

POLÍTICAS PÚBLICAS EM CONTEXTO DE DISPUTA: UMA ANÁLISE DAS DISPUTAS EM TORNO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO PNE SOB A ÓTICA DO ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

PUBLIC POLICIES IN THE CONTEXT OF DISPUTE: NA ANALYSIS OF DISPUTES AROUND SPECIAL EDUCATION IN THE PNE FROM THE PERSPECTIVE OF THE ADVOCACY COALITION FRAMEWORK

Roger Pena de Lima 1
Jacqueline Clara Queiroz 1
Robson Vila Nova Lopes 1
Remi Castioni 1

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar, sob a lente teórica do Advocacy Coalition Framework (ACF) os antagonismos entre as coalizões de defesa durante o processo de formulação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, que versa sobre a Educação Especial e Inclusiva. Orientado pela abordagem qualitativa e metodologicamente estruturado pela estratégia metodológica do Estudo de Caso, no qual recorreremos à análise documental, à entrevistas semiestruturadas e à roda de conversa. Partindo do modelo teórico desenvolvido por Sabatier (1987), o presente estudo identificou as distintas coalizões de defesa atuantes no processo de formulação da Meta 4 do PNE e seus respectivos modelos de crença para, posteriormente, se debruçar sobre a intensa polarização que levaram as distintas coalizões de defesa a travar uma das mais significativas disputas ocorridas durante a tramitação do PNE no parlamento brasileiro. Os resultados permitiram desvelar que os antagonismos gravitaram em torno inclusão total ou inclusão preferencial e das questões relativas ao financiamento de organizações da sociedade civil com recursos públicos, sendo percebido que a atuação de distintas coalizões de defesa que atuaram para influenciar a construção do texto legal à luz de seu modelo de crenças.

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

Abstract: The present article aims to analyze, through the theoretical lens of the Advocacy Coalition Framework (ACF), the antagonisms between advocacy coalitions during the formulation process of Goal 4 of the National Education Plan, which addresses Special and Inclusive Education. Guided by a qualitative approach and methodologically structured by the Case Study method, in which we resort to documentary analysis, semi-structured interviews, and group discussions. Building on the theoretical model developed by Sabatier (1987), this study identified the distinct advocacy coalitions active in the formulation process of Goal 4 of the National Education Plan and their respective belief systems, subsequently delving into the intense polarization that led the distinct advocacy coalitions to engage in one of the most significant disputes during the parliamentary process of the National Education Plan in Brazil. The results unveiled that the antagonisms revolved around total inclusion versus preferential inclusion and issues related to the financing of civil society organizations with public resources, highlighting the role of different advocacy coalitions in influencing the construction of the legal text based on their belief systems.

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

1 - Doutorando (2019) e Mestre (2017) em Educação, e Graduado em Letras (2003) pela Universidade de Brasília - UnB; Servidor da Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal - SEEDF, atuando na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação - EAPE. Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: roger.pena@edu.se.df.gov.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0043935110960256> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3728-7274>

2 - Doutoranda (2021) e Mestre (2017) em Educação pela Universidade de Brasília - UnB. Especialista em Innovation Management Professional pela universidade Steinbeis Sibe - Alemanha/Brasil (2019). Especialista em Gestão Pública pela Faculdade Fortiu (2009); Economista pela União Educacional de Brasília (2001). Servidora federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Projetos Educacionais. Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: jacquelineclaraqueiroz@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7092720170334278> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1945-7962>

3 - Doutorando (2021) e Mestre (2017) em Educação pela Universidade de Brasília - UnB; Especialista em Educação Municipal (2015) e Pedagogo (2008) pela Universidade Federal do Tocantins - UFT. Professor do Magistério Superior junto à Universidade Estadual do Tocantins - UNITINS, e Pró-Reitor de Pós-Graduação e Extensão no Centro Universitário ITOP - UNITOP, Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: robson.vl@unitins.br Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5420379524388907> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5553-1237>

4 - Pós-Doutorado (2018) pela Universitat de Barcelona, junto ao Institut de Recerca en Educació. Doutor (2002) em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Graduado em Ciências Econômicas (1991) pela Universidade de Caxias do Sul. É líder Grupo de estudos e pesquisa sobre as contribuições de Anísio Teixeira para a educação brasileira - GEPAT/CNPQ/UnB. Professor-pesquisador Titular da Universidade de Brasília (UnB). É membro da diretoria da Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 2. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9042288666288034>, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>. E-mail: remi@unb.br

Introdução

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

Formulado a partir da Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010), o PNE foi organizado em 20 metas, acompanhadas de 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” (DOURADO, 2016, p.7), propondo metas para a valorização da diversidade, dentre as quais se destaca a Meta 4:

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

O presente artigo teve como objetivo analisar os antagonismos no processo de formulação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, que versa sobre a Educação Especial e Inclusiva sob a ótica do Advocacy Coalition Framework, arcabouço teórico que tem como objetivos compreender a formulação e os padrões de mudança nas políticas públicas (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015), analisar o processo político a partir das diversas possibilidades de agrupamentos de atores em coalizões de defesa para apoio ou oposição a uma policy a partir de suas crenças e valores (CARVALHO; DARBILLY, 2019) e demonstrar como as coalizões competem por políticas que legitimem suas crenças.

