo qual o país atravessa. Em suas falas foi evidenciada a mudança de panorama político no país que tem como marco a disputa do segundo turno das eleições presidenciais de 2014, na qual Dilma Vana Rousseff (PT) foi reeleita com pequena margem de votos sobre o candidato da oposição, Aécio Neves (PSDB) e os acirramentos provocados por essa disputa.

Na visão dos sujeitos, passado o processo eleitoral, tem início uma forte crise política que começou a tomar volume em 2015, em especial pelas dificuldades econômicas, pela chamada Operação “Lava Jato” e pela perda de maioria legislativa e de popularidade da presidente eleita, o que acabou por culminar em seu afastamento no mês de maio de 2016 pelo Congresso Nacional.

Com a saída da presidente eleita, responsável por sancionar a Lei do PNE, a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), assume seu vice-presidente, Michel Elias Lúlia Temer (PMDB), que embora tenha composto o governo anterior, tem buscado imprimir um modelo político, econômico e social oposto ao de sua sucessora, com forte viés neoliberal, encabeçando propostas de reformas que visam atender a interesses dos mercados de capitais, com foco na redução dos gastos públicos, em especial gastos nas áreas sociais.

A percepção de mudanças no contexto político nos anos após a aprovação do PNE foi evidenciada na fala do Sujeito B, que buscou diferenciar o estilo das duas gestões:

O governo Dilma, sob qual foi tramitado parte significativa do PNE tinha um viés social né? Vinha fazendo maiores investimentos em educação, tinha a questão da lei

do pré-sal que buscava destinar recursos do pré-sal para financiar inclusive o PNE, então você tinha um governo que de certa forma foi partícipe na formulação desse texto, então para o bem ou para o mal tinha certa busca de concretizar o PNE e dar suporte aos entes subnacionais. Agora com o governo Temer, em nome da crise econômica, tem toda uma restrição ao gasto público, com leis inclusive, que não sabemos até que ponto pode afetar o PNE, e conseqüentemente os planos dos entes subnacionais, que de certa forma dependem da União, pois muitas das metas dos planos dos estados e municípios dependem de financiamento federal.

Em relação ao contexto econômico, que “influencia a disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação” (D’Ascenzi e Lima, 2013, p.103), o quadro se mostra bastante desafiador por duas questões principais: a restrição do gasto público, em especial a PEC 241/2016 (BRASIL, 2016), que versa sobre o congelamento dos gastos públicos e a crise fiscal enfrentada pela União, Estados e Municípios.

Nesse sentido, houve a interpretação por parte de alguns sujeitos que a PEC do Teto dos Gastos ameaça a implementação das Metas do PNE e dos planos dos entes subnacionais. Ilustrativa dessa visão é a fala do sujeito A, foi categórico ao afirmar que:

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

Para que possamos entender como a PEC 241/2016 da Câmara, convertida na PEC 55/2016 (BRASIL, 2016) no Senado Federal, pode vir a influenciar a consecução das Metas do PNE e acabar também influenciando os planos dos entes subnacionais, é necessário detalhar o inteiro teor do que está contido em seu bojo.

A Proposta de Emenda Constitucional-PEC nº 241/2016, aprovada pela Câmara Federal e pelo Senado Federal, alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir Novo Regime Fiscal, alterando o financiamento da educação, ao incluir o Art. 104 no ADCT que estabelece:

“A partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos a que se referem o inciso I do § 2º e o § 3º do art. 198 e o caput do art. 212, ambos da Constituição, corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício anterior corrigidas na forma estabelecida pelo inciso II do § 3º e do § 5º do art. 102”.

Tal alteração suspende o disposto no Artigo 212 da Constituição de 1988 que determinava que, anualmente, cabia a União aplicar em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no mínimo 18%, da receita líquida de impostos (receita

de impostos deduzida de transferências constitucionais a Estados e Municípios), substituindo-a por outra fórmula, na qual as aplicações “corresponderão, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas no exercício anterior corrigidas na forma estabelecida pelo inciso II do § 3º e do § 5º do art. 102”, ou seja, pelo IPCA medido pelo IBGE.

Para melhor ilustrar a situação, é interessante apontar estudo relacionado aos impactos da PEC nos gastos da União com MDE elaborado por Mendlovitz (2016), que comparou a evolução dos gastos da União em MDE usando-se a regra atual, ou seja, a aplicação de no mínimo 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) e a regra nova estabelecida pela PEC:

**Tabela 7 – Regra com aplicação vinculada de 18% da RLI versus PEC 241**

Exercício	Receita Líq. de Impostos (RLI)	Aplicação Mínima (18% RLI)	Aplic. Mín. pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)	Aplicação em MDE (Executado)	Aplicação MDE pelo IPCA (PEC)	Diferença (PEC e regra atual)
2016	259,7	46,7	46,7	-	59,7	59,7	-
2017	276,7	49,8	50,1	<b>0,3%</b>	63,6	64,0	<b>0,4%</b>
2018	296,4	53,3	52,9	<b>-0,5%</b>	68,2	67,5	<b>-0,6%</b>
2019	315,9	56,9	55,5	<b>-1,4%</b>	72,7	70,9	<b>-1,7%</b>
2020	336,7	60,6	58,8	<b>-2,6%</b>	77,4	74,1	<b>-3,3%</b>
2021	359,8	64,8	60,6	<b>-4,1%</b>	82,8	77,5	<b>-5,3%</b>
2022	384,4	69,2	63,3	<b>-5,9%</b>	88,4	80,9%	<b>-7,5%</b>
2023	411,8	74,1	66,2	<b>-7,9%</b>	94,7	84,4	<b>-10,1%</b>
2024	442,1	79,6	69,2	<b>-10,4%</b>	101,7	88,4	<b>-13,3%</b>

Elaboração: CONOF/CD em jun./2016

Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.

Projeção 2017 a 2025 pela variação PIB real e IPCA

PIB real e IPCA (projeção): Relatório Focus-Bacen (até 2020) e Conof/CD com base Focus-Bacen (2012 a 2025)

- (1) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Para os demais exercícios, estimou-se pela variação projetada do PIB real e inflação pelo IPCA. Já a estimativa do MDE executado em 2016 foi de 23% da RLI, com base na média dos 2 últimos exercícios.

Em seu estudo, Mendlovitz (2016, p. 4) assevera que “observa-se que, em 2017, não se vislumbraria perda de recursos na aplicação em despesas de MDE. Entretanto, a partir de 2018, já começaria a haver perda, a qual se acentuaria rapidamente nos exercícios seguintes”, chegando a -13,3% do gasto com MDE em comparação com o estabelecido anteriormente.

Se o contexto econômico na União parece bastante desafiador, o contexto do Distrito Federal, também tem sido uma constante preocupação para os agentes de implementação, tendo em vista a crise fiscal vivenciada pelo DF.

Na visão dos sujeitos responsáveis pela implementação em nível distrital, há a preocupação de que o contexto econômico acabe por influenciar negativamente a consecução das Metas estabelecidas. Essa preocupação foi externada, entre outros, pelo Sujeito H:

Então acho que há uma percepção, de mais ou menos de um todo, e eu acho o que mais pegou dessa vez foi o momento complicado no qual temos que implementar a Meta 4 do PDE-DF, e sabendo que ela traz responsabilidades ao Distrito Federal que não foram previstos no Plano Nacional foi a área financeira, orçamentária que realmente nesse Governo ficou bem a quem do que deveria pela falta de orçamento, há um grande contingenciamento de recursos. (SUJEITO H - SUPLAV)

Se tomarmos em conta a análise realizada pela Comissão de Educação e Saúde da Câmara Legislativa do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2017) acerca dos investimentos em educação nos anos após a publicação do PDE-DF, é possível compreender o receio apresentado pelos implementadores (Tabela 8):

**Tabela 8: Investimento do Distrito Federal em Educação**

ANO	I. EMPENHO LIQUIDADO	II. CANC. RP PROC.	III. PAG. RP. NÃO PROC.	IV. INVESTIMENTO (I-II+III)
2015	6.801.138.371	0	85.336.212	<b>6.886.474.584</b>
2016	5.977.336.542	0	90.039.322	<b>6.067.375.865</b>

Fonte: Comissão de Educação e Saúde da CLDF

A partir dos dados levantados, é possível identificar que entre os anos de 2015 e 2016 houve uma redução de 819,10 milhões de reais no investimento do DF em Educação.

Os gastos com a Educação Especial/Inclusiva serão debatidos na Categoria “Ações de Implementação do PNE e do PDE-DF” na Subcategoria “Gastos com Educação Especial”.

Embora a situação financeira gere preocupação por parte dos agentes de implementação e os dados disponíveis apontem para a redução dos investimentos em educação tanto na União quanto no Distrito Federal, houve demonstração de otimismo por parte de alguns sujeitos ao afirmarem que um contexto de dificuldades pode acabar sendo uma oportunidade para melhorar a gestão pública.

Tal questão foi evidenciada na fala do Sujeito I, que atua na área de financiamento da Educação na União:

A situação financeira existe, é um problema real, contudo, tendo um lado otimista, acho que é um momento de você fazer melhor, pensar mais, raciocinar mais, procurar ideias criativas para isso, mas realmente não posso negar, vamos falar

assim que estamos em um momento de crise. Então, embora o problema educacional não seja apenas de investimento, isso dificulta sim (SUJEITO I – FNDE)

A visão do Sujeito I acabou sendo corroborada pela fala do Sujeito H, que atua na área de planejamento na Secretaria de Estado de Educação do DF:

Mas como sou muito otimista, tenho muita fé no futuro, tento ver isso não apenas como problema, mas também como oportunidade de novas iniciativas, novas medidas, é hora de inovar, de ter cuidado para não haver desperdício desnecessário de recursos, de melhor qualificar o gasto público para isso e mais ainda, de melhorar na governança.

Por fim, em relação ao contexto social, que está diretamente ligado ao apoio da sociedade à política (Lima e D’Ascenzi, 2013), por se tratar de um tema sensível à população, que em geral apoia a ampliação do acesso educacional, e pela força das coalizões de interesse (Teixeira, 2002), como as APAES, os entrevistados apontaram que não percebem mudanças em relação ao contexto social que envolve a Meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF.

#### **6.2.2.2 O Regime de Colaboração no processo de implementação**

No decorrer das entrevistas, ficou evidente o papel que do Regime de Colaboração na consecução das metas do PNE e dos Planos dos entes subnacionais, tendo em vista a forma estabelecida no artigo 214 da CF de 1988 que tratou da necessária colaboração entre os entes federados a fim de consolidar um sistema educacional de qualidade e romper com as desigualdades educacionais que marcam a educação brasileira ao determinar que:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

(...)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Os agentes de implementação entrevistados apontaram em suas falas a necessidade de compreensão que boa parte das políticas propostas no PNE são executadas por estados e municípios, e nesse sentido a Lei 13.005/2014 se preocupou com o regime de colaboração, estabelecendo no artigo 7º da Lei do PNE que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014). Também apontaram que

a adequação dos planos estaduais, distrital e municipais às diretrizes do PNE surge como um facilitador do Regime de Colaboração.

Tal questão foi abordada na fala do Sujeito H, ao comentar a necessidade de colaboração entre a União e o Distrito Federal para a consecução das Metas:

Percebo a importância do Regime de Colaboração, porque a gente praticamente hoje na meta 1 que é a construção do CEPIS, a gente construiu praticamente todos com a verba federal. A gente tem o Centro de Educação Profissional que também a gente constrói com as verbas federais. E as Salas de Recurso? Também tem verba federal, com a implementação por nossa conta. Então muitas das metas, se não fosse esse dinheiro das verbas federais por meio do PAR ou do SIMEC, a gente eu acho que não conseguiria cumprir várias das metas né? Por isso é importante que as metas do PNE e do PDE tenham convergência no que for possível (SUJEITO H – SUPLAV).

No caso específico da meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF, os entrevistados apontaram que está contemplado o Regime de Colaboração como seu pressuposto, seja por meio do financiamento da dupla matrícula no FUNDEB conforme Decreto 7.611/11 (BRASIL, 2011) no qual a União presta assistência financeira aos Estados e Municípios que matriculam os estudantes com deficiência em classes comuns e no AEE, seja no desenvolvimento de programas para aquisição de recursos de tecnologia e acessibilidade.

Pontuaram também nas falas que as Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF, que buscam garantir Salas de Recursos Multifuncionais e a ampliação dos programas de acessibilidade para os estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação, se darão por meio do aperfeiçoamento do Programa Escola Acessível, que tem por objetivo criar condições de acessibilidade ao ambiente físico e aos recursos pedagógicos nas escolas públicas de ensino regular para os estudantes com deficiência, TGD e AH/Superdotação, por meio da disponibilização de recursos, via Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, e o Programa Transporte Escolar Acessível, desenvolvido a fim de promover a inclusão dos estudantes com deficiência, por meio de transporte escolar acessível, ambos desenvolvidos em Regime de Colaboração entre a União, os Estados, e os Municípios.

Embora esteja estabelecido em Lei, o Regime de Colaboração ainda apresenta dificuldades, como foi evidenciada na fala do Sujeito I, atuante no FNDE:

Olha, ainda existem dificuldades, ainda é preciso melhorar a articulação federativa para garantir o Regime de Colaboração. Muitas vezes os entes subnacionais não querem trabalhar articulados com a União. E quando há aproximação, o foco se dá mais no recurso financeiro. E penso que há coisas até mais importantes que o acesso aos recursos financeiros, é preciso criar políticas de âmbito nacional.

Os sujeitos de pesquisa apontaram que para melhorar a colaboração federativa e aperfeiçoar os instrumentos de coordenação de políticas públicas Inter federativas, o MEC, por meio do FNDE, vinculará o Plano de Ações Articuladas-PAR versão 2016/2019 às Metas dos Planos Estaduais ou Municipais de Educação.

O Plano de Ações Articuladas – PAR surgiu no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que contava com 28 diretrizes articuladas em um plano que previa o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação básica, buscando aperfeiçoar o regime de colaboração ao conciliar a atuação dos entes federados autônomos, envolvendo a decisão política e a ação técnica buscando a melhoria dos indicadores educacionais. Para tanto, dispôs de instrumentos de avaliação e implementação de políticas educacionais.

