



# 13<sup>a</sup> REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E  
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

1463 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)  
GT 15 - Educação Especial

A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO PNE 2014-2024: INTENCIONALIDADES, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS  
Douglas Christian Ferrari de Melo - UFES - Universidade Federal do Espírito Santo  
João Henrique da Silva - UFSCAR/PPGEES - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

## **A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO PNE 2014-2024: INTENCIONALIDADES, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS**

O presente artigo tem por objetivo analisar a proposta política de educação especial presente no PNE 2014-2024, tendo presente as disputas de hegemonia da educação especial. O estudo baseia-se no método histórico-dialético, utilizando como metodologia a análise de conteúdo, fundamentando-se no pensamento de Gramsci. Os resultados apresentam que o PNE prioriza o apoio às instituições privadas-assistenciais e a oferta no Atendimento Educacional Especializado (AEE). Além disso, o PNE enfatiza a formação inicial e continuada de professores e a garantia das dimensões de acessibilidade na escola. Os principais desafios referem-se à concepção de educação especial, a relação público/privado, as pluralidades de serviços e atendimentos educacionais, a falta de transparência nos orçamentos públicos, a universalização do atendimento na educação infantil e ensino médio, o estabelecimento de políticas intersetoriais e participação da família nos processos educacionais. Portanto, o PNE 2014-2024 revela a intenção de privatizar a educação especial e garantir que a sociedade civil seja parceira nessa lógica gerencial.

*Palavras-chave:* Educação Especial. Plano Nacional da Educação. Política Educacional.

## **A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO PNE 2014-2024: INTENCIONALIDADES, CONTRADIÇÕES E DESAFIOS**

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo analisar a proposta política de educação especial presente no PNE 2014-2024, tendo presente as disputas de hegemonia da educação especial. O estudo baseia-se no método histórico-dialético, utilizando como metodologia a análise de conteúdo, fundamentando-se no pensamento de Gramsci. Os resultados apresentam que o PNE prioriza o apoio às instituições privadas-assistenciais e a oferta no Atendimento Educacional Especializado (AEE). Além disso, o PNE enfatiza a formação inicial e continuada de professores e a garantia das dimensões de acessibilidade na escola. Os principais desafios referem-se à concepção de educação especial, a relação público/privado, as pluralidades de serviços e atendimentos educacionais, a falta de transparência nos orçamentos públicos, a universalização do atendimento na educação infantil e ensino médio, o estabelecimento de políticas intersetoriais e participação da família nos processos educacionais. Portanto, o PNE 2014-2024 revela a intenção de privatizar a educação especial e garantir que a sociedade civil seja parceira nessa lógica gerencial.

*Palavras-chave:* Educação Especial. Plano Nacional da Educação. Política Educacional.

### **Introdução**

Em 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE–2014-2024). O PNE possui um conjunto de 20 metas que

contempla os diversos níveis, etapas e modalidades da Educação Básica ao Ensino Superior, bem como apresenta diversas estratégias interligadas a essas metas. Dentre elas, interessa-nos a meta 4 que trata da Educação Especial, pois foi uma das metas que mais gerou tensões e até atravancou o processo de aprovação. No texto final, as tensões ficaram expostas por meio das emendas que seguiam as determinações das correlações de forças, as quais podem ser expressas na defesa do sistema educacional inclusivo em contraposição a resistência do ramo paralelo da educação especial. Este pode ser entendido como os serviços de apoios especializados substitutivo a escolarização formal e ofertado nas instituições privadas-assistenciais.

A correlação de forças políticas dentro do Congresso Nacional e do Poder Executivo pode ser compreendida pelos escritos de Gramsci (2004) que nos possibilita compreender que o Estado é um organismo a serviço do grupo que alcança a hegemonia e destinado à reprodução e expansão desse grupo como grupo dominante a partir do elemento universal. O grupo dominante, *in casu*, a Federação Nacional das Apaes (Fenapaes), coordena seus interesses a partir das ações estatais como se fossem interesses gerais dos grupos subordinados, sem desconsiderar totalmente os interesses específicos desses grupos. Os interesses específicos dos diversos grupos (dominantes e subordinados) estão presentes no Estado, em constante negociação (tensões e equilíbrios).

A propósito, as diversas classes e frações de classes estão presentes também nos aparelhos e órgãos de definição de políticas, como, por exemplo, as políticas públicas para área da educação. O Estado é atravessado, estruturalmente, pelas contradições presentes na realidade social. São essas contradições que organizam, paradoxalmente, o Estado nas ações de tomadas ou não de decisões, no estabelecimento de prioridades e contra-prioridades, na filtragem das propostas (POULANTZAS, 2000) e nos problemas de pré-agenda que virarão agendas e soluções apresentadas.