Para a realização do estudo, optamos pela abordagem qualitativa desenvolvida por meio de um Estudo de Caso, técnica que tem por objetivo “a exploração e tentativa de descobrir problemáticas novas, de renovar perspectivas existentes e de sugerir hipóteses profundas” (AMADO, 2014, p. 121). O grupo pesquisado foi composto da seguinte forma: participantes do processo de formulação do texto da Meta 4 do PNE; gestores que atuam em diferentes níveis de governo envolvidos com a implementação da Meta 4 do PNE, a saber: no Ministério de Educação e na Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF); e professores do Atendimento Educacional Especializado.

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

O presente artigo está dividido, além da presente introdução, em duas partes: na primeira discutimos o arcabouço teórico do Advocacy Coalition Framework (ACF) e em seguida analisamos os antagonismos estabelecidos no decorrer da formulação da Meta 4 do PNE a partir do modelo de crenças das coalizões atuantes no subsistema.

O Advocacy Coalition Framework

O Advocacy Coalition Framework (ACF) tem se constituído como importante recurso analítico para o campo de estudos de políticas públicas ao enfatizar mecanismos de intermediação de interesses muitas vezes relegados pelas abordagens tradicionais como as interações não hierárquicas, a participação de organizações públicas e privadas nos subsistemas, o papel exercido pelas redes de especialistas, a participação de múltiplos atores com variados interesses, a atuação simultânea de diferentes níveis de governo e a influência das crenças¹, dos valores² e das atitudes³ dos atores no processo decisório das políticas públicas (Capelari; Araújo; Calmon, 2015).

Destarte, Carvalho (2019) argumenta que o ACF apresenta como uma das suas maiores contribuições para o campo de estudo de políticas públicas a forma inovadora com que busca “compreender o processo político pela dimensão do comportamento dos atores que executam seus diferentes papéis durante este processo, isto é, que o puxam do mundo das ideias para a realidade dos fatos” (CARVALHO, 2019, p. 26).

As contribuições do ACF para a compreensão do processo político a partir da análise dos valores, das atitudes e do comportamento dos atores que têm influência dentro dos subsistemas se origina a partir dos estudos iniciais de Sabatier (1987) que adotou como ponto de partida para o desenvolvimento do ACF a perspectiva de que os indivíduos são constituídos por uma racionalidade limitada e são guiados por esquemas mentais e heurísticas simplificadoras que os ajudam a compreender e atuar sobre o mundo.

A perspectiva adotada por Sabatier (1987) origina-se de estudos da psicologia e da economia produzidos, entre outros, por Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky, pesquisadores que defendem que os indivíduos apresentam limitações em sua racionalidade e em virtude delas, limitações nas capacidades de processar estímulos variados recebidos do meio social, além de atuarem baseados em sistemas de crenças e esquemas mentais que os ajudam a compreender o mundo e a guiar seus comportamentos.

A percepção a respeito das limitações humanas em processar informações e os constrangimentos que a quantidade e diversidade de informações impõem à tomada de decisões perfeitas levou ao desenvolvimento da Teoria da Racionalidade Limitada (Simon, 1997), produzida no campo da cognição social⁴, que acabou que consubstanciando o desenvolvimento e permitindo ao ACF compreender o processo político a partir do comportamento dos atores.

A Teoria da Racionalidade Limitada proposta por Herbet Simon (1955) surge com o objetivo de constituir como uma alternativa aos pressupostos da racionalidade⁵ substantiva e ao modelo de indivíduo racional que orientavam diferentes vertentes de pensamento econômico⁶ e modificar os padrões de análise do processo decisório a partir da perspectiva de

1 Segundo Judith Beck, crenças “são entendimentos que são tão fundamentais e profundos que as pessoas frequentemente não os articulam sequer para si mesmas. Essas idéias são consideradas pela pessoa como verdades absolutas, exatamente o modo como as coisas ‘são»» (BECK, 1997, p. 30). A autora acrescenta ainda que as crenças são formadas a partir da relação estabelecida entre os indivíduos e o mundo no qual eles estão inseridos, sendo as lentes a partir das quais eles interpretam as situações.

2 Para autores da Psicologia Social, os valores são princípios-guia que representam cognitivamente as necessidades humanas e transcendem situações específicas. Também podem ser definidos como crenças que se referem a modos de condutas ou estados finais de existência e que atuam como orientadores e preditores do comportamento dos indivíduos. São princípios-guia que representam cognitivamente as necessidades humanas e transcendem situações específicas (WACHELK; RODRIGUES, 2015).

3 De acordo com estudiosos da Psicologia Social como Allport (1954) e Cherry (2016), a atitude é uma tendência para responder a um objeto social (situação, pessoa, acontecimento) de modo favorável ou desfavorável. Destarte, a atitude é uma predisposição, uma tendência, relativamente estável para uma pessoa se comportar de determinada maneira face um acontecimento.

4 A cognição social é um campo de pesquisa da Psicologia que objetiva compreender como as pessoas percebem a si próprias e aos outros, e como essas percepções permitem explicar, prever e orientar o comportamento social (NUNES; SANTOS, 2021).