Assim, segundo a fala do Sujeito I, o principal instrumento de apoio, financiamento, avaliação e acompanhamento surgido nesse contexto foi o PAR:

O instrumento para isso seria o PAR. E nesse programa ele captaria, faria um planejamento de todas as ações e necessidades das proposições dos Estados e Municípios e repassaria as ações ao MEC por esse instrumento. Ai seria o canal de comunicação direto que os municípios e os Estados precisavam e aquilo que o MEC tinha a oferecer e fazia esse instrumento como canal. A ideia era assim, de lançar um sistema, de você não fazer vários atendimentos, varias ações pulverizadas, mas ter um canal único de, ou pelo menos, o máximo possível de comunicação para que houvesse uma ação sistêmica (SUJEITO I – FNDE)

A dinâmica estabelecida para acesso aos recursos do Plano de Ações Articuladas-PAR 2016/2019 e sua articulação com as Metas do PNE e dos Planos de Educação dos Estados e Municípios, foi delineada na voz do sujeito I:

Assim, depois do PNE, quem não tem seu plano estadual ou municipal não pode, não consegue caminhar com o PAR, eu não posso apoiar você pra esses próximos 4 anos se você não fez sua visão estratégia para os próximos 10. É regra basilar, quem não tem o plano não segue com a gente, é um critério de entrada.

Dessa forma, para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam recursos do PAR, eles deverão no momento de elaboração do seu Plano de Ações Articuladas referenciá-lo nas metas do PNE e de seus próprios planos, caso contrário não receberão apoio.

O Sujeito I apontou que o PAR servirá como um instrumento de planejamento, avaliação e monitoramento acerca da implementação dos planos de educação, possibilitando maior clareza das questões a serem aperfeiçoadas e aquelas que tem tido êxito:

A gente tem feito um trabalho de no próprio PAR deixar bem claro o que eles estão fazendo no Plano, então assim cada meta deles no Plano, cada ação a gente pede pra referenciar com o PAR, então a gente tenta caminhar juntos com isso bem próximos com eles e mostra que pra gente nosso respeito com o Plano.

Por fim, foi evidenciado que no momento atual, devido à falta de clareza no cenário político e econômico, o novo ciclo do PAR ainda está e fase de planejamento para levantamento das ações e dos recursos disponíveis, mas que as propostas já estão sendo feitas:

Neste momento a gente está tendo discursão no orçamento e não tem clareza disso por causa do cenário político e econômico. Mas todas nossas ações são voltadas para o PNE. No PAR verifica-se que, no próprio PAR, o município ou o estado, embora seja redundante, tem uma cópia anexada do Plano de Educação e reforça lá os indicadores que mostram que seu plano está igual ao PNE, e que tem seu plano local baseado com os referencias do Plano Nacional (SUJEITO I – FNDE)

No caso do Distrito Federal, os agentes de implementação evidenciaram que o PAR 2016/2019 está sendo organizado e debatido levando em consideração o PNE e o PDE-DF, e que estão aguardando a abertura do novo ciclo do PAR.

### **6.2.2.3 Relações Inter e Intragovernamentais na implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF no Distrito Federal**

Nessa subcategoria é apresentada a discussão acerca das relações intergovernamentais e intragovernamentais na implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

Ao debater relações intergovernamentais, é importante pontuar que a literatura as definem como relações de “interdependência entre esferas governamentais para a provisão de políticas que, por sua vez, gera mecanismos de coordenação e cooperação” (SOUZA, 2013, p. 105). Para Abrucio e Sano (2013, p. 217), trata-se de “um fenômeno que ocorre sempre que dois ou mais governos interagem para o desenvolvimento ou execução de políticas públicas”.

Assim, buscou-se compreender a forma como se estabelecem as relações de interação entre a União e o Distrito Federal no contexto de implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF. Tal análise adquire relevância, tendo em vista que as relações intergovernamentais são apontadas na literatura como primordiais para o sucesso das políticas públicas, pois “o grau de sucesso da implementação estará, portanto, diretamente associado à capacidade de obtenção de convergência em torno dos objetivos” (Silva, 1999, p.13) da política por parte dos distintos níveis de governos envolvidos em sua implementação.

Em relação à Meta 4, os sujeitos de pesquisa evidenciaram que a estrutura das relações intergovernamentais forma uma cadeia complexa: por parte da União, o Ministério da Educação, em Especial a SECADI e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE, além das demais Secretarias, tendo em vista a característica transversal da Educação Especial. Já por parte do Distrito Federal, atua a SEDF em suas diversas instâncias.

O aperfeiçoamento das interações entre os distintos níveis de governo tem se constituído como um foco importante de atenção, tendo em vista a compreensão de que as ações estabelecidas nos Planos de Educação não podem ser implementadas sem que haja a união de governos que detém autonomia constitucional em torno de objetivos comuns.

A fala do Sujeito C, com atuação no MEC, apontou a dinâmica das relações intragovernamentais estabelecidas bem como sua preocupação com tal questão::

Olha, a gente busca dar suporte aos Estados, buscando coordenar a implementação do PNE e dos demais planos, e no caso específico que você está analisando, ao Distrito Federal. Essa relação interinstitucional é feita tanto pela SASE, quando pela SECADI no caso da Meta 4. Então temos buscado ações para aperfeiçoar a coordenação com vistas a aperfeiçoar o trabalho, embora ainda tenhamos no Brasil certa dificuldade Também temos que lembrar que não há como obrigar nenhum ente federado a nada, tem que ser num processo de colaboração e interação. (Sujeito C)

A preocupação com as relações intergovernamentais no contexto da Meta 4 também foi evidenciada na fala do Sujeito H, com atuação no Governo do Distrito Federal:

Olha, historicamente, nós sempre tivemos certa instabilidade dentro de nossas relações com o MEC, já que em alguns momentos tivemos muita proximidade, em especial quando os partidos políticos no poder aqui e lá eram próximos. Também tivemos distanciamentos quando a política local não batia com a federal. No Ensino Especial, houve dificuldades extras né? Até porque o MEC não reconhecia muito do que a gente fazia aqui, como os Centros, sempre pressionando a gente.

Outro fator apontado está relacionado à autonomia que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) deu aos entes federativos, e à necessidade de articulação Inter federativa, sendo um desafio tal articulação, haja vista a falta de mecanismos de articulação entre os entes federativos e de coordenação de políticas entre níveis de governo autônomos, gerando a necessidade de ações integradas, tendo em vista que para enfrentar o “problema de coordenação das ações de níveis de governo autônomo é preciso compartilhar políticas entre entes federativos que, por natureza, só entram nesse esquema conjunto se assim o desejarem” (ABRUCIO, 2005, p. 44)..

Em relação às ações da política analisada, os sujeitos apontaram a busca em melhorar a articulação e coordenação das relações intergovernamentais entre a União e o DF,

respeitando a autonomia de ambos. Dentre as estratégias utilizadas, foram citados o Plano de Ações Articuladas – PAR, além de encontros, seminários, reuniões técnicas e formações realizadas pela SASE do Ministério da Educação e a SEDF.

Nesse sentido, o Sujeito I apontou que as relações intergovernamentais envolvendo a União e o DF por conta do PNE e do PDE-DF tem inaugurado uma dinâmica diferente da que acostumava ocorrer:

A gente tem tido uma aproximação com a SASE, até por conta da questão da avaliação e do monitoramento do nosso plano. Somos sempre chamados lá para debates, cursos. Nesse mês mesmo ficamos 4 dias de encontros e eles também nos passam demandas para que a gente possa responder, para criar articulação e também para ter alguma metodologia de trabalho. Então temos estabelecido relações para garantir a implementação e um instrumento para melhorar essas relações é o PAR, pois nele podemos trabalhar mais articulados, já que a União vai poder auxiliar na execução do Plano, apoiar na parte financeira e criar uma articulação conosco para garantir que as coisas aconteçam de forma integrada, algo que não costuma acontecer, pois às vezes parecia que a União e o DF vivam realidades paralelas.

Embora haja por parte dos sujeitos a avaliação de melhoria das relações intergovernamentais, o Sujeito D evidenciou que ainda existem muitas lacunas e dificuldades:

Olha, não posso deixar de reconhecer que as coisas têm melhorado, em especial por conta da criação da SASE, que tem atuado buscando a melhoria das relações e também as devidas articulações. Embora não posso negar que ainda existe uma certa dificuldade de articulação, em especial pelo MEC contar com poucos profissionais para acompanhar melhor as coisas. Então as vezes sinto que o DF atua de forma isolada, não havendo tanta integração não. Mas isso também é algo histórico. Ah, e também na meta 4 tem a questão dos distanciamentos em relação ao nacional, então tem questões em que estamos mesmo atuando sozinhos (SUJEITO D – SEDF).

Em relação às relações intragovernamentais, aquelas que se estabelecem entre órgãos e setores pertencentes a uma mesma estrutura de governo, os sujeitos evidenciaram, até pelo fato da Educação Especial ser transversal, que as relações seguem uma cadeia complexa de relações intragovernamentais, marcadas muitas vezes por conflitos e falta de articulação.

Na área federal (MEC), as relações intragovernamentais estabelecidas para garantir a implementação da Meta 4 do PNE envolvem múltiplas agências, fazendo com que as ações tenham que ser articuladas com distintas Secretarias do MEC, bem como com o FNDE, tendo em vista que o FNDE é responsável pela execução e liberação de vários recursos na área de Educação Especial, como o Programa Transporte Escolar Acessível e por ações relacionadas ao Programa Escola Acessível, foco das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE.

Tal dinâmica foi evidenciada na fala do sujeito D:

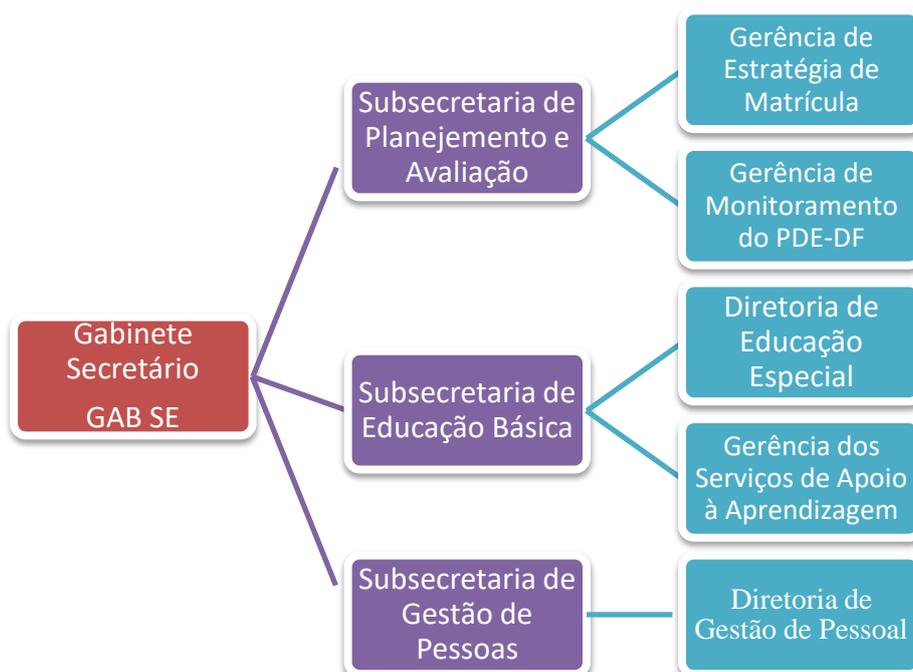
É um trabalho na nossa secretaria, a Secretaria de Direitos Humanos é uma secretaria que se articula com as outras, até por que é uma modalidade transversal, então a gente precisa transitar de fato em todas as etapas e níveis e modalidades. Então a gente tem aqui uma articulação com a Educação Infantil, que é da SEB, a gente tem com a SETEC, que é educação profissional e tecnológica e a gente relações com a SESU, que é educação superior. E o nosso planejamento é melhorar essas relações, inclusive a gente tem aqui um plano de ação construído em cima das estratégias da meta 4 então queremos a participação de todos.

No Distrito Federal, segundo a fala dos entrevistados, as relações intragovernamentais também se mostram complexas e desafiadoras, tendo em vista que cabe à SEDF a oferta dos serviços educacionais à população, demandando dessa forma a disponibilização de espaço físico com estrutura adequada, profissionais do magistério, recursos tecnológicos entre outros, levando à necessidade de articulação entre distintos setores internos.

Apontaram que a estrutura administrativa da SEDF acaba por tornar complexas as relações, pois envolve distintas subsecretarias: A Subsecretaria de Educação Básica, responsável pela construção da política educacional, pela coordenação pedagógica da política educacional; A Subsecretaria de Planejamento e Avaliação – SUPLAV, responsável pelo planejamento e Avaliação, incluindo a Estratégia de Matrícula e a disponibilização de espaço físico; e a Subsecretaria de Gestão de Pessoas – SUGEP, responsável pela gestão de pessoal

A partir da fala dos entrevistados, é interessante apontar a cadeia de relações intragovernamentais envolvida na implementação da política analisada no presente estudo:

**Figura 6: A estrutura da SEDF envolvida na Implementação da Meta 4**



Diante da multiplicidade de setores envolvidos, os sujeitos de pesquisa atuantes no Distrito Federal evidenciaram a dinâmica das relações intragovernamentais estabelecidas:

É Roger, como você bem sabe essa é uma luta, essa articulação é sempre uma luta né? Porque a gente aqui é pedagógico e aí você vai lidar com a gestão de pessoas que administrativa, você vai lidar com planejamento que também tem a função dele né, de estar ali vendo a questão do acesso a todos. A gente tem tido avanços nessas discussões de articulação né, de documentos que já são construídos coletivamente né, da participação né e buscamos sempre a transversalidade porque a Educação Especial é transversal. A gente tem conseguido né internamente e participar de políticas públicas que envolvam as etapas e as modalidades constantes do documento (Sujeito E - SUBEB).

Uma questão interessante levantada no decorrer do estudo está relacionada ao fato de que na organização administrativa da SEDF, a definição das políticas relacionadas aos estudantes que são público-alvo da Meta 4 estão divididas em setores distintos: A Diretoria de Educação Especial é responsável pela política relacionada aos alunos com deficiência, TDG e Altas Habilidades/Superdotação, e a Gerência de Orientação e do Serviço Especializado de Apoio à Aprendizagem é quem conduz a política voltada aos estudantes com Transtornos.