Tendo presente essas considerações, o presente estudo analisa a proposta política de educação especial presente no PNE 2014-2024, tendo presente as disputas de hegemonia da educação especial ao longo do século XX e XXI. O artigo baseia-se no método histórico-dialético, utilizando como metodologia a análise de conteúdo. Também se fundamenta nos conceitos de Estado e sociedade civil de Gramsci (2004).

Inicialmente, discutimos os resultados da análise da meta 4 e de suas estratégias, a evidenciar os desafios para a promoção da escolaridade do público-alvo da educação especial. Em seguida, apresentamos sucintamente as novas disputas que inviabilizam garantir a educação escolar pública, gratuita e laica para esse público.

## **O PNE: intenções, contradições e desafios**

A meta 4 começa com a reafirmação da universalização da educação de alunos de 4 a 17, faixa de escolaridade obrigatória a partir de 2016. Reafirma ainda o mesmo público-alvo que já havia sendo adotado desde a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, em 2008, composto de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Mas os consensos param por aí.

O texto da meta, na verdade, é contraditório porque garante que todos os tipos de serviços e recursos sejam assegurados aos diferentes tipos de locais de atendimentos prestados nas instituições privadas-assistenciais. Distancia-se da política nacional que prevê o Atendimento Educacional Especializado (AEE) como um serviço de apoio especializado complementar ou suplementar, organizado no modelo de salas de recursos multifuncionais. A meta 4 não estabelece a obrigatoriedade do atendimento nas redes regulares de ensino, tanto do ensino comum quanto do AEE. Assim, o PNE autoriza, formalmente, a existência de vários sistemas paralelos.

Essa ambiguidade com relação às responsabilidades dos sistemas de ensino com a Educação Especial presente nesse documento só reforça a atualidade do balanço feito por Ferreira e Glat (2003, p. 7), que entendem que:

Essas discussões e contradições, que marcam o processo de construção e divulgação de toda uma série de dispositivos legais e de prioridades políticas relacionados à educação das pessoas com deficiência, atestam que, ao lado da evidente – ainda que insuficiente – ampliação da presença dessas pessoas nas escolas e da presença do próprio tema nas políticas educacionais, permanecem muitas das marcas tradicionais das polarizações entre o público e o privado, o educacional e o assistencial, o segregado e o não segregado.

Aliás, na meta 4, a expressão “preferencialmente na rede regular de ensino” demonstra os embates e as contradições sobre qual forma deve ser organizado o atendimento educacional ao público-alvo da educação especial e, ainda, a expressão implica nas readequações da política e do financiamento da educação especial.

Em que pese a meta 4 propor o sistema educacional inclusivo, ao mesmo tempo em que reafirma o ramo paralelo de ensino, o PNE revela a contradição da concepção de um sistema educacional inclusivo.

Por um lado, o termo “sistema educacional inclusivo” remete para a ampliação dos direitos e inserção social de grupos historicamente marginalizados, por outro lado, mobiliza sentidos pouco explicitados de incorporação de uma lógica privatista na educação estruturada em dois grandes eixos: o privado mercantil e o privado assistencial (MICHELS; GARCIA, 2014, p. 164).

O discurso de um “sistema educacional inclusivo” é contraditório, porque já está previsto a construção de um “Sistema Nacional de Educação”. Por um lado, o “sistema nacional educacional inclusivo” funciona como um pleonasma. Por outro lado, estaríamos criando um “sistema exclusivo” e não um “sistema inclusivo” para o público-alvo da educação especial, a continuar a gerar toda forma de segregação possível. A educação especial deve estar dentro do sistema geral de educação e não como um subsistema paralelo, como, praticamente, existe hoje.

Analizamos que longe da neutralidade ou de uma simples questão técnica, o discurso da meta 4 representa uma decisão política de Estado e de governo a partir da correlação de forças presente na sociedade civil. O Estado deixa a centralidade do processo nas mãos das instituições privadas-assistenciais. Durante a tramitação e aprovação do PNE, a Fenapaes defendeu as Apaes como espaço legítimo de escola especial para crianças e jovens com deficiência intelectual e/ou associada a outras deficiências. O Relatório de Atividades de 2014, mostra que a Fenapaes teve articulações políticas no PNE, como podemos observar a seguir:

O ano de 2014 foi de muita luta na área da educação para pessoas com deficiência, contando com diversas mobilizações por todo país em favor da coexistência das escolas especiais com o atendimento educacional especializado. As manifestações foram pautadas pelo entendimento de que o sistema comum de ensino não dispõe de toda estrutura necessária para incluir de fato grande parte dos estudantes público alvo das escolas especiais, principalmente nas series iniciais. Com isso buscamos inserir no Plano Nacional de Educação 2014, uma redação que contemplasse múltiplas possibilidades de espaços e metodologias, que ampliem a rede de prestação de serviços educacionais, com o objetivo de conseguir contemplar todas as especificidades na perspectiva do desenvolvimento humano (FENAPAES, 2015, p. 20-21).