5 A formação do conceito de racionalidade vem do estudo do comportamento dos indivíduos, e para a Economia, segundo Steingraber e Fernandez (2013) começam a se desenvolver a partir da década de 1930 e assume perspectivas distintas a depender da vertente de pensamento econômico, mas podendo ser sintetizado “como um conjunto estável e bem comportado de preferências e informações perfeitas sem custo acerca dos resultados futuros” (Steingraber e Fernandez, 2013, p. 38).

6 Para os economistas clássicos, a racionalidade assumia o sentido de preferir mais por menos, escolher a mais alta taxa de retorno possível e buscar, antes de mais nada, a maximização de seu próprio interesse sem

que “os seres humanos são incapazes de se comportar como os seres racionais descritos nos modelos convencionais da escolha racional” (Frank, 1998, p. 246).

O desenvolvimento da Teoria da Racionalidade Limitada tem como ponto de partida a percepção da limitação das habilidades cognitivas do ser humano em processar informações complexas. Esses limites, já devidamente descritos e analisados pela Psicologia, em especial pelos estudos sobre percepção, levaram Simon (1955) a desenvolver a racionalidade limitada como uma resposta à fragilidade do uso da lógica e da racionalidade substantiva para compreender padrões de comportamento coerentes, confiáveis e infalíveis dos agentes na resolução de problemas complexos (Melo; Fucidji, 2016).

Caldas e Coelho (1999) apontam que a maior contribuição de Simon (1955) é a ideia de que os agentes “têm limites de percepção e conhecimento. Suas escolhas são guiadas por avaliações de consequências esperadas de ações, mas eles podem perceber um número muito grande de ações admissíveis, sem computar perfeitamente as consequências de cada uma delas” (Caldas; Coelho, 1999, p. 63)

Simon (1983, pp. 33-34) descreve alguns mecanismos, presentes nos seres humanos, que tornam plausível o modelo comportamental de racionalidade limitada. O primeiro desses mecanismos é a capacidade de concentração dos indivíduos nos problemas que necessitam de atenção imediata. O segundo mecanismo é a capacidade humana de produzir alternativas de ação, no sentido de procurar alternativas viáveis ou o aprimoramento daquelas que já existem. O terceiro mecanismo, e de maior relevância, é a capacidade humana de adquirir fatos e inferir a partir desses fatos; neste aspecto, o autor substitui o uso de axiomas pela noção de escolha logicamente consistente. Uma escolha será racional se for consistente com as informações que os agentes econômicos têm disponíveis no momento da tomada de decisão.

As capacidades humanas de perceber os problemas em volta de si, produzir alternativas de ação viáveis para a resolução de problemas e de adquirir fatos e interpretar a realidade a partir desses fatos apresentadas por Simon chamam a atenção para o fato de que a racionalidade limitada não é irracionalidade, mas que apresenta limites no que se refere à tomada de decisões ótimas já que: As informações utilizadas pelo agente para a tomada de decisão são baseadas em fatos muito subjetivos, como as percepções que os indivíduos têm acerca do ambiente em que vivem. A racionalidade dos agentes depende de suas crenças, e estas crenças dependem das informações disponíveis no momento de suas ações. Neste sentido, um conjunto de informações completamente deturpadas pode gerar comportamento racional, desde que as ações de um grupo de indivíduos sejam amparadas por estas informações (Melo; Fucidji, 2016, p. 625).

Destarte, ainda que os indivíduos sejam orientados por seus objetivos, que derivam de seus interesses, crenças e valores, e pela busca em maximizar seus resultados, são limitados em processar todas as informações e perceber as mudanças que ocorrem com o tempo, dependendo de heurísticas para mitigar os efeitos da incerteza e simplificar os problemas para interpretá-los (Weible et al. 2011).

O arcabouço teórico produzido por Simon forneceu a base para a produção de um dos três conceitos fundamentais do framework do ACF por Sabatier, a *racionalidade limitada*, fundamental para compreender o modelo comportamental dos indivíduos dentro de processos decisórios marcados por complexidade, que se articula com outros dois constructos fundamentais do ACF, o *subsistema*, entendido por Sabatier e Weible (2007) como o lócus onde ocorrem discussões e debates de múltiplos atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, motivados em influenciar a partir de suas crenças um determinado campo de políticas públicas e a *coalizão de defesa*, definida como um conjunto de agentes envolvidos com o mesmo problema e que compartilham um conjunto de ideais e convicções e

levar em consideração o bem-estar dos outros. Para a vertente neoclássica, o conceito de racionalidade surgiu para ajudar a fixação da ideia de que os indivíduos tendem a agir de forma maximizadora. Segundo Blaug (1999, p. 315), a definição de racionalidade neoclássica pode ser definida como “a tentativa de derivar todo o comportamento econômico a partir da ação de indivíduos em busca da maximização de suas vantagens, sujeitos aos obstáculos da tecnologia e das alocações”. Destarte, racionalidade significa escolher de acordo com uma ordem de preferências que é completa e transitiva, sujeita à informação perfeita;

crenças orientados à política pública (Capelari; Araújo; Calmon, 2015).