Na visão do Sujeito F, essa questão traz maior complexidade às relações intragovernamentais:

Olha, devido ao fato de na Meta 4 estarem dois públicos distintos, os estudantes da Educação Especial conforme Resolução 4/2009 e os alunos com transtornos, se pensar a implementação da Meta 4 é algo que requer maior articulação, tendo em vistas que há setores distintos que precisam se articular. Eu vejo que quanto mais setores estão envolvidos, mais complexas são as relações (SUJEITO F – SUBEB).

No decorrer do estudo, foi evidenciada que embora haja complexidade das relações intergovernamentais, tendo em vistas questões burocráticas, de gestão de pessoas, há uma busca pela melhor articulação entre os diferentes setores envolvidos no processo de implementação, com o intuito de garantir a consecução do disposto na política analisada.

Segundo os sujeitos, essa articulação tem sido melhorada por meio da ação do Fórum de Acompanhamento e Avaliação do PDE-DF, instituído no Plano Distrital de Educação e que envolve setores do Governo do Distrito Federal e membros da sociedade civil:

Como ele foi construído com vários representantes de setores diversos, a gente consegue nesse momento é fazer essa discussão, e como tem representatividade, todo mundo e os nossos Subsecretários estão lá, eles fazem o repasse dessas demandas depois para suas coordenações e diretorias. Então eu acho que essas reuniões elas são pontuais e elas conseguem sim garantir melhor articulação interna,

não assim da forma que a gente queria, mas já conseguem. É um avanço porque antes era uma luta muito isolada (SUJEITO F).

Um fato que chamou atenção é que embora a melhoria da dinâmica das relações intragovernamentais seja de grande valia na implementação de políticas públicas, nem sempre dá conta de responder aos desafios:

Dentro do meu plano eu coloco ali o quantitativo certo de acordo com a CONAE e do PDE, o número de alunos em cada sala de aula, a quantidade de Salas de Recursos. Mas infelizmente hoje eu não posso fazer isso porque eu tenho uma diretoria que ela já me provou por A+B que ela infelizmente não pode, porque se não vai ter que ficar alunos fora da sala de aula. Então ela tem que manter como ainda está. Ao mesmo tempo a gente sabe que a SUGEP precisaria encaminhar professores que não temos (SUJEITO H – SEDF/SUPLAV).

#### **6.2.2.4 A atuação dos agentes de implementação**

Nessa subcategoria foi debatida a ação dos agentes de implementação, tendo em vista que a “a política muda à medida que é executada” (Mazmanian & Sabatier, 1983, p. 3) por meio da ação dos que implementam (Lotta, 2010).

A literatura acerca das ações dos agentes de implementação é bastante vasta, em especial no que diz respeito à discricionariedade dos agentes de implementação, em especial daqueles que compõem os chamados burocratas de nível de rua (Lipsky, 1980).

Os estudos apontam para a discricionariedade de tais agentes, ou seja, as “mudanças realizadas pelos agentes, a fim de lidar com essas normativas consideradas irrealistas e insustentáveis” (Oliveira, 2017, p. 24), levando a uma dinâmica que por um lado é fundamental para a execução da política e que por outro acabam por “modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores e dos grupos que lhes deram apoio” (D'Ascenzi, 2013, p. 105), moldando assim o desenho final da política.

Ao longo do estudo foi evidenciado que os agentes de implementação têm buscado no geral fidelidade àquilo que os formuladores estabeleceram no PNE e no PDE-DF. Contudo, as imprecisões deixadas no momento da formulação e a necessidade de implementar uma política num cenário de incertezas e numa dinâmica que envolve multiplicidade de agências e atores, acaba por levar a um processo de reformulação da política por parte de seus implementadores (Mazmanian & Sabater, 1983).

Foi interessante perceber a discricionariedade dos agentes de implementação que atuam na política analisada, tendo em vista que os entrevistados em sua maioria não

compunham o chamado nível dos burocratas do nível de rua (Lipsky, 1980), agentes que atuam diretamente com o público atendido pelas políticas e cuja ações discricionárias foram exaustivamente analisadas pela literatura, e sim compõem a chamada Burocracia Média do Estado – BME (Pires, 2011), ou seja, sujeitos que ocupam o nível gerencial em suas agências.

A partir das falas, foi possível notar relações entre as percepções/compreensões dos agentes e suas práticas discricionárias ao longo da implementação da política analisada, abrindo a reflexão de que o processo decisório e as ações discricionárias tomadas são muitas vezes orientados mais por valores e representações identitárias (Maynard-Moody e Musheno, 2003). Tal fato pode ser percebido na fala do Sujeito E, que no processo de formulação se opôs à inclusão dos estudantes com transtornos no texto da Meta 4 do PDE-DF, e que no momento de implementação do que foi estabelecido em lei, tem buscado, por meio da possibilidade discricionária, restringir alguns serviços que são ofertados:

A gente aqui como Diretoria da Educação Especial, a gente tem tentado manter o que diz realmente a legislação nacional no que se refere ao uso de alguns espaços, porque a gente começou a receber mesmo nas discussões que aconteceram lá, a gente começou a receber muitos pedidos de atendimentos nos espaços da Sala de Recursos, que é um espaço pedagógico destinado aos alunos com deficiência TGD e Altas Habilidades. Solicitações de atendimento de alunos com transtornos funcionais, até mesmo via judiciário, e que a gente entende que causa impacto, e deve ser algo restrito (SUJEITO E – SUBEB).

Como forma de justificar tal ação, pontua que esse filtro é necessário, tendo em vista as dificuldades técnicas e a limitação de recursos, levando assim, à necessidade de se estabelecer aqueles que seriam os mais necessitados ou merecedores:

A gente não consegue devido ao grande público que a gente tem que atender de forma adequada. Quem deveria ser atendido é a deficiência, ela não é transitória e o transtorno é, o transtorno, um DPAC, um TDAH, ele trabalhando no que ele tem de comprometimento, segue o fluxo normal. A gente tem que priorizar o nosso público porque é um atendimento para garantia dele de acesso, permanência e aprendizagem no decorrer de todo o espaço de tempo que ele vai precisar ter, os demais não.

Outra questão evidenciada se relaciona à necessidade de improvisações discricionárias com o intuito de lidar com normativas consideradas irrealistas e insustentáveis.

Um exemplo está na garantia de universalização do atendimento educacional aos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação proposta na Meta 4 do PNE bem como a universalização para os estudantes com transtornos funcionais contida na Meta 4 do PDE-DF, tendo em vista a falta de estudos censitários que estabeleçam o percentual populacional de pessoas com Altas Habilidades/Superdotação ou TDAH, por

exemplo, pois nem o IBGE, nem a CODEPLAN ou Fundação Getúlio Vargas fazem algum tipo de pesquisa censitária com tal recorte.

Diante desse quadro de incertezas quanto ao público a ser atendido, o Sujeito H buscou fazer uma adequação da política proposta:

Dessa forma, a única pesquisa de monitoramento que eu possa fazer é: todos que estão chegando à casa, à Secretaria de Educação são atendidos? Todos com qualquer tipo de deficiência? Então hoje eu posso te dizer que sim. Então todos com alguma deficiência são atendidos dentro da SEDF. É a única coisa que posso te falar hoje, mas se a população esta sendo atendida eu não sei já que eu não tenho como te garantir isso. O que nós, enquanto estado temos condições de garantir e vamos fazer é que todos os que chegarem até nós serão sim atendidos.

Por fim, outra questão envolvendo a ação dos agentes de implementação está relacionada às dubiedades do texto tanto da Meta 4 do PNE e do PDE-DF no que se refere à oferta de Salas de Recursos Multifuncionais, ou na falta de critérios claros dos estudantes que deveriam ter garantido transporte escolar acessível, por exemplo, o que acabará por ampliar a discricionariedade dos agentes de implementação.

#### **6.2.2.5 Monitoramento e Avaliação da Meta 4 do PNE e do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do DF**

O monitoramento e a avaliação das metas do PNE (BRASIL, 2014) e do PDE-DF (DISTRITO FEDERAL, 2015) se constitui um elemento de relevância quando se propõe analisar o processo de implementação no âmbito do Sistema Público de Ensino do DF, tendo em vista a possibilidade de que tais ações colaborem para o melhor acompanhamento social da evolução das metas, para a planejamento das ações com vistas a garantir a implementação das metas estabelecidas nos planos e para as mudanças de rumo que se fizerem necessárias.

Diferentemente do que aconteceu com o Plano Nacional de Educação 2001-2010 (BRASIL, 2001), o Monitoramento e a Avaliação dos Planos foi estabelecida na Lei Federal nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014) que determinou em seu Artigo 5º que “a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas”, e na Lei Distrital 5.499/2015 que estabeleceu em seu Art. 5º que “a execução do PDE e o cumprimento de suas metas devem ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” e no Artigo 6º que determinou a criação do Sistema Distrital de Monitoramento e Avaliação do PDE-DF.

Nesse tópico foram correlacionados os dados coletados nas entrevistas e no Caderno de Orientação para o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação (BRASIL, 2016).

Em relação ao monitoramento do Plano Nacional de Educação, os agentes de implementação destacaram que tal ação ficou, conforme estabelecido no PNE, a cargo do MEC, do Fórum Nacional de Educação, das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado e do Conselho Nacional de Educação, cabendo ao Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira elaborar, a cada dois anos, Relatório Descritivo com a análise consolidada dos dados com informações organizadas por ente federado.

Em relação ao monitoramento da Meta 4 do PNE, foram estabelecidos os seguintes indicadores: a) Indicador 4 A, que mede o percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola, tendo como base informações do Censo Demográfico (BRASIL, 2010); b) Indicador 4 B, composto pelo percentual de matrículas de estudantes de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e AH/superdotação matriculados em classes comuns do ensino regular da educação básica.

Em relação a esses indicadores, os agentes de implementação apontam as incoerências que dificultam a confiabilidade dos resultados:

Veja bem, a meta 4 fala em universalização do atendimento educacional aos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades né? Mas se você pegar o indicador 4 A, ele vai verificar, a partir dos dados do Censo de 2010, ou seja, com um bom espaço de tempo, o quantitativo de estudantes que se declaram com alguma deficiência que está na escola. Mas há um problema logo de cara, o IBGE não questiona quem tem Altas Habilidades, então como vamos saber o público alvo exato? (SUJEITO H – SUPLAV).

Os sujeitos também evidenciaram outra fragilidade, já que os indicadores apontam apenas acesso à escola e à forma no qual são atendidos:

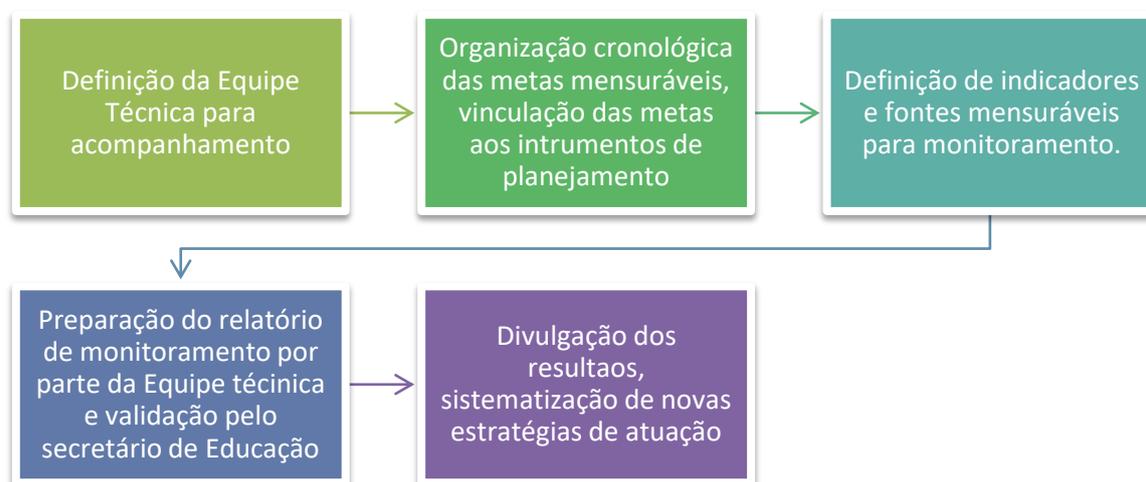
Os indicadores construídos pelo INEP indicam apenas os números relacionados ao acesso, apontado no Indicador 4 A, e se o atendimento está sendo feito em classes comuns ou não. Mas a meta 4 é muito mais ampla, pois ela propõe também garantia de AEE, Salas de Recurso, acessibilidade, entre outras coisas, pois não basta colocar esses estudantes na escola. Então como fazer um monitoramento? (SUPLAV)

Mesmo com essas fragilidades, o INEP divulgou o monitoramento do primeiro ciclo do PNE por meio do Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016. Os dados de monitoramento constantes no documento serão detalhados na seção 6.3.2.3;

Em relação ao monitoramento do Plano Distrital de Educação do DF, os agentes de implementação apontaram que o monitoramento tem seguido a orientação emanada do Caderno de Orientação para Monitoramento dos Planos (BRASIL, 2016), contando com a colaboração da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC (SASE) e que os dados locais servem tanto para monitorar a execução do Plano Distrital de Educação quanto para que o Inep consolide os dados acerca do Plano Nacional de Educação, no qual deve constar a evolução das metas detalhadas por ente federativo.

No decorrer do estudo, foi evidenciado que o fluxo de monitoramento tem seguido a dinâmica apontada na figura 7:

*Figura 7: Fluxo de Monitoramento do PDE-DF*



Em relação à definição da Equipe técnica, que na Secretaria de Educação do DF tem a responsabilidade de sistematizar o processo de monitoramento e avaliação do PDE-DE, o sujeito H apontou seus objetivos:

A equipe técnica foi construída para subsidiar uma comissão de acompanhamento que foi formada para avaliar e monitorar esse plano, essa comissão ela é formada por representantes da Câmara Legislativa, do Fórum Distrital de Educação, do Conselho de Educação do DF e da própria Secretaria. Só que como esse pessoal ia monitorar o plano com ações de tantas instâncias diferentes? Por isso se criou a equipe técnica, então nós fazemos todo um trabalho de levantamento de todas as estratégias, no qual captamos com as áreas responsáveis por cada uma das metas. Se ela é da Educação Especial, trabalhamos juntos a esse setor, e por aí vai (SUJEITO H – SUPLAV).