Com a aprovação do PNE, Eduardo Barbosa (2014a) disse: “Valeu a pena lutar por tanto tempo para garantir o melhor texto para as escolas especiais. Vencemos e garantimos mais 10 anos de alívio”. Assim, eles conquistaram a permanência do financiamento público para as escolas especiais (BARBOSA, 2014b).

Dessa maneira, em que pese o aumento da ação da administração pública, continua-se apostando nas instituições privadas-assistenciais enquanto assistimos a precariedade dos serviços públicos. Ainda está muito presente a visão sobre a qual os alunos público-alvo da Educação Especial são melhores atendidos em instituições filantrópicas. Desse modo, por um lado, o Estado mantém a pertinência das instituições, por outro, o mesmo “ganha” com esses convênios.

Para consecução da meta 4, o texto prevê a execução de 19 estratégias interligadas com a meta. Para melhor compreensão, organizamos as estratégias em blocos temáticos, a saber: a) pesquisas, apoios, monitoramento e avaliação; b) parcerias com as instituições especializadas; c) AEE: implantação das salas de recursos multifuncionais; d) formação inicial e continuada para a educação especial e o AEE; e) acessibilidade e suas dimensões; f) combate à exclusão.

Há também presença de temas que aparecem uma única vez nas estratégias, tais como: financiamento, especialmente, a garantia da dupla matrícula para o AEE; educação infantil e a universalização da demanda de crianças de 0 a 3 anos; Programa BPC-Escola; participação das famílias; articulação intersetorial; ampliação das equipes de profissionais da educação nas áreas específicas e no AEE; atendimento escolar integral; e o sistema educacional inclusivo.

Verificamos no bloco temático a predominância de três aspectos: pesquisa e avaliação, apoio às instituições privadas-assistenciais e o AEE. No primeiro caso, isso se tornou tão evidente que já foi instituído por meio da Portaria nº. 438, de 09 de setembro de 2014, “a comissão assessora em Educação Especial e Atendimento Especializado em exames e avaliações da educação básica” (BRASIL, 2014c), vinculado ao INEP e composto de integrantes internos e externos. A Educação Especial é tratada mais como um conjunto de serviços do que como uma modalidade de ensino (e campo de conhecimento), ou seja, como se bastasse o provimento de um conjunto de equipamentos, materiais e tecnologias.

No que concerne ao segundo aspecto, denota-se a vinculação explícita às instituições privadas-assistenciais por meio do Fundeb. Na estratégia nº. 1, é possível a contagem para fins de financiamento das matrículas no AEE tanto em instituições públicas quanto privadas, como também a “[...] educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e com atuação exclusiva na modalidade [...]” (BRASIL, 2014a). Em poucas palavras: é permitido o atendimento substitutivo.

No último aspecto, analisamos a institucionalização da política pública de provimento de salas de recursos multifuncionais para o estabelecimento do AEE. Nesse sentido, são colocados como objetivo a implantação, a universalização e a articulação do AEE com o ensino regular e a formação continuada dos professores que nele atuam. Contudo, consideramos está presente uma visão errônea e equivocada da educação especial, renegando sua complexidade e totalidade, uma vez que se prioriza aparatos tecnológicas, em detrimento das dimensões técnicas e políticas da educação.

Salientamos alguns avanços no PNE 2014-2024, tais como: a implementação de processos de formação, tanto inicial quanto continuada; o estabelecimento de uma acessibilidade no sentido amplo, que contemple a adequação arquitetônica, mas também a oferta de transporte acessível, material didático, recursos de tecnologia assistiva e

acessibilidade à comunicação e o combate às situações de discriminação, preconceito e violência.

Todavia, a política educacional não garante os investimentos necessários a educação infantil e ao ensino médio. Há outros desafios que precisam de um amplo esforço para sua concretização, a saber: as formas de acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola daqueles que são beneficiários do Programa BPC-Escola; o incentivo e o aprimoramento dos canais de participação das famílias dentro das escolas e sistemas de ensino; a articulação intersetorial, que tenha a educação como eixo principal, mas sem prescindir do acesso aos programas de saúde, assistência social e direitos humanos; a ampliação das equipes de profissionais da educação nas áreas específicas e no AEE; e explicitar o que seria o “atendimento escolar integral”, se ele somente será oferecido nas instituições especializadas, se o AEE é uma e/ou a única estratégia de “atendimento escolar integral”.

Esses desafios nos possibilitam entender, portanto, que “[...] a lei é [ou será] a forma assumida pela correlação de forças no cotidiano das classes” (DIAS, 2012, p. 41), cabendo a negociação entre as forças atuantes da sociedade civil para a garantia do direito à educação em forma de lei e, em especial, aos alunos com deficiência, a superação da filantropia e do assistencialismo.