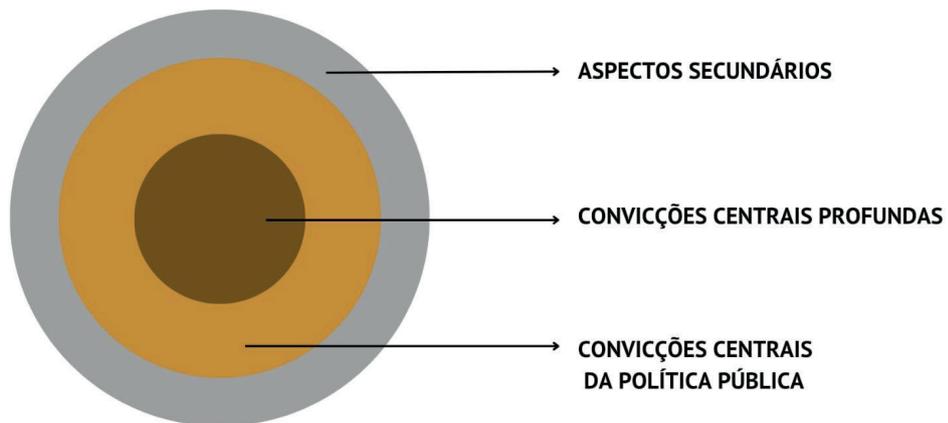
Um elemento importante para a racionalidade limitada e que deve ser considerado dentro do ACF são as heurísticas que, segundo Sbicca (2014, p. 580), “são regras que simplificam a tomada de decisão” que são produzidas em virtude das limitações cognitivas dos indivíduos e que irão nortear sua ação dentro dos subsistemas. Ainda segundo o autor, as heurísticas podem ser conceituadas como atalhos mentais que recorremos para simplificar a solução de problemas cognitivos complexos, ou seja, regras produzidas para compreender e resolver problemas e transformá-los em operações quase simples e automáticas, permitindo aos indivíduos deixarem de realizar raciocínios sistemáticos e profundos cada vez que surgem um problema complexo a ser resolvido. É preciso ressaltar, contudo, que por se tratar de atalhos que não são totalmente precisos e baseados em experiências passadas, valores, estereótipos ou situações análogas, podem induzir o indivíduo a erro.

As heurísticas podem ser traduzidas no contexto do ACF nos sistemas de crenças. Isto é, limitados racionalmente e com habilidades cognitivas restritas, os indivíduos se baseiam em seus sistemas de crenças para tomarem ou refletirem sobre suas decisões. As crenças envolvem um conjunto complexo de “valores prioritários, percepções acerca de importantes relações causais, percepções sobre a situação mundial e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas” (SABATIER, 1988, p. 132) e, em geral, se observa que a crença das pessoas corresponde à crença das instituições a qual representam, quando atuam em nome delas (INGOLD, VARONE, 2011).

Para Sabatier (1988), as crenças são o fator causal do comportamento político e envolvem “valores prioritários, percepções acerca de importantes relações causais, percepções sobre a situação no mundo e sobre a eficácia dos instrumentos de políticas públicas” (SABATIER, 1988, p. 132). As coalizões aglutinam atores pelo compartilhamento de um conjunto de crenças direcionadas ao campo de política abrangido pelo subsistema e pelos efeitos do *devil shift*, ou seja, da antagonização, processo que faz com que os atores de uma determinada coalizão desenvolvam significativa aversão em relação à coalizão oponente “por conta de possuírem crenças diferentes das suas” (CARVALHO; DARBILLY, 2019, p. 22)

O sistema de crenças é descrito pelo ACF como uma estrutura em três camadas, conforme a figura abaixo. Há que se observar que quanto mais próximo do centro da figura, mais difícil é alterar as convicções da coalizão:

Figura 1. O sistema de crenças e suas camadas



Fonte: Adaptado de SUMIYA; SANO, 2021.

As Convicções Centrais Profundas (*deep core beliefs*) estão no núcleo do sistema de crenças, ou seja, são o núcleo duro e conferem a orientação ideológica ao ator ou coalização, sendo compostas por “valores a partir dos quais o indivíduo irá interpretar o mundo, ou seja, apresentam um caráter normativo” (SUMIYA; SANO, 2021, p. 5). Essas crenças são, portanto, mais estáveis e predominantemente normativas e tendem a se manter estáveis por longos períodos. Como exemplo das Convicções Centrais Profundas, em um sentido mais genérico, podemos citar a orientação conservadora ou liberal.

Em um patamar intermediário do sistema de crenças, se encontram as Convicções Centrais da Política (*policy core beliefs*), que emanam das Convicções Centrais Profundas e objetivam concretizá-las. São crenças sobre os fundamentos da política pública e incluem as estratégias básicas, os preceitos normativos centrais, as relações causais, e os instrumentos de políticas públicas e as relações causais.

Por último, estão às crenças secundárias (*secondary beliefs*), que possuem escopo mais restrito e são formadas com base em questões empíricas mais específicas verificadas ao longo da discussão interna ao subsistema. Têm caráter conjuntural e instrumental, sendo identificadas como os meios pelos quais se atingirá o resultado político retratado pelas crenças principais de política.