Quanto à organização cronológica das metas mensuráveis e a vinculação das metas aos instrumentos de planejamento foi apontado que as metas foram organizadas, mapeadas a partir da realidade encontrada quando da aprovação do PDE-DF em 2015 foi apontado que a

equipe técnica tem buscado constante monitoramento e diálogo com as equipes responsáveis pela implementação de cada uma das Metas do PDE-DF. Também afirmaram que os instrumentos de planejamento como o PPA 2016/2019 foram produzidos com vistas à garantir a consecução das Metas propostas.

Os sujeitos de pesquisa apontaram para a problemática que envolve a definição dos indicadores precisos para o monitoramento, citando em especial a Meta 4, tendo em vista a dificuldade de se estabelecer indicadores precisos para seu correto monitoramento:

Outra meta polêmica e problemática é a 4, que eu acho que é o que você trabalha, pois os indicadores não são precisos. Por exemplo, na área rural eu não tenho como estabelecer um indicador, porque nem a Codeplan nem a Emater têm dados de deficientes no meio rural. Eles ainda estão fazendo um acordo com a CODEPLAN para que na próxima Pdad saia sobre deficientes. Então esse ainda é o único que eu estou trabalhando com o dados do IBGE 2010, pois na meta 4 infelizmente eu não consegui em nenhum outro local dados mais atualizados (SUJEITO H SUPLAV).

O Sujeito H também apontou a dificuldade de se definir indicadores para apontar algumas situações específicas, como o caso dos Transtornos e das Altas Habilidades/Superdotação:

Eu não tenho dados de superdotado, eles não tratam isso dentro do IBGE, então fica muito prejudicado o monitoramento. Também não temos dados a respeito do TDAH e do DPAC. Não existem pesquisas censitárias a respeito dessas questões. Eu peguei do IBGE como te falei que foi a de 2010, e nem lá eu tenho uma coisa muito precisa. Então realmente é complicado estabelecer indicadores precisos para monitorar e avaliar.

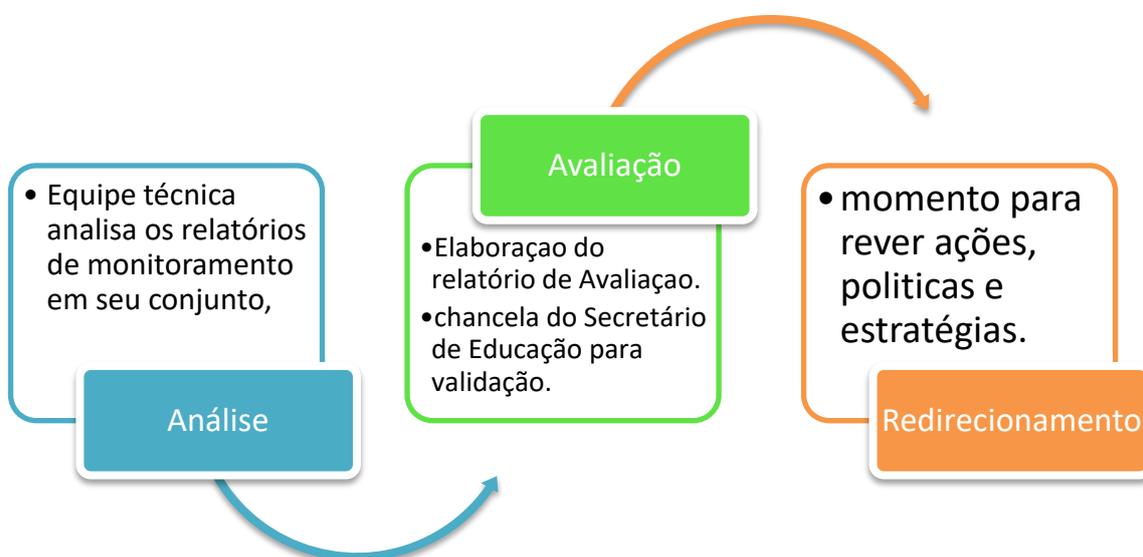
A compreensão de que os indicadores definidos pelo INEP, ou seja, o Indicador 4 A e o Indicador 4 B não contemplam o todo da Meta 4 do PNE foi apontado na fala do Sujeito I, que observou que internamente a SEDF tem organizado outras formas de monitoramento:

Quanto Meta, talvez não contemple nessa parte da pesquisa, mas enquanto estratégias que eu tenho dentro do plano eles contemplem, porque ali eles falam das minhas salas de recursos, ali eu sei como que o menino esta sendo tratado, se tem salas de transtorno, ou não, como que está o transporte desse menino, como está a questão da acessibilidade nas escolas (SUJEITO H – SUPLAV).

Quanto ao processo de preparação do relatório de monitoramento, sua validação por parte do Secretário de Educação e posterior divulgação em audiência pública para colher sugestões e redirecionar o trabalho, foi apontado que o relatório de monitoramento do primeiro ciclo do PDE-DF foi finalizado e seguiu para análise do Secretário de Educação do DF, que vai validá-lo ou reenviar para os ajustes que julgar necessários.

Por fim, os agentes de implementação evidenciaram a dinâmica de avaliação das Metas do PDE-DF, que deve ser feito a partir da conclusão do processo de monitoramento, sendo composto por três fases distintas: A análise dos relatórios de monitoramento, por meta e suas respectivas estratégias; a Avaliação, feita por meio do relatório de Avaliação a ser chancelado pelo Secretário de Educação do Distrito Federal; e por fim o processo de Redirecionamento, no qual o resultado de avaliação de cada um dos ciclos de monitoramento retroalimenta as ações a serem tomadas nos períodos subsequentes:

*Figura 8: Dinâmica de Avaliação dos Planos de Educação*



**Fonte:** Caderno de orientação para Monitoramento e Avaliação dos Planos

Em relação à avaliação da Meta 4 do PDE-DF, os sujeitos entrevistados lembraram que, devido às fragilidades para o correto monitoramento, é de se prever que a avaliação acabe por ser de certa forma deficiente, tendo em vista que os dados de monitoramento são essenciais para a avaliação, levando a se proceder adequações:

O que nós poderemos avaliar é no sentido de que se houve ampliação de atendimento, se estamos evoluindo no que se refere à oferta de Salas de Recursos, de tecnologia, de recursos e materiais pedagógicos, se o menino tem transporte. Enfim, essas questões serão avaliadas, embora eu não possa saber exatamente se estamos universalizando, porque não consigo definir qual o meu público (SUJEITO H)

### **6.2.3 Ações relacionadas à Implementação da Meta 4 e possíveis resultados no Sistema Público de Ensino do DF.**

Nessa seção debateremos as ações relacionadas à implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF e das Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e 4.11 e 4.12 do PDE-DF e os resultados alcançados. Para sistematização da análise, o debate foi assim organizado: 1) A Meta 4 e a organização do Sistema Público de Ensino do DF; 2) A realidade da Educação inclusiva no Sistema Público de Ensino do DF após 3 anos de promulgação do PNE e 2 anos do PDE-DF; 3) As perspectivas para a Educação Especial/Inclusiva no Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

### **6.2.3.1 A Meta 4 e a organização do Sistema Público de Ensino do DF.**

A partir dos dados coletados, foi possível perceber que o disposto na Meta 4 do PNE, e em especial, da Meta 4 do PDE-DF, acabou de certa forma acarretando a necessidade de mudanças na forma de organização do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

Assim, debatermos os aspectos mais relevantes levantados no decorrer do presente estudo, a saber: 1) o atendimento aos estudantes com transtornos funcionais como DPAC, TDAH, entre outros; 2) o atendimento aos estudantes com idade entre 0 a 3 anos; 3) o atendimento aos estudantes com idade superior aos 17 anos; 4) o atendimento nos Centros de Educação Especial e; 5) A Orientação Pedagógica da Educação Especial.

Em relação ao atendimento aos estudantes com DPAC, TDAH e outros transtornos incluídos como público-alvo da Meta 4 do PDE-DF, os sujeitos apontaram para a revisão da Orientação Pedagógica do SEAA (Serviço Especializado de Apoio à Aprendizagem) com vistas a estabelecer parâmetros claros para o atendimento desses estudantes na Rede Pública de Ensino do DF, em especial quanto ao funcionamento das Salas de Apoio aos Estudantes com Transtornos, tendo em vista que o AEE em Sala de Recursos Multifuncionais tem sido reservado aos Estudantes com Deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação, seguindo os parâmetros estabelecidos na Resolução CNE-CEB 04/2009 (BRASIL, 2009).

Quanto ao atendimento aos estudantes com idade entre 0 e 3 anos, os sujeitos com atuação no nível federal e distrital apontaram para a necessidade de construção de políticas de atendimento a esse público. Mesmo não contemplados no texto da Meta 4 do PNE, os agentes de implementação com atuação no MEC apontaram para a necessidade de se prover esse atendimento, tendo em vista que na Meta 1 do PNE se estabeleceu a garantia de atendimento a pelo menos 50% dos estudantes de 0 a 3 anos até o final do PNE. Nesse sentido, foi apontado pelo Sujeito C, atuante na SECADI/MEC:

Nós já estamos atuando na Educação Infantil, em respeito ao que determina a Meta 1 que define a obrigatoriedade de ampliar a oferta de vagas em creches para chegar a atender ao final do PNE no mínimo 50% dos estudantes de 0 a 3 anos, lembrando também que há uma Estratégia que define a necessidade de ampliar o atendimento para criança com deficiência de 0 a 3 anos. Nesse sentido está sendo discutido uma fórmula para a educação infantil já que o número de creches é insuficiente.

Já os agentes de implementação com atuação no DF apontaram a necessidade de verificar a demanda e buscar a ampliação do Programa de Educação Precoce, além da ampliação de creches, conforme estabelecido na Meta 4 do PDE-DF, a fim de garantir a universalização do atendimento aos estudantes com 0 a 3 anos, conforme fala do Sujeito F:

Então, essa questão de colocar na Meta 4 do PDE-DF um público maior, incluindo os estudantes de 0 a 3 anos, por exemplo, gera a necessidade de ampliar o Programa de Educação Precoce, e nesse sentido já estamos reforçando o quadro de pessoal para 2018 por meio do Concurso de Remanejamento e por meio da Estratégia de Matrícula 2018. Também precisamos ofertar mais vagas em creches.

No que se refere ao atendimento aos estudantes com idade superior a 17 anos, foi apontado na fala do Sujeito E que a SEDF está se organizando para atuar em três frentes distintas: a oferta de EJA interventivo, a ampliação de convênios com a APAE para formação para o trabalho e inserção social e a criação de cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC, em parceria com a Diretoria de Educação de Jovens e Adultos:

O que a gente pensa para esse público, porque na verdade nós ainda estamos nos estruturando para isso, é como primeira ação instituir o que a gente chama de EJA interventivo, que na verdade ele é uma classe formada de 6 a 12 alunos todos com deficiência. Eles podem ter deficiência intelectual podem ser múltiplas, pode ser autista, ou autista mais funcional e aí essa classe ela é formada toda por alunos com deficiência com currículo adaptado. Fora isso a gente tem os nossos conveniados, temos APAE que atua na formação para o mercado de trabalho para essas pessoas. E a gente tem os Centros de Ensino Especial, que a nossa clientela maior tá dentro deles que a gente tá trabalhando no sistema de atendimento complementar e dentro deles, temos oficinas de artesanato, oficina de culinária e de informática.

Dessa forma, foi evidenciada a busca por ações para garantir o acesso à educação propedêutica por meio de turmas de Educação de Jovens e Adultos com metodologia própria e por ações de formação profissional, com vistas à integração no mercado de trabalho. Também estão sendo traçadas estratégias para oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada- FIC, como de marceneiro, azulejista, conforme depoimento do Sujeito E:

Estamos na discussão, em que se articulam a Diretoria de Educação Especial e Diretoria da EJA, de ofertar o curso FIC, fazer a abertura de cursos FIC dentro dessas turmas, voltados para o mercado de trabalho que é o que a gente vai ter que frisar, pois para esse estudante adulto, além do letramento na área de português e

matemática, temos o letramento para o mundo, para o mercado de trabalho e para funcionalidade com uma vida autônoma (SUJEITO E – SUBEB).

Ao refletir acerca das ações que precisam ser tomadas para a organização do Sistema Público de Ensino do DF no contexto da Meta 4, houve sujeitos que evidenciaram a necessidade de se repensar os Centros de Educação Especial, conforme o estabelecido na Estratégia 4.10 do PDE-DE, que determinou a adequação dos Centros de Ensino Especial como Centros de Referência em Educação Básica. Assim, embora os considerem como um espaço necessário defendem a sua ressignificação, conforme fala do Sujeito E:

E a gente tem na medida do possível tentado fazer com que as pessoas reflitam sobre o que é o Centro, que tipo de atendimento é lá, que é currículo funcional e o aluno ao vencer essa funcionalidade ele tem plena condições de escolarização. Lá pode ser um espaço também transitório né mas que seja inclusive para alguns alunos transitórios, e que ele possa vir para a inclusão posteriormente.

Por fim, foram pontuados os debates iniciados acerca da Orientação Pedagógica do Ensino Especial, cuja última versão data de 2010, com vistas à melhor organização do sistema e a repensar as práticas e a gestão dessa modalidade.

### **6.2.3.2 Gastos com Educação Especial no DF entre os anos de 2015 e 2017**

No decorrer do presente estudo, a preocupação com o financiamento da Educação Especial/Inclusiva foi recorrente, tendo em vista a importância dos recursos financeiros para a garantia da consecução de uma política.

Nesse sentido, D'Ascenzi e Lima (2013), apontam que um dos pilares para o sucesso da implementação decorre das condições materiais dadas para sua execução, ou seja, do quanto o Estado se dispõe a investir para sua materialização.

A preocupação com os gastos foram evidenciados na fala do Sujeito L:

Olha, embora sempre haja boas intenções, embora na Educação Especial tenhamos uma legislação bastante garantidora, eu diria até avançada, há um histórico de dificuldades com o financeiro, o que acaba por desacreditar a política, enfraquecendo a luta pela inclusão, tendo em vista que é necessário ter recursos.

Como apontado anteriormente, o contexto econômico atual tem sido bastante desafiador tendo em vista a redução dos gastos públicos após o advento da Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016), que desvinculou a obrigatoriedade de investir 18% da RLI em MDE.

Nesse contexto, se fez necessário levantar por meio do Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF os gastos realizados com Educação Especial entre 2015 e 2017. Cabe apontar que os dados de 2017 não servem como comparação da série histórica, tendo em vista que a execução fiscal do ano de 2017 não está liquidada integralmente, e que os pagamentos realizados entre janeiro e outubro não refletem todo o período, tendo em vista que após a realização da despesa, há um prazo de até 90 dias para a sua liquidação.

Tomando essas considerações, os dados apresentam que no ano de 2015, os gastos com Educação Especial foram de R\$ 117.905.456,00

***Tabela 9: Gastos com Educação Especial no DF em 2015***

Programa de Trabalho	Valor em R\$
0001 – Manutenção da Educação Especial	<b>R\$ 2.857.986,00</b>
9319- Alimentação Escolar – Educação Especial	<b>R\$ 732.411,00</b>
9537 – Transporte Escolar – Educação Especial	<b>R\$ 3.023.574,00</b>
8845 – Administração de Pessoal- Educação Especial	<b>R\$ 111.294.485,00</b>
<b>TOTAL LIQUIDADO</b>	<b>117.905.456,00</b>

**Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Sistema Integrado de Gestão Governamental - DF**

Desse total investido em Educação Especial no Sistema de Ensino do DF, 111.294.485,00 foram gastos com a folha de pagamento, restando pouco mais de R\$ 6 milhões para investir em MDE, em programas de alimentação escolar para estudantes da Educação Especial e no investimento em Transporte escolar Acessível.

Já em 2016, os gastos com Educação Especial no Sistema Público de Ensino do DF saltaram de R\$ 117.905.456,00 para 132.286.539,00, uma ampliação de R\$ 14.381.083,00, conforme apresentado na Tabela 10:

***Tabela 10: Gastos com Educação Especial no DF em 2016***

Programa de Trabalho	Valor em R\$
0001 – Manutenção da Educação Especial	<b>R\$ 2.508.289,00</b>
9319- Alimentação Escolar – Educação Especial	<b>R\$ 2.672.120,00</b>
9537 – Transporte Escolar – Educação Especial	<b>R\$ 900.486,00</b>
8845 – Administração de Pessoal- Educação Especial	<b>R\$ 132.286.539,00</b>
<b>TOTAL LIQUIDADO</b>	<b>138.367.434,00</b>

**Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Sistema Integrado de Gestão Governamental – DF**

Contudo, a ampliação do gasto foi feita para o pagamento de pessoal, que saltou de R\$ 111.294.485,00 em 2015 para R\$ 132.286.539,00 e com Transporte Acessível. Os gastos com MDE e alimentação apresentaram redução no período em comparação com 2015.

Em relação aos gastos de 2017, que conforme os dados apontam são parciais e podem não refletir o empenho de recursos realizados até o momento, apontam para o investimento de 49.128.224,58 em Educação Especial sendo assim distribuídos: R\$1.410,668,05 em MDE, R\$ 1.070.004,80 em Alimentação Escolar, R\$ 2.016.731,03 investidos em Transporte Escolar Acessível, e R\$ 44.630.820,28 gastos com pagamento de pessoal da Educação Especial..

***Tabela 11: Gastos com Educação Especial no DF em 2017 – JAN/OUT***

Programa de Trabalho	Valor em R\$
0001 – Manutenção da Educação Especial	<b>R\$ 1.410.668,05</b>
9319- Alimentação Escolar – Educação Especial	<b>R\$ 1.070.004,80</b>
9537 – Transporte Escolar – Educação Especial	<b>R\$ 2.016.731,03</b>
8845 – Administração de Pessoal- Educação Especial	<b>R\$ 44.630.820,28</b>
<b>TOTAL LIQUIDADO – JAN/OUT</b>	<b>49.128.224,58</b>

**Fonte: Relatório de Execução Orçamentária – Sistema Integrado de Gestão Governamental - DF**

Diante dos dados ficou evidenciado que embora tenha havido ampliação dos gastos entre 2015 e 2016, os recursos foram utilizados em pagamento de pessoal e transporte, havendo redução dos valores investidos em MDE e Alimentação.

### **6.2.3.3 A realidade da Educação especial/inclusiva no Sistema Público de Ensino do DF após 3 anos de promulgação do PNE 2014-2024 E 2 anos de promulgação do PDE-DF 2015 -2024**

Nessa seção analisaremos os resultados alcançados pelo Sistema Público de Ensino do DF no processo de implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF após os três anos de promulgação do PNE e 2 anos de promulgação do PDE-DF.

Essa análise se dá a partir das seguintes fontes: do Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016), de estudos realizados pela Comissão de Educação e Saúde da Câmara Legislativa do DF, por levantamentos oriundos da Subsecretaria de Planejamento e Avaliação da SEDF, dos dados do Censo

Escolar do Distrito Federal, por análises da Gerência de Monitoramento do PDE-DF e pelo acompanhamento do Sistema Integrado de Gestão Governamental (SIGGO) do DF.

Embora os indicadores para monitoramento da Meta 4 tenham sido estabelecidos pelo INEP na Linha de Base do PNE (BRASIL, 2015), e sejam o Indicador 4 A, que mede o acesso dos estudantes com deficiência à escola e o Indicador 4 B, que aponta o percentual de estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação atendidos em classes comuns, é necessário compreender que o PNE e o PDE-DF não estabeleceram apenas a garantia de acesso e a prioridade de atendimento em classes comuns, mas propôs também acesso ao AEE, às Salas de Recursos e a ampliação dos programas de acessibilidade.

Assim, o presente estudo analisou os possíveis resultados alcançados de uma forma mais ampla que a metodologia oficial utilizada para monitoramento da Meta 4 divulgada no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 optando por ampliar as variáveis para análise, incluindo os dados relacionado às Estratégias que garantem acesso e permanência: Estratégias 4.4 e 4.6 do PNE e as Estratégias 4.11 e 4.12 do PDE-DF, tendo em vista a falta de monitoramento dessas Estratégias no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016) e no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PDE-DF, que se encontra em fase de validação.

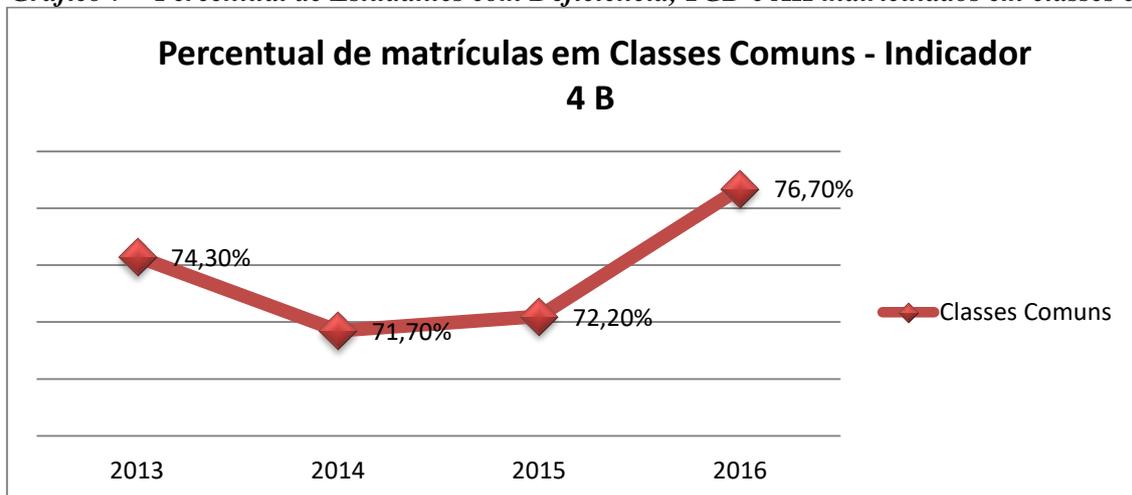
Assim, procederemos à análise dos seguintes educadores:

- a) Acesso e Permanência: Quantitativo de estudantes atendidos na Modalidade Especial/Inclusiva no Sistema Público de Ensino do DF (Indicador 4 A de Monitoramento);
- b) Atendimento em Turmas Comuns da Educação Básica de estudantes com Deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação (Indicador 4 B de Monitoramento);
- c) Quantitativo de Salas de Recursos Multifuncionais e percentual de estudantes atendidos no Atendimento Educacional Especializado (AEE) (Condições de acesso e permanência relacionado à Estratégia 4.4 do PNE e 4.11 do PDE-DF) ;
- d) Quantitativo de estudantes com transtornos atendidos nas Salas de Apoio a Transtornos.
- e) Quantitativo de Escolas com vias, banheiro e acesso adequado aos Estudantes com deficiência, TGD, Altas Habilidades/Superdotação, DPAC, transtornos funcionais como DPAC ou TDAH. (Condições de acesso e permanência - relacionado à Estratégia 4.6 do PNE e 4.12 do PDE-DF).

Em relação ao Percentual de estudantes com Deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação com idade entre 4 e 17 anos que frequenta a escola (Indicador 4 A), o Distrito Federal apresenta a taxa de atendimento escolar de 91,1% segundo o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016). Cabe apontar que o DF ampliou o escopo de atendimento para qualquer idade e incluiu os estudantes com transtornos, não sendo possível o monitoramento tendo em vista a inexistência de pesquisas censitárias com esse recorte.

Já em relação ao percentual de estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades matriculados em classes comuns da Educação Básica (Indicador 4 B), a realidade aferida aponta para a seguinte dinâmica descrita no gráfico 7:

**Gráfico 7 – Percentual de Estudantes com Deficiência, TGD e AH matriculados em classes comuns**



Fonte: INEP/DEED

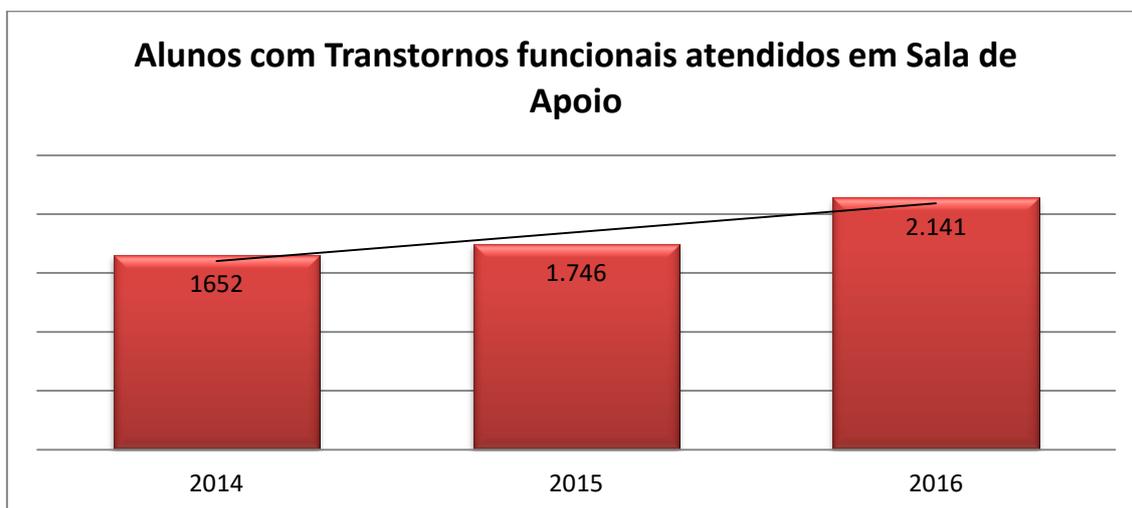
Entre os anos de 2013 e 2014, houve retração no atendimento em classes comuns, caindo de 74,3% em 2013 para 71,7% em 2014. A partir de 2015, a tendência foi revertida, apresentando taxas de inclusão de 72,2% e 76,7% respectivamente, havendo dessa forma uma variação positiva de 2,4% no período posterior à aprovação do PNE e do PDE-DF.

Quanto aos percentuais de escolas com SRM e de alunos atendidos no AEE, temos: o número de escolas com SRM, segundo dados do Censo Escolar saltou de 74,3% em 2013 para 78,10% em 2016, uma variação de 3,8% no período, com uma taxa de crescimento anual em torno de 1,3%. Já o percentual de estudantes atendidos no AEE, saltou de 46,7% em 2014 para 53,1% em 2016, com uma média anual de evolução em torno de 2,1%.

Com a inclusão dos estudantes com Transtornos no texto da Meta 4 do PDE-DF, houve a obrigatoriedade de ofertar a esses estudantes serviços de apoio à aprendizagem, em especial a oferta de Salas de Apoio a Estudantes com Transtornos. Embora não seja possível

apontar o percentual populacional que apresente algum tipo de transtorno, por falta de pesquisas censitárias, nos parece importante estabelecer algum tipo de monitoramento, dessa forma trazemos o quantitativo de estudantes atendidos em Salas de Apoio:

**Gráfico 8: Alunos com transtornos atendidos em Sala de Apoio**

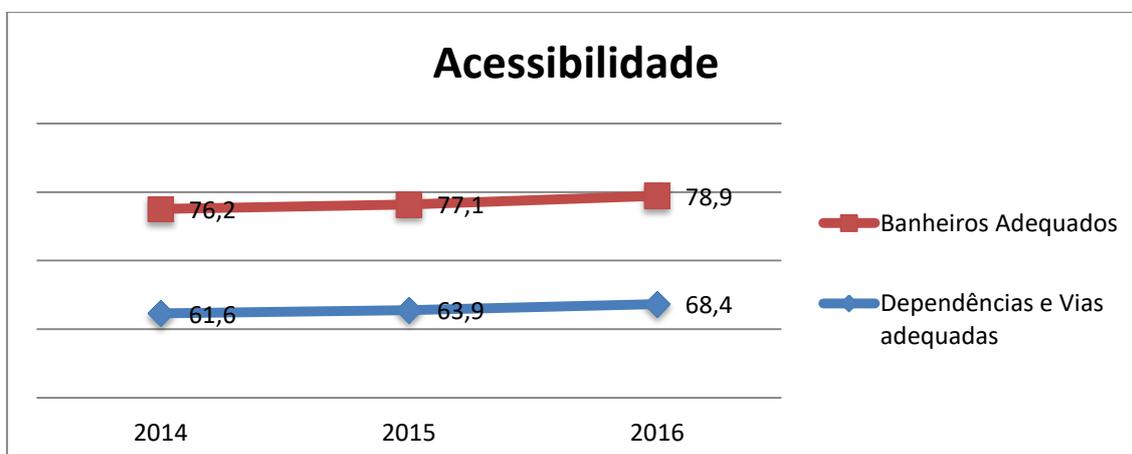


Fonte: Censo Escolar/SUPLAV/SEDF

Conforme os dados, podemos perceber que entre os anos de 2014 e 2016, o acesso dos estudantes com transtornos às Salas de Apoio saltaram de 1.652 estudantes para 2.141 estudantes, apresentando dessa forma uma ampliação de 36,4% no período analisado.