Oliveira e Filho (2022) apontam a existência de uma hierarquia quanto à abertura a mudanças na medida em que se distancia do núcleo duro e se aproxima dos aspectos secundários:

“As crenças oriundas do núcleo duro tendem a ser mais difíceis de mudar e mais genéricas. Muitos membros da coalizão demonstrarão concordância com várias crenças presentes no núcleo duro. Entretanto, as crenças secundárias dependem da área da política pública. As posições em um ponto específico de uma política pública que interfiram no núcleo duro serão mais difíceis de alterar do que uma posição ligada às crenças secundárias” (OLIVEIRA; FILHO, 2022, p. 14).

O agrupamento de atores em torno de uma coalizão é realizado por meio da convergência de crenças comuns e pelos efeitos do que os autores do modelo chamam de *devil shift*⁷, ou seja, da tendência dos membros de uma determinada coalizão desenvolver aversão aos seus oponentes em virtude de possuírem um modelo de crenças diferente do seu (CARVALHO, 2019). O campo teórico do ACF defende que a posição dos indivíduos tende a ser a posição da organização a que pertencem, permitindo assim, no decorrer da análise do subsistema, tomar as crenças dos indivíduos como representativa do conjunto de crenças das organizações em que atuam/representa.

De acordo com Capelari, Araújo e Calmon (2015, p. 92), o ACF, em complementaridade aos modelos tradicionais de análise de políticas públicas que consideram exclusivamente as comissões legislativas, as organizações oficiais e lideranças de grupos de interesse como atores relevantes, “expande a análise para acadêmicos, jornalistas, agentes de variados níveis de governo e outros atores, desde que se tornem atores especializados e, portanto, de alguma forma potencialmente influente na formulação e implementação da política”. Há que se ressaltar, ainda, a existência de atores que não se acomodam em nenhuma das coalizões, como por exemplo, consultores, assessores, pesquisadores e burocratas, que participam do processo apenas para oferecer suas habilidades técnicas (OLIVEIRA; FILHO, 2022).

As coalizões de defesa são compostas por “pessoas de uma variedade de posições (eleitos e oficiais de agências, líderes de grupos de interesse, pesquisadores) que compartilham

⁷ Embora não exista uma tradução precisa do termo *devil shift* da Língua Inglesa para a Língua Portuguesa, autores como Carvalho (2019) e Oliveira e Filho (2022) optam por traduzir essa expressão como “processo de antagonização”. Esse processo, além de envolver a aversão que os atores de uma coalizão desenvolvem em relação aos atores da coalizão rival em virtude da diferença em suas crenças, faz com que os indivíduos acabem subestimando a capacidade de seus oponentes. Carvalho (2019) aponta que essas duas tendências se constituem como um fator explicativo para o agrupamento dos atores entre si para somar forças.

um sistema de crenças particular e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada durante o tempo” (SABATIER, 1987, p. 660). Este “grau não trivial de atividade coordenada durante o tempo” está relacionado com a ideia do MCD de que os atores que aderem a uma das coalizões de defesa tendem a permanecer um bom tempo dentro destas, o que não ocorre nas coalizões de conveniência, que sofrem com alterações constantes de atores.

Ainda que considere o sistema de crenças e as Convicções Centrais da Política Pública como fator aglutinador e mantenedor das coalizões, o processo de antagonização que se se convencionou chamar de *devil shift*, costuma atuar como um fator que aglutina os atores e orienta a atuação das coalizões de defesa.

O *devil shift*, segundo Carvalho (2019), costuma atuar de forma distinta a depender do subsistema, dos atores e das coalizões antagonistas:

1. Partidos políticos e grupos de interesse são mais afetadas pelo “viés de antagonização” do que atores estatais [isto é, órgãos políticos e administrativos de dentro do governo];
2. Atores com mais poder são mais afetados pelo “viés de antagonização” do que atores com menos poder;
3. O “viés de antagonização” é mais forte em processos que lidam com conflitos socioeconômicos do que em processos lidando com outros tipos de conflitos (Carvalho, 2019, 27).

Nesse sentido, o campo teórico do ACF considera que os atores que compõem a arena de disputa, a correlação de poderes entre as coalizões, a presença de atores com elevado grau de poder e o subsistema acabam atuando como um elemento maximizador ou mitigador dos efeitos de *devil shift*, ou seja, a presença de atores como partidos políticos e grupos de interesse, a existência de atores com elevado poder em subsistemas que lidam com conflitos socioeconômicos, acabam ampliando a antagonização entre as coalizões de defesa.

Para Sabatier (1987), o processo de antagonização (*devil shift*) tende a seguir às seguintes dinâmicas:

1. Os atores irão impugnar os motivos e/ou a razoabilidade de seus oponentes enquanto percebem a si mesmos como pessoas razoáveis que atuam em preocupação com o bem-estar público;
2. Os atores avaliarão o comportamento de seus oponentes em termos mais severos do que a maioria dos membros da comunidade de políticas, enquanto avaliam seu próprio comportamento em termos mais favoráveis;
3. Os atores perceberão que seus oponentes são mais influentes, e perceberão eles mesmos como menos influentes do que a maioria dos membros de sua comunidade política;
4. O montante de distorção está correlacionado com a distância entre as crenças de um ator e as de seus oponentes. (Sabatier *et al.*, 1987, p. 451).

Apresentadas as perspectivas do ACF a respeito dos atores, coalizões e seu modelo de crenças, delinearemos no quadro abaixo as coalizões de defesa atuantes dentro do subsistema analisando suas respectivas convicções centrais profundas:

Quadro 1. Atribuição básica do modelo de crença das coalizões de defesa do subsistema.