Em relação às ações voltadas para garantir acessibilidade, foco das Estratégias 4.6 do PNE e 4.12 do PDE-DF, os dados mostram que o percentual de escolas com banheiros adequados saltou de 76,2% em 2014 para 78,9% em 2016. Já o percentual de escolas com dependências e vias adequadas saltou de 61,6% em 2014 para 68,4% em 2016.

**Gráfico 9: Condições de Acessibilidade**



Fonte: INEP/DEED

### 6.2.3.4 As perspectivas para a Educação Especial/Inclusiva no Sistema Público de Ensino do Distrito Federal

Nessa seção, buscou-se, a partir dos resultados alcançados pelo Sistema Público de Ensino do DF, debater as perspectivas relacionadas à consecução da meta 4 do PNE e do PDE-DF nos anos subsequentes, ou seja, no período compreendido entre 2018 a 2024.

Cabe apontar que devido à dificuldade de se estabelecer parâmetros precisos para monitorar o quantitativo de estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades e com transtornos específicos, foi feita a opção de não se apontar perspectivas futuras.

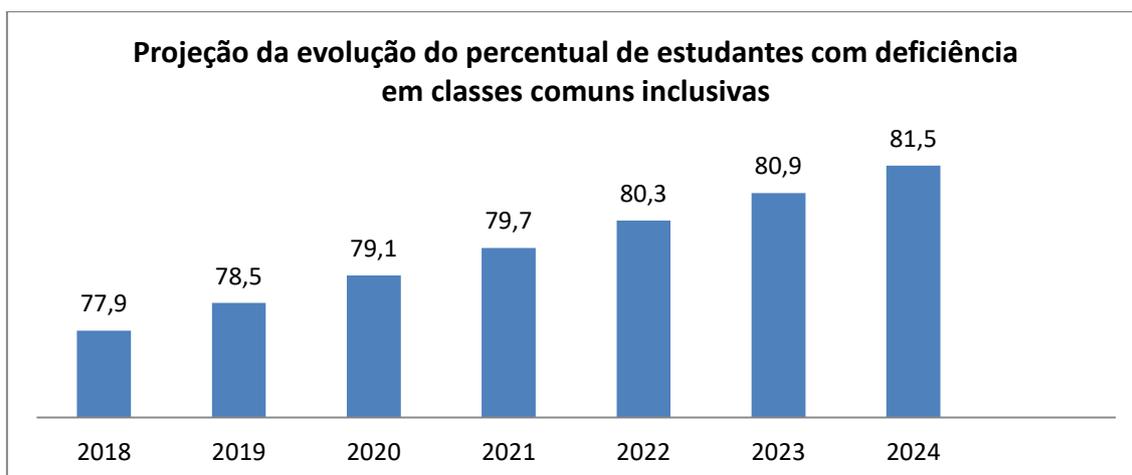
Assim, foram analisadas as seguintes questões: 1) Evolução de matrículas em classes comuns; 2) Evolução do percentual de alunos atendidos no AEE; 4) Evolução do percentual de escolas com Salas de Recursos; 3) evolução do percentual de escolas com banheiro adequado; 4) evolução do percentual de escolas com vias e dependências adequadas.

As projeções foram realizadas levando-se em consideração o ritmo médio de evolução observada no período que compreende os anos de 2014, 2015 e 2016, ou seja, após o advento do PNE e do PDE-DF, aferidas no Censo Escolar da Educação Básica do INEP.

Para efeito estatístico, foram considerados os percentuais médios anuais aferidos em cada um dos itens analisados a partir do ano de 2014. A seguir detalhamos a projeção iniciando no ano de 2018 e se encerrando no ano de 2024, prazo final do PNE e do PDE-DF.

Em relação ao percentual de estudantes matriculados em turmas inclusivas temos:

**Gráfico 10: Percentual de estudantes com deficiência em turmas comuns inclusivas**



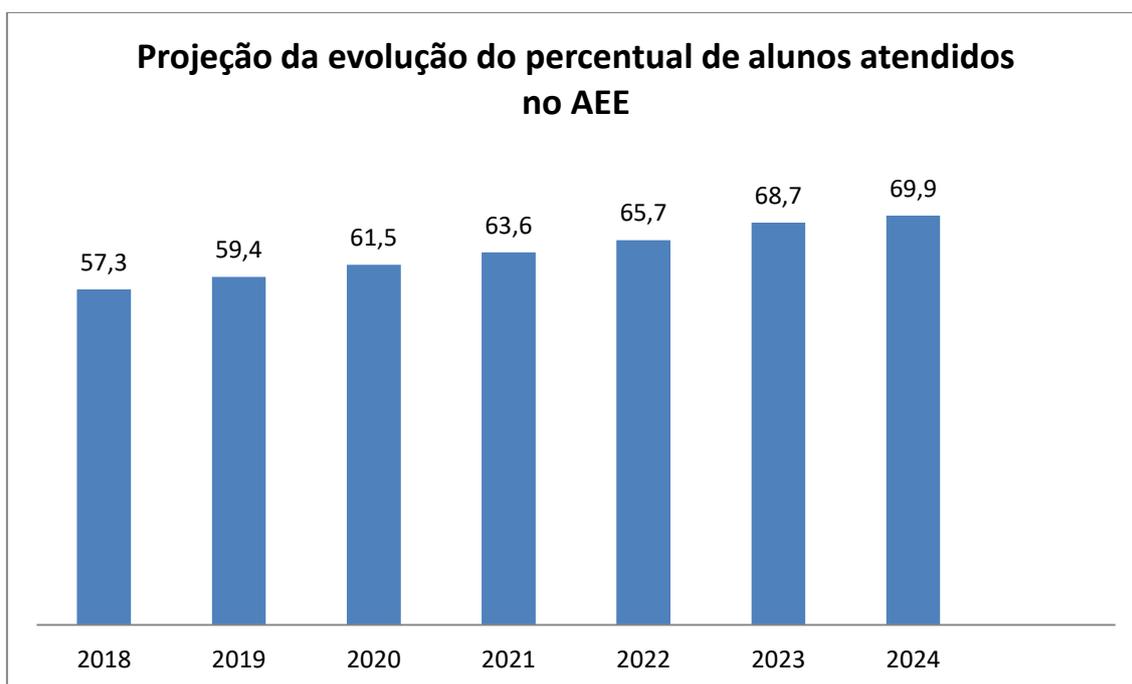
Fonte: INEP

- (1) Projeção do percentual de alunos atendidos entre os anos de 2018 a 2022, levando-se em consideração a taxa média anual de ampliação do percentual de estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades observada entre os anos de 2014 a 2016, que foi de 0,6%.

Como podemos perceber na projeção acima, elaborada a partir dos dados aferidos pelo Censo Escolar da Educação Básica do INEP, ao se levar em consideração o ritmo de ampliação de matrículas de estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação em turmas comuns da Educação Básica na Rede Pública de Ensino do DF entre os anos de 2014 e 2016 que foi de 0,6% ao ano, e considerando que esse ritmo seja mantido, a taxa de alunos em turmas comuns inclusivas seria de 77,9% em 2018, chegando a 81,5% em 2024.

Em relação à projeção da evolução do percentual de alunos atendidos no AEE, se levarmos em consideração que entre os anos de 2014 a 2016 houve evolução média de 2,1% ao ano, e considerando que esse ritmo seja mantido, a taxa de atendimento a ser observada seria de 57,3% em 2018, chegando a 69,9% em 2024 conforme gráfico, demonstrando a necessidade de ações e políticas que revertam a tendência atual, a fim de garantir que todos os estudantes sejam atendidas no AEE.

**Gráfico 11: Projeção da evolução do percentual de alunos atendidos no AEE<sup>1</sup>**



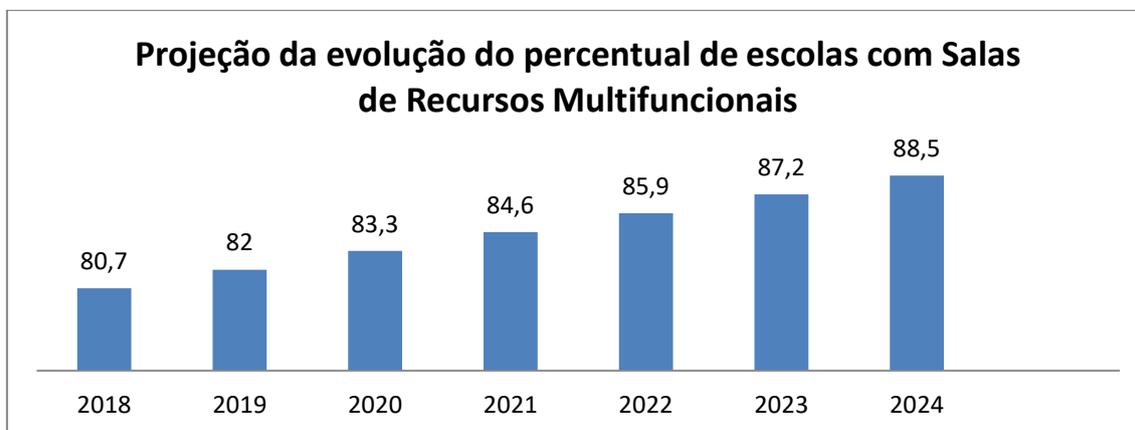
**Fonte: Censo Escolar/INEP**

- (2) Projeção do percentual de alunos atendidos entre os anos de 2018 a 2022, levando-se em consideração a taxa média anual de ampliação do atendimento observada entre os anos de 2014 a 2016, que foi de 2,1%.

Ao analisarmos a evolução do percentual de escolas com Salas de Recursos Multifuncionais entre os anos de 2014 e 2016, percebemos que a taxa de ampliação anual foi

de 1,3% ao ano. Assim, se o ritmo atual for mantido, em 2018 o percentual de escolas com SRM seria de 80,7%, chegando a 88,5% em 2024, ano final do PNE e do PDE-DF.

**Gráfico 12: Projeção da evolução do percentual de escolas com SRM**

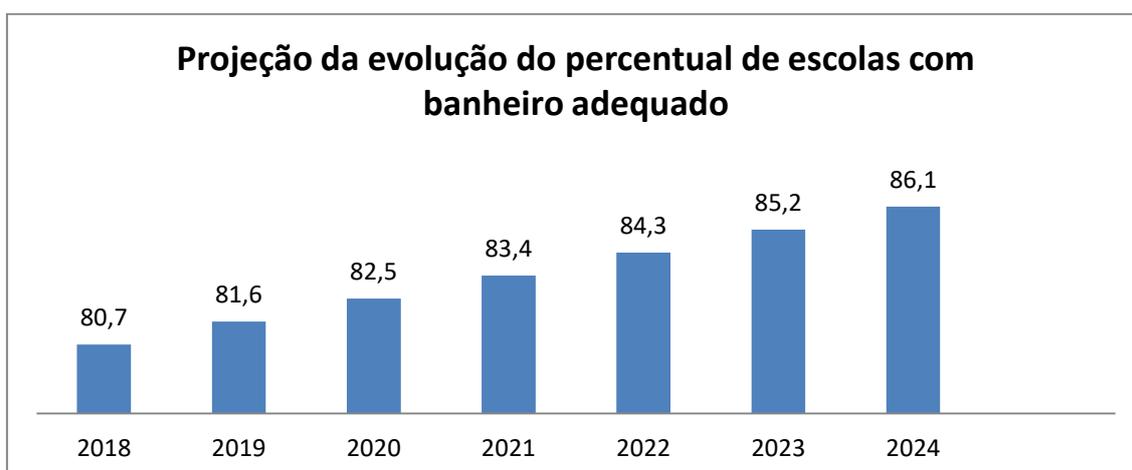


Fonte: Censo Escolar do INEP

- (1) Projeção do percentual de escolas com Salas de Recursos Multifuncionais entre os anos de 2018 a 2024, levando-se em consideração a taxa média anual de ampliação de SRM observadas entre os anos de 2014 a 2016, que foi de 1,3% ao ano.

Quanto à projeção de evolução do percentual de escolas com banheiro adequado, a média de ampliação entre os anos de 2014 a 2016 ficou em 0,9% ao ano. Dessa forma, se o ritmo atual for mantido, teríamos no ano de 2018 um percentual de 80,7% de escolas com banheiro adequado em 2018, chegando a 86,1% em 2024.

**Gráfico 13: Evolução do percentual de escolas com banheiro adequado<sup>1</sup>**

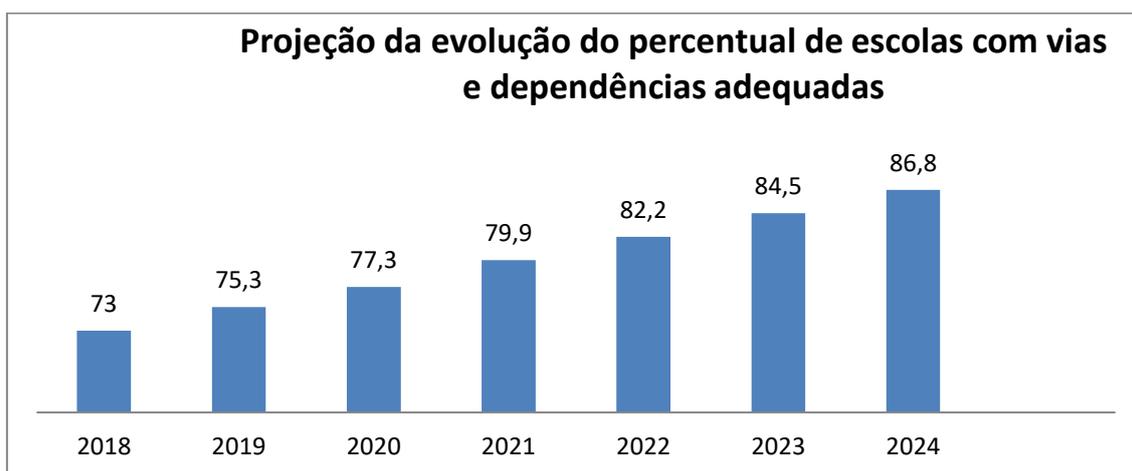


Fonte: Censo Escolar do INEP

- (1) Projeção do percentual de escolas com banheiro adequado para deficientes entre os anos de 2018 a 2024, levando-se em consideração a taxa média anual de ampliação de SRM observadas entre os anos de 2014 a 2018, que ficou em 0,9% ao ano.

Por fim, ao se analisar a evolução média anual do percentual de escolas com vias e dependências adequadas, verifica-se que entre os anos de 2014 a 2016, a evolução foi de 2,3% ao ano. Dessa forma, é possível prever que em 2018, 73% das escolas contem com vias e dependências adequadas, chegando em 2024 em uma taxa de 86,8%.

**Gráfico 14: Evolução do percentual de escolas com vias e dependências adequadas<sup>1</sup>**



Fonte: Censo Escolar do INEP

- (1) Projeção do percentual de escolas com vias e dependências adequadas para deficientes entre os anos de 2018 a 2024, levando-se em consideração a taxa média anual de ampliação de escolas acessíveis entre os anos de 2014 a 2016 que foi de 2,3%.

A partir das projeções, é necessário refletir para a necessidade de se ampliar as ações e programas já existentes, como o programa Escola Acessível, que promove ações de acessibilidade e disponibilização de recursos de tecnologia, a fim de garantir condições de acesso e permanência dos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação, bem como dos estudantes com transtornos funcionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desse estudo foi analisar a implementação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e da Meta 4 do Plano Distrital de Educação do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2015) que propõem a universalização do atendimento escolar com garantia de acesso ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) e aos recursos de acessibilidade para os estudantes que compõe a Educação Especial/Inclusiva, tendo como foco o Sistema Público de Ensino do Distrito Federal.

Para tanto, esse estudo resgatou o processo de formulação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF, apontando para a ação de coalizões de interesse (Teixeira, 2002) que atuaram no decorrer da formulação da política. Nesse processo, foi possível evidenciar os antagonismos entre os que defendiam a possibilidade de coexistência entre as escolas inclusivas e as classes ou escolas especiais, bem como os antagonismos envolvendo a definição de público alvo que marcaram o debate em relação ao texto da Meta 4 do PDE-DF, trazendo a reflexão sobre a dinâmica de barganha e negociação que marca a formulação de políticas públicas. Também foi possível perceber que no processo de formulação de políticas públicas, a busca por consensos substitui muitas vezes a racionalidade técnica, levando a decisões que nem sempre são as mais adequadas, mas sim as que resultam em propostas que conseguem reunir algum grau de consenso em seu entorno (Arretche, 2002). Ainda em relação à formulação, foi possível refletir acerca da influência que o processo de formulação tem sobre a implementação da política analisada, tendo em vista que as disputas e as omissões contidas no processo tem influenciado o processo de implementação.

O estudo apontou para a compreensão que os agentes de implementação tem em relação ao disposto na Meta 4 do PNE e na Meta 4 do PDE-DF, sendo possível perceber os pontos de concordância e discordância com as diretrizes propostas na política analisada, sendo evidenciado no presente estudo a influencia que a compreensão dos agentes de implementação acaba por atuar sobre o processo de implementação, levando à possibilidades de ressignificação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF.

Uma discussão bastante significativa surgida no estudo está relacionada com a coexistência entre as escolas inclusivas e as escolas especiais, já que nas falas foi recorrente a concordância entre os entrevistados da necessidade de manutenção das escolas especiais, tendo em vista a existência de inúmeras realidades vivenciadas nas escolas brasileiras. Cabe apontar que embora tenha sido evidenciada concordância com a manutenção das escolas

especiais, os sujeitos apontaram para a necessidade de mudança na forma de atuação de tais instituições, tendo em vista a necessidade de que essas escolas não sejam um espaço para a segregação dos estudantes, e nem se constituam em uma estratégia usada em definitivo na vida escolar dos estudantes com deficiência, devendo passar por um processo de ressignificação e que, se possível, possam ser uma estratégia transitória, a fim de possibilitar com que seus estudantes possam vir a ser integrados às classes comuns. Essa visão por parte dos agentes de implementação é bastante significativa e precisa ser mais bem analisada em outros estudos, tendo em vista que pode influenciar as políticas de Educação Especial existentes e as que por ventura forem construídas nos anos subsequentes.

Os distanciamentos entre a Meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF não passaram despercebidos pelos agentes de implementação, que os apontaram como fatores que requerem atenção, tendo em vista que ao ampliar o escopo de atendimento, incluindo os estudantes com DPAC, TDAH e outros transtornos e ampliar a faixa etária dos estudantes, surgiram dificuldades adicionais para a consecução do disposto no texto da política analisada. Os agentes de implementação, contudo, apontaram que tais distanciamentos tem como objetivo adequar a legislação nacional às demandas e as características do DF.

Outra questão a ser levada em consideração no processo de implementação da política analisada são os contextos social, político e econômico, que foram compreendidos como diversos do contexto da formulação. Dentre as principais preocupações está o contexto econômico e político, tendo em vista a visão neoliberal do Governo Federal que tem imposto restrições ao gasto público, em especial nas áreas sociais. No Distrito Federal, que tem passado por crise fiscal, embora os gastos com Educação Especial tenham sido ampliados nos últimos anos, há uma queda no investimento total em educação, gerando a apreensão em relação a uma possível queda dos recursos aplicados em Educação Especial, o que dificultaria a consecução das diretrizes da política analisada, levando o plano a se tornar apenas uma carta de intenções.

Esse estudo também apontou para a importância do Regime de Colaboração para a consecução do disposto da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal, tendo em vista que as ações da Educação Especial se dão sob colaboração entre a União e o Distrito Federal. Foi interessante perceber a busca que os dois níveis de governo tem estabelecido para aprimorar as formas de colaboração, e de resgate de relações que nem sempre foram de proximidade.

No contexto de implementação da política analisada, chamou atenção a atuação dos agentes de implementação, tendo em vista a presença de discricionariedade por parte dos

mesmos para lidar com as lacunas oriundas do processo de implementação e com as diretrizes consideradas irrealis ou de difícil execução. Tal discricionariedade ficou evidenciada em especial no que se refere à oferta de AEE, dos estudantes com direito a serem atendidos em Salas de Recursos Multifuncionais e nas diretrizes para o Monitoramento e Avaliação, tendo em vista a dificuldade encontrada em se estabelecer indicadores adequados, já que não há pesquisas censitárias com alguns recortes necessários. Cabe apontar que a discricionariedade apresentada tem levado à ressignificação de alguns pontos específicos, em especial em situações que não foram melhor estabelecidas no momento de formulação, e em momentos em que os agentes de implementação tem de lidar com diretrizes irrealis.

O Monitoramento e Avaliação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF tem se mostrado um calcanhar de Aquiles no processo de implementação, tendo em vista que em uma política que aponta para a universalização do atendimento escolar e do acesso ao Atendimento Educacional Especializado, não ter o percentual exato da população a ter garantidos tais direitos, se constituiu em uma grande fragilidade, tendo em vista que isso impossibilita o monitoramento, a avaliação e o planejamento/replanejamento das ações necessárias para a consecução dos objetivos. Ainda em relação ao monitoramento, o estudo apontou para a necessidade de se rever os indicadores 4 A e 4 B, criados pelo INEP, tendo em vista que eles apontam apenas para os dados relativos ao acesso das pessoas com deficiência à escola e o percentual de estudantes matriculados em classes comuns do ensino regular da Educação Básica, não realizando o monitoramento dos dados em relação ao acesso à Sala de Recursos Multifuncionais, às Salas de Apoio a transtornos, ao transporte escolar acessível e ao quantitativo de escolas com vias e dependências adequadas, entre outros. Cabe apontar que infelizmente o Relatório de Monitoramento do 1º Ciclo do PNE: Biênio 2014-2016, do qual deriva o Relatório de Monitoramento do PDE-DF que se encontra em fase de validação pelo Secretário de Educação do DF, não indica o monitoramento dessas questões, fragilizado assim, a nosso ver, o processo de implementação.

A fim de se aprofundar na análise, foram debatidas as ações relacionadas ao processo de implementação, em especial as que recaem sobre a organização do Sistema Público de Ensino do Distrito Federal. Nesse sentido, foram feitas reflexões acerca das seguintes questões: 1) o atendimento aos estudantes com transtornos funcionais como DPAC, TDAH, entre outros; 2) o atendimento aos estudantes com idade entre 0 a 3 anos; 3) o atendimento aos estudantes com idade superior aos 17 anos; 4) o atendimento nos Centros de Educação Especial e; 5) A Orientação Pedagógica da Educação Especial.

Os resultados alcançados no Sistema Público de Ensino do DF, aferidos a partir de dados estatísticos, e que envolvem o quantitativo de estudantes atendidos na Modalidade Especial/Inclusiva, o percentual de estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação atendidos em classes comuns; o quantitativo de Salas de Recursos Multifuncionais; o percentual de estudantes com acesso ao AEE e o quantitativo de escolas com vias, banheiro e acesso adequado, apontam avanços, ainda que em ritmo abaixo do ideal para a consecução da política no prazo previsto.

Aqui foram apontadas as perspectivas futuras a partir da análise dos dados estatísticos, nas quais se evidenciou a necessidade de se aprofundar as ações que garantam acesso e permanência dos estudantes da educação especial, tendo em vista a necessidade de que o ritmo de ampliação de estudantes atendidos no AEE, do percentual de escolas com vias e dependência adequadas, entre outros sejam acelerados, para que ao final de 2024 a realidade encontra seja efetivamente transformada.

Diante dos resultados evidenciados, compreende-se como de fundamental importância que se estabeleçam estratégias mais eficazes para a consecução da Meta 4, que passam pelo aprimoramento do Regime de Colaboração, pela elaboração de indicadores precisos de monitoramento e avaliação, pela melhoria das políticas existentes relacionadas à oferta de Atendimento Educacional Especializado e à acessibilidade nas escolas. Também apontam para a necessidade da reversão das políticas de austeridade e a garantia de recursos para financiar as diretrizes propostas no PNE e no PDE-DF, para que ao final do período de vigência dos planos, evite-se chegar à mesma constatação que chegaram aqueles que analisaram o PNE 2001, ou seja, que “o cumprimento das metas e, sobretudo, as possíveis melhorias na qualidade da educação nacional efetivaram-se como resultantes de ações e políticas governamentais *stricto sensu*, sem ter o Plano como o epicentro do processo político” (DOURADO, 2010, p. 686).

Por fim, a realização desse estudo oportunizou ao pesquisador desvelar o processo de implementação da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF no âmbito do Sistema Público de Ensino do DF em sua fase inicial. Almeja-se que esse estudo possa abrir caminhos para que outras análises sejam feitas, a fim de aperfeiçoar o processo de implementação e garantir a consecução das metas formuladas, que foram frutos de antagonismos, de pressões, mas, sobretudo de esperança de que os estudantes com deficiência possam ser verdadeiramente incluídos pelos distintos Sistemas de Educação.

## 8 REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. *PNE: limites e desafios, uma avaliação necessária*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto (Org.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2013.

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

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

ANDRÉ, Marli Eliza; DALMAZO, Afonso de. *Estudo de Caso em Pesquisa e Avaliação Educacional*. Série Pesquisa. 3. ed. Brasília: Liber Livros, 2008.

ARRETCHE, Martha T. Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

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

BEISIEGEL, Celso de Rui. O Plano Nacional de Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 106, mar. 1999.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. Características da investigação qualitativa. In: *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto, Porto Editora, 1994. p.47- 51.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 1934.

\_\_\_\_\_. *Constituição Federal de 1937*. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 1937.

\_\_\_\_\_. *Constituição Federal de 1946*. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 1946.

\_\_\_\_\_. *Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União: Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Política Nacional de Educação Especial*. Brasília, 1994.

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

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n.º 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 13 set. 1996.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei n. 4.024/61*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União: Brasília, 1961.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei 5.671/71*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União: Brasília, 1971.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Projeto de Lei n.º 4.155. Aprova o Plano Nacional de Educação. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, v. 53, n. 42, 12 mar. 1998.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Projeto de Lei n.º 4.173/1998. Institui o Plano Nacional de Educação [Apensado ao PL 4.155/1998]. Brasília: Câmara dos Deputados, 12 fev. 1998.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei n. 10.098*, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece as normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências. Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei n. 10.172*, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. *Resolução n.º 02* de 11 de setembro de 2001. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília: CNE/CEB, 2001.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto no 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que regulamenta as leis 10.048 de 8 de novembro de 2000, e 10.098 de 19 de dezembro de 2000 e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Portaria 13/2007*, que dispõe sobre a implantação do Programa de Salas de Recursos Multifuncionais. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Política Nacional de Educação Especial na perspectiva inclusiva*. Brasília: 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto n.º 6.751, de 17 de março de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art.60 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, n.º188, 18 de setembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto n.º 6.949*, de 25 de agosto de 2009, promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. *Resolução n.º 4*, de 02 de outubro de 2009. Institui as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado. Brasília: CNE/CEB, 2009.

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

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. *História do Movimento Político das Pessoas com deficiência no Brasil*. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Nota Técnica nº11 de 2010*. Dispõe sobre Orientações para a institucionalização da oferta do Atendimento Educacional Especializado – AEE em Salas de Recursos Multifuncionais, implantadas em escolas regulares. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto nº 7.611* de Novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Nota Técnica SECADI/MEC nº 25/2012*, que versa sobre o programa de Salas de Recursos Multifuncionais. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Resolução FNDE nº 27/2012*, que dispõe sobre o Programa Escola Acessível. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Documento Orientador do Programa Escola Acessível*. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resumo Técnico do Censo Escolar de 2013*. Brasília, 2013.