Perspectiva	Convicções centrais profundas ⁸	Atores
Coalizão Inclusivista Radical ⁹	A política de educação especial tem como objetivo a inclusão de todos os estudantes em classes inclusivas na rede regular de ensino, devendo ser ofertada em estabelecimentos públicos na rede oficial, não havendo precisão de financiamento público para organizações da sociedade civil ou entidades filantrópicas. Para tanto, o texto da Meta 4 do PNE deve conter a seguinte redação: “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	Secadi/MEC, Senador José Pimentel (PT-CE), Conae, Movimentos Sociais, Associações Acadêmicas e pesquisadores, Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
Coalizão Inclusivista Parcial	A política de educação especial tem como objetivo a inclusão do público-alvo da educação especial, 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, devendo a Meta 4 conter a seguinte redação: <u>“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”</u> .	Apaes, Pestalozzi, Senador Vital do Rêgo (MDB-PB), Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG), Federação Nacional das APAES (FENAPAES), da Senadora Ana Amélia Lemos (PP-RS), do Senador Sérgio Souza (MDB-PR) e do deputado Romário (PSB-RJ), Associação de Pais, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação

Fonte: Entrevistas semiestruturadas e análise documental

Considerando que as Convicções Centrais Profundas das coalizões conferem a orientação ideológica à coalizão de defesa e aos seus atores, e envolvem “valores a partir dos quais o indivíduo irá interpretar o mundo, ou seja, apresentam um caráter normativo” (SUMIYA; SANO. 2021, p. 5), analisaremos crenças e os antagonismos estabelecidos entre as coalizões de defesa no processo de formulação da Meta 4 do Plano Nacional de Educação 2014-2024.

⁸ A análise das convicções centrais profundas das três coalizões de defesa foi produzida a partir da agregação dos atores produzidas a partir de um conjunto de ideias-chave, valores, crenças centrais em relação à política pública e, sobretudo, da ação coordenada entre os atores de uma mesma coalizão e do uso de recursos tais como: Autoridade legal formal, opinião pública, informação, mobilização, recursos financeiros e habilidade de liderança.

⁹

Atuação das coalizões de defesa, crenças e antagonismos na formulação da Meta 4 do PNE 2014-2024

A análise da atuação das coalizões de defesa, das crenças e dos antagonismos observados durante o processo de formulação levou em conta as disputas, 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).

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 distintas: de um lado, aqueles que defendiam a inclusão total e 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 e a defesa ao atendimento somente em instituições públicas.

Partindo da proposta original aprovada na Conae (BRASIL, 2010), o Governo Federal enviou à Câmara o PL 8.035/2010 (BRASIL, 2010), que versava sobre o Plano Nacional de Educação, no qual constava a Meta 4 com a seguinte redação: “Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e Altas Habilidades/Superdotação na rede regular de ensino” (BRASIL, 2010, n.p.).

Contudo, a proposta original enviada ao Congresso enfrentou forte resistência de uma parcela dos movimentos ligados às pessoas com deficiência e de setores do Estado, principalmente nas esferas estaduais e municipais, 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 de cada estudante.

Tais disputas foram evidenciadas na fala do 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 de uma maneira criar uma coexistência entre a matrícula na Rede Pública e o contraturno na instituição privada. Era uma coisa, uma acomodação, que eu pessoalmente encarava positiva, já que embora tenha uma diretriz, um norte, que seria a inclusão, não fica assim tão engessado, com uma posição dogmática. E uma segunda proposta mais dogmática, daqueles que defendiam e marcavam posição em favor de uma política digamos inclusivista radical (Sujeito A).

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

Já os que defendiam a inclusão como a única opção se orientavam pela Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) e pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, 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, que travaram um debate acirrado no decorrer desse processo, levou a emergir polos de disputa que foram evidenciados na fala do Sujeito A:

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

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.

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

Figura 2 . Coalizões de defesa atuantes no processo de formulação da Meta 4 do PNE



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 os interesses das coalizões de defesa e seus respectivos modelos de crença, se dividindo entre aqueles que defendiam a possibilidade de escolas especiais e os que defendiam a inclusão total.

No primeiro grupo tiveram destaque as atuações do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG), presidente da Federação Nacional das APAES (FENAPAES), da Senadora Ana Amélia Lemos (PP-RS), do Senador Sérgio Souza (MDB-PR) e do deputado Romário (PSB-RJ). Já entre os defensores do texto original proposto pelo Ministério da Educação (MEC), se destacou o Senador José Pimentel (PT-CE).

Coube ao Relator do PNE, deputado Ângelo Vanhoni (PT-Paraná), apresentar proposta

substitutiva para a redação original na tentativa de buscar uma composição entre as forças políticas, a fim de estabelecer consensos mínimos, já que o acirramento poderia levar à impossibilidade de se chegar a um acordo para a aprovação do texto.

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

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

Nas falas dos que defendiam a inclusão parcial, e que se perfilavam na coalizão inclusivista parcial, foi evidenciada como positiva a admissibilidade da existência de escolas ou classes especiais em casos específicos, devendo ser operacionalizadas nos moldes da Resolução do Conselho Nacional de Educação n. 02/2001 (BRASIL, 2001, p. 3) 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 porque 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.

No decorrer das entrevistas, uma questão recorrente na fala dos sujeitos esteve relacionada à influência que o termo “preferencialmente”, presente no corpo da Meta 4 do PNE traria para a Educação Especial/Inclusiva. Parte significativa dos sujeitos percebe que a inclusão do termo “preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 2014, p.5) 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.

Contrapondo-se à essa perspectiva, os inclusivistas radicais apontam que a inclusão do termo preferencialmente foi um grande retrocesso ao texto inicial enviado ao Poder Legislativo e são fruto da pressão das APAE e de setores da sociedade contrários à inclusão:

A inclusão do termo preferencialmente foi um tiro de morte na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva e um enfraquecimento do texto enviado pelo Ministério da Educação. Ele abre espaço para a manutenção de classes ou escolas especiais, um verdadeiro retrocesso. Mas entendo que isso é fruto do poder que as APAES têm de arregimentar apoios na sociedade e no parlamento brasileiro.

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 diversidade de situações que precisa ser desvelada:

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.

Houve sujeitos que lembraram que foram as instituições como APAE e Pestalozzi que primeiramente defenderam que as pessoas com deficiência deveriam ter garantido o direito à Educação, creditando a esse fato a força de tais instituições:

Eu não acredito que ele enfraquece. Eu acredito que ele reconhece uma realidade que já existia, embora muitas pessoas queiram esconder. Até porque historicamente a Educação Especial, 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.

Ao apresentar o substitutivo, o relator modificou o texto original do PNE 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”, e acrescentou a universalização do AEE.

Na visão do Sujeito A, as alterações introduzidas podem ser creditadas à força de mobilização e à capilaridade das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (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. Por quê? 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 têm sua base social de apoio, elas tinham condições de mobilizar alguns parlamentares importantes.

A necessidade de buscar uma composição entre as forças políticas 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 para compor. Porque todo sonho do relator é você, embora tenha que sacrificar algumas questões pelo que é fundamental nesses assuntos, é chegar ao mínimo de composição possível para que a proposta seja aprovada.

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).

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

Essas disputas ficaram evidentes no decorrer da tramitação do projeto de Lei do PNE na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE).

Em sua tramitação pela CAE, os defensores da proposta oriunda da CONAE (BRASIL, 2010) materializada pelo Poder Executivo no PL 8.035/2010 (BRASIL, 2010) lograram retomar o texto original por meio da aprovação do substitutivo elaborado pelo relator do PNE na CAE, Senador José Pimentel (PT-CE) que estabelecia para a Meta 4 : “universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino”.

Ao chegar à CCJ, o processo de formulação se mostrou bastante acirrado, com forte pressão das APAES pela desconstrução do texto aprovado na CAE, fazendo com que a Meta 4 recebesse na CCJ um volume considerável de emendas, que em sua maioria versavam acerca da manutenção das escolas especiais e do financiamento via FUNDEB de instituições não governamentais que atendiam estudantes com deficiência.

Coube ao Senador Vital do Rêgo (MDB-PB) fazer uma composição a fim de costurar um texto que ao mesmo tempo em que apontasse para um sistema educacional em todos os níveis, reconhecesse a existência de instituições especializadas para o atendimento dos estudantes com deficiência, TGD e Altas Habilidades/Superdotação, garantindo a retirada da Estratégia 4.1 que versava sobre o fim de financiamento via FUNDEB para tais instituições.

Na CE, o relator, Senador Álvaro Dias (PSDB-PR) propôs um substitutivo ao texto aprovado pela CCJ no qual propunha um sistema educacional inclusivo, mas que a Educação Especial possa ser ofertada em escolas e serviços especializados, determinando ainda que as famílias e as pessoas com deficiência fossem ouvidas no processo de definição sobre o AEE.

Com o acirramento das disputas entre setores do governo e da oposição, o relator apresentou seu relatório, que foi alvo de voto em separado do Senador Vital do Rêgo (MDB-PB), que manteve o entendimento firmado na CCJ, ou seja, da coexistência entre escolas inclusivas e escolas especiais. Contudo, em seu voto, aprovado graças à base governista, o senador buscou construir garantias de que a inclusão seria mantida como norte, ao acrescentar no texto a determinação de que deveriam sempre ser observados os termos do artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e que garante “um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida” (ONU, 2006).

Após a aprovação do voto em separado, o relator do PNE no Plenário, Senador Eduardo Braga (MDB-AM), então líder do governo, acolheu em seu relatório o texto proposto pelo Senador Vital do Rêgo (MDB-PB), que foi aprovado e enviado à Câmara. Em seu retorno à Câmara, foi aprovado o texto final do PNE, no qual constava a seguinte redação para a Meta 4:

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

Os antagonismos estabelecidos entre a Coalizão Inclusivista Radical e a Coalizão Inclusivista Parcial, e o alto grau de divergências em relação ao texto a ser aprovado, levaram às coalizões a lançarem mão de um conjunto de recursos que dispunham, haja visto que “a habilidade de uma coalizão de um subsistema para alcançar seus objetivos políticos é uma função dos recursos políticos que ela tem ao seu dispor em um dado momento” (Sewell, 2005, p. 51).