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

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Linha de Base do PNE*. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico de 2010*. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. INEP. *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016*. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Caderno de Orientação para o Monitoramento e avaliação dos Planos*. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília, 2016.

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

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004. 104p.

BERSCH, Rita. *Introdução à Tecnologia Assistiva*. Porto Alegre 2016. Disponível em <[http://www.cedionline.com.br/artigo\\_ta.html](http://www.cedionline.com.br/artigo_ta.html)> Acesso em 24 nov. 2016.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; BORGES, Regilson Maciel. *Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação*. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (Org.). *Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas*. São Paulo: Loyola, 2014, p. 99-123.

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

COUTINHO, Luciano. Notas sobre a natureza da globalização. *Economia e Sociedade*. Campinas-SP: Revista do Instituto de Economia da Unicamp, nº 4, 1995 jun., p.21-26.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto*. Traduzido por Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Por um sistema nacional de Educação*. São Paulo: Moderna, 2010, 40 p.

\_\_\_\_\_. O Conselho Nacional de Educação (1931-1961): memória e funções. *Relatório de Pesquisa*, 2009 (Financiamento do CNPQ).

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

DIDONET, Vital. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Ed. Plano, 2000, 196 p.

DISTRITO FEDERAL. FEDF. *Resolução 23/73*. Brasília, FEDF 1973.

\_\_\_\_\_. FEDF. *Resolução 24/73*. Brasília, FEDF 1973.

\_\_\_\_\_. FEDF. *Resolução 25/73*. Brasília, FEDF 1973.

\_\_\_\_\_. Conselho de Educação do Distrito Federal. *Resolução 01/74-CEDF*. Brasília, 1974.

\_\_\_\_\_. Conselho de Educação do Distrito Federal. *Parecer 56/74-CEDF*. Brasília, 1974

\_\_\_\_\_. Conselho de Educação do Distrito Federal. *Parecer 73/74-CEDF*. Brasília, 1974

\_\_\_\_\_. Conselho de Educação do Distrito Federal. *Resolução 02/76-CEDF*. Brasília, 1976.

\_\_\_\_\_. SEC. *Plano de Educação e Cultura do Distrito Federal:1980/83*. Brasília, 1980.

\_\_\_\_\_. Câmara Legislativa. *Lei Orgânica do Distrito Federal*. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. *40 anos de Educação em Brasília*. Brasília: SEDF/SUBIP, 2001.

\_\_\_\_\_. Câmara Legislativa. *Lei nº 3.218*, que dispõe sobre a universalização da Educação Inclusiva nas escolas da rede pública de ensino do Distrito Federal. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. *Plano orientador das ações de educação especial nas escolas públicas do Distrito Federal*. Brasília: GDF/SEDF/SUBEP/DEE, 2006.

\_\_\_\_\_. Conselho de Educação do Distrito Federal. *Resolução 01/2009-CEDF*. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado da Educação. *Orientação Pedagógica de Educação Especial*. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central. *Pesquisa do Perfil das Pessoas com Deficiência no DF*. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Câmara Legislativa. *Lei nº 5.310/14*, garante a matrícula de estudantes especiais durante toda a vida. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. Câmara Legislativa. *Lei nº 5.999*, que dispõe sobre o Plano Distrital de Educação do Distrito Federal 2015/2024. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Câmara Legislativa do Distrito Federal. *Estudo técnico 01/2017*. Análise dos Gastos do Distrito Federal em Educação. Comissão de Educação e Saúde. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2015-2015*. Sistema Integrado de Gestão Governamental. Brasília, 2017. Acesso em: 19 out. 2017.

DOURADO, Luíz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009. Questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação Política de Estado para a educação brasileira*. Brasília: Inep, 2016.

EASTON, David. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares; MEDEIROS, Janann Joslin. *Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas*. Cad. EBAPE.BR, v. 14, nº 3, Artigo 1, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. PPGSP/UFSC. *Cadernos de Pesquisa*, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

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

GALVÃO FILHO, Teófilo; HAZARD, Damien; REZENDE, André Luiz Andrade. *Inclusão educacional a partir do uso de Tecnologia Assistiva*. Salvador: Editora da Universidade do Estado da Bahia(EDUNEB) - UNESCO, 2007.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRACINDO, Regina Vinhaes. *PNE e PDE: aproximações possíveis*. In: DOURADO, L.F. (Org.). *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios da educação no Brasil*. São Paulo: Xamã, 2009. p. 75-99.

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

\_\_\_\_\_; HUPE, Peter. *Implementation public policy*. London: Sage Publications Ltd., 2002. 226 p.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*. Ano XXI, n. 55, novembro/2001. p. 30-41.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. *Políticas Públicas: seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JENKINS, Willian. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Oxford: Martin Robertson, 1978.

KENSKI, Vani Moreira. *Educação e Tecnologias: o novo ritmo da informação*. 8ª ed. Campinas, SP: Papirus, 2012.

LASWELL, Harold D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958

\_\_\_\_\_. *A Pre-view of policy sciences*. American Elsevier Publishing. EUA, 1971.

LIPSKY, Michael. *Street-levelbureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation: New York, 1980.

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

\_\_\_\_\_. *Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas*. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 19, n. 65, Jul./Dez. 2014.

\_\_\_\_\_; PIRES, Roberto Rocha; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas*. *Revista do Serviço Público*. Vol. 65, nº 4 Out/Dez 2014

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. *A Reconstrução Educacional do Brasil: Ao Povo e ao Governo*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

MANTOAN, Maria Teresa Égler. *A tecnologia aplicada à educação na perspectiva inclusiva*: Mimeo, 2005.

MANZINI, Eduardo José. *Tecnologia assistiva para educação: recursos pedagógicos adaptados*. In: *Ensaio pedagógicos: construindo escolas inclusivas*. Brasília: SEESP/MEC, p. 82-86, 2005.

MAYNARD-MOODY, Steven; MUSHENO, Michael. *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public services*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

MAZMANIAN, Daniel. A.; SABATIER, Paul. A. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott Foresman, 1983.

MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas sociais. In: MICELI, Sérgio (Org.) *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 29 - 99.

MENDLOVITZ, M. *Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*. Estudo Técnico nº 11/2016 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos deputados. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTecnico11de2016\\_AnalisedosefeitosdaPEC241sobreaMDE1.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTecnico11de2016_AnalisedosefeitosdaPEC241sobreaMDE1.pdf). Acesso em: 20 set. 2016.

MENDONÇA, Ana Waleska. *In: Nas asas de Brasília: memórias de uma utopia educativa*. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

OLIVEIRA, Marina Meira de. *Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariedade dos agentes implementadores*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Nova Iorque, 1948.

\_\_\_\_\_. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Doc. A/61/611, Nova Iorque, 2006.

\_\_\_\_\_. *Convenção dos Direitos da Criança*. Assembleia Geral. Nova Iorque, 1989.

PEREIRA, Eva Wairos (org.). *Nas asas de Brasília: memórias de uma utopia educativa*. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

PRESSMAN, John L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: Univ. California Press, 1973.

ROCHA, Solange. História do INES. In: *Espaço: edição comemorativa dos 146 anos*. Belo Horizonte: Litera, 1997.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

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

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. In: *Revista Sociologias*. Ano 8, nº16 – Porto Alegre, 2006.

\_\_\_\_\_. *Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas*. In *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil* (Gilberto Hochman & Carlos Aurélio Pimenta de Faria – orgs.). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013. P. 91-118

SOUZA, Verônica dos Reis Mariano. A Educação dos Surdos no Século XIX. *Revista Tempos e Espaços em Educação*. UFS, v. 1, p. 49-56 jul./dez. 2008.

SILVA, Pedro L.B. *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários: relatório final*. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1999.

STAINBACK, Susan; STAINBACK, Willian. *Inclusão: um guia para educadores*. Trad. Magda França Lopes. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.

TEIXEIRA, Anísio. Plano de Construções Escolares de Brasília. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v. 35, n. 81, p. 195-199, jan/mar, 1961.

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

UNESCO. *Relatório da Assembléia Geral: Programa de Educação Especial*. Paris, 1968.

\_\_\_\_\_. *Declaração de Salamanca: Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais*. Salamanca, 1994.

\_\_\_\_\_. *Declaração Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem*. Jontiem, 1990.

VALENTE, Ivan.; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 97-108, set. 2002.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. E. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

\_\_\_\_\_. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. Glencoe, Londres: Free Press, 1947

WILDAVSKY, Aaron. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston, 1979.

## APÊNDICES

### A – Roteiro de Entrevista semiestruturada MEC/SECADI

#### Roteiro da entrevista semiestruturada - MEC

- Comente sobre a sua experiência profissional
  
- Comente sobre a sua experiência no cargo atual, citando, caso haja, a relação com a Educação Especial na Perspectiva da Inclusão.
  
- No momento de formulação da Meta 4 do PNE, você acompanhou as discussões? Tem alguma consideração a fazer?
  
- comente sua visão acerca do termo *preferencialmente* que foi estabelecido na Meta 4 do PNE?
  
- Comente sua compreensão a respeito da Meta 4 do PNE em linhas gerais.
  
- Como tem se dado a organização para implementação da Meta 4 por parte do MEC/SECADI? Há uma articulação interna dentro do MEC?
  
- Como tem se dado a articulação com o Distrito Federal para cumprimento da meta?
  
- Poderia pontuar sobre as proximidades entre a Meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF? Percebe que os distanciamentos interferem na implementação?
  
- Quais as ações tem sido implementadas? E o que se projeta para o futuro?
  
- Gostaria que você apontasse as dificuldades para a implementação da Meta 4.
  
- Existe algo que deseja comentar

## B) Roteiro de Entrevista semiestruturada SEDF

## Roteiro da entrevista semiestruturada – SUBEB

- Comente sobre a sua experiência profissional

-Comente sobre a sua experiência no cargo atual, citando, caso haja, a relação com a Educação Especial na Perspectiva da Inclusão.

-Como você percebe o termo preferencialmente contido na Meta 4 e qual influência isso traz às políticas de Educação Especial.

- Comente sua compreensão a respeito da Meta 4 do PNE/PDE DF e sua visão de como ela deve ser implementada.

- Como tem se dado a organização para implementação da Meta 4 por parte do SEDF? Há uma articulação interna dentro da SEDF, entre as subsecretarias para debater a questão?

- Comente como você percebe as diferenças entre a Meta 4 do PNE e a Meta 4 do PDE-DF e qual o impacto isso pode ter.

-Como tem se dado a articulação com o MEC para cumprimento da meta?

-Quais as ações tem sido implementadas? E o que se projeta para o futuro?

-Gostaria que você apontasse as dificuldades para a implementação da Meta 4.

-Existe algo que deseja comentar

## C) Roteiro de Entrevista semiestruturada Gerência de Monitoramento PDE-DF

Roteiro da entrevista semiestruturada – SUPLAV Gerência de Monitoramento do PDE-DF
<ul style="list-style-type: none"><li>- Comente sobre a sua experiência profissional</li> <li>-Comente sobre a sua experiência na área de Monitoramento e Avaliação do PDE-DF.</li> <li>- Relate o trabalho que é desenvolvido pela Gerência de Monitoramento e Avaliação do PDE-DF.</li> <li>- Comente sua compreensão a respeito da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF.</li> <li>- Você consegue perceber distanciamentos entre elas?</li> <li>- Quais as implicações desse distanciamento?</li> <li>- Quais as maiores dificuldades para monitorar e avaliar a meta 4?</li> <li>- Quais as maiores dificuldades para garantir a consecução da Meta 4?</li> <li>- Comente um pouco como tem se desenvolvido o trabalho do Fórum que acompanha o PDE-DF</li> <li>- Como tem se dado a articulação interna na Secretaria de Educação para a implementação?</li> <li>- E com o MEC?</li> <li>- Como você percebe o Regime de Colaboração no Contexto do PNE/PDE-DF?</li> <li>-Existe algo que deseja comentar</li></ul>

## D) Roteiro de Entrevista semiestruturada FNDE

**Roteiro da entrevista semiestruturada – FNDE**

- Comente sobre as ações do FNDE para auxiliar a implementação das Metas do PNE e dos Planos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

-Comente acerca principais dificuldades enfrentadas para aperfeiçoar o Regime de Colaboração.

- Em relação ao Planejamento, como o FNDE tem agido no contexto dos planos?

- Comente sobre as contribuições do PAR no contexto do PNE e do PDE-DF?

- Comente sobre a situação do PAR 2016/2019.

-Existe algo que deseja comentar

## E) Roteiro de Entrevista semiestruturada Câmara Federal

**Roteiro da entrevista semiestruturada – Câmara Federal**

- Comente sobre a sua experiência profissional
- Comente sobre a sua experiência como consultor responsável pela formulação da Meta 4.
- Relate um pouco o processo de formulação e quais as demandas, as coalizões de interesse e os antagonismos evidenciados.
- Comente sua compreensão a respeito da Meta 4 do PNE e sua visão de quais avanços ela pode trazer.
- Comente um pouco sobre o substitutivo do deputado Ângelo Vanhoni e quais mudanças ele trazia.
- Comente brevemente acerca do texto final aprovado para a Meta 4.
- Existe algo que deseja comentar

## F) Roteiro de Roda de Conversa

## Roteiro da Roda de Conversa

-Hoje o debate inicialmente proposto é acerca da Meta 4 do PNE e da Meta 4 do PDE-DF que propõem a do atendimento educacional aos estudantes entre 4 e 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de preferência em turmas comuns do Ensino Regular, com garantia de atendimento educacional especializado e salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, bem como sua congêneres no Plano Distrital de Educação do DF (DISTRITO FEDERAL, 2015), que também propôs a universalização para os estudantes com transtornos. Gostaria de abrir um espaço para que as pessoas comentassem qual foi a participação que tiveram no momento de formulação da Meta e quais eram as ações que vocês esperavam.

- É possível comentar quais eram as maiores demandas?

- E que dificuldades os educadores e a comunidade esperavam que fossem modificadas?

- Qual a opinião que vocês têm em relação ao texto legal?

- Qual a opinião sobre a possibilidade de matricular alunos em classes e escolas especiais?

- Qual a importância de se garantir AEE?

- Gostaria que vocês comentassem se percebem avanços, e quais as dificuldades ainda encontradas.

-Existe algo que deseja comentar