Para Sewell (2005), os recursos que as coalizões possuem para conseguir espaço e legitimarem suas crenças no âmbito institucional são também apontados como elementos importantes na teoria. Sabatier e Weible (2007) consideram que estes recursos poderiam ser classificados em seis categorias: Autoridade formal legal; Opinião pública; Informação; Mobilização; Recursos financeiros; Habilidade de liderança.

No decorrer do processo de formulação da Meta 4, as coalizões de defesa lançaram mão de um conjunto de recursos à sua disposição. Tais recursos, e a forma como foram utilizados, estão sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 2. Recursos utilizados pelas coalizões de defesa no decorrer da formulação

Recurso	Inclusivistas Radicais	Inclusivistas Parciais
Autoridade Formal-Legal	A coalizão utilizou-se de postos na estrutura do Ministério da Educação para influenciar o processo de formulação, especialmente por meio da Secadi e da Liderança do Partido dos Trabalhadores.	A coalizão utilizou-se de mandatos legislativos para influenciar o processo de formulação, em especial o mandato do Deputado Federal Eduardo Barbosa (PSDB-MG), que também era presidente da Federação Nacional das APAES (FENAPAES).
Opinião Pública	A coalizão buscou o apoio da opinião por meio de artistas e influenciadores que atuaram em defesa da inclusão total. Também exerceu influência sob a opinião pública por meio da estrutura da SECADI, que buscava municiar a imprensa a partir da crença de inclusão total.	Os inclusivistas parciais exerciam influência na opinião pública por meio de manifestações, assembleias, campanhas de rua, panfletos e propagandas e por meio da imprensa.

Informação	Os recursos informacionais se constituíram como um importante recurso dos inclusivistas radicais, que se utilizaram de forma sistemática da divulgação de estudos acadêmicos, decretos, leis e acordos internacionais para defender a ideia de que todos os estudantes, independentemente de suas especificidades, deveriam ser incluídos em turmas regulares.	Em virtude da ideia de inclusão parcial se constituir como um contraponto à ideia majoritária apoiada em estudos acadêmicos, os inclusivistas parciais buscaram divulgar informações referentes à possíveis fragilidades no processo de inclusão total e nas ações desenvolvidas pelas APAES ou instituições congêneres.
Mobilização	A coalizão inclusivista radical conseguiu mobilizar importantes atores sociais a favor do atendimento de todos os estudantes público-alvo da educação especial em turmas comuns inclusivas.	Os inclusivistas parciais mobilizaram suas bases, distribuídas em todo território nacional e que envolviam: professores, pais de estudantes, estudantes, entre outros, levando a mobilização a ganhar espaço na sociedade.
Recursos Financeiros	Os recursos eram oriundos da Secadi/MEC.	Os recursos financeiros foram significativamente turbinados por recursos das APAES e Pestalozzi.
Habilidade de Liderança	Em virtude de uma postura mais radicalizada e da falta de uma liderança com tom conciliatório, faltou a coalizão de defesa atores dentro e fora do parlamento com perfil de articulação política.	A capacidade de liderança de figuras como o deputado federal Eduardo Barbosa (PSDB-MG) e de outros atores da coalizão, os inclusivistas radicais conseguiram buscar consensos mínimos e articular o texto final com maior facilidade que os inclusivistas radicais.

Fonte: Elaboração própria.

Na disputa entre as coalizões de defesa, foi vitoriosa a coalizão inclusivista parcial, capitaneada pelas APAES que logrou estabelecer a redação que melhor atendia ao seu modelo de crenças:

Universalizar para a população de 4 a 17 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 (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. Mas se você perguntar se a política aprovada impede a inclusão, não tem nada na lei que impeça.

Com a aprovação do texto final do PNE, o modelo de crenças sobre a política de inclusão educacional da Coalizão Inclusivista Parcial acabou influenciando a legislação brasileira para o período 2014/2024 e garantindo a coexistência entre a inclusão educacional e o atendimento em classes ou escolas especiais, quando necessário, inclusive com a garantia de financiamento estatal para organizações da sociedade civil.

Considerações Finais

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

No processo legislativo, marcado por antagonismos e por amplo e acirrado debate social, a Coalizão Inclusivista Parcial se mostrou hábil ao manejar os recursos que tinha disponível, logrando êxito em influenciar o texto final da Meta 4 do PNE, que estabeleceu que caberia ao poder público “universalizar para a população de 4 a 17 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” (BRASIL, 2014, p. 5).

A aprovação do texto final foi uma vitória da Coalizão Inclusivista Parcial por manter a possibilidade de atendimento em classes ou escolas especiais como as APAES e permitir o financiamento estatal a instituições não-estatais que atuam na área de educação especial. Cabe apontar que para os defensores da inclusão total (inclusivistas radicais) o texto final foi um retrocesso e um recuo na perspectiva de educação inclusiva.

Referências

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

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

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

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

BRASIL. 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.

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

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva inclusiva**. Brasília: 2008.

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

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

BRASIL. **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.

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

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

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.

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

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.

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

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

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.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: 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.

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

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Uma revisão da literatura. In: Revista Sociologias. Ano 8, nº16 – Porto Alegre, 2006.

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

Recebido em Dezembro de 2023.
Aceito em Março de 2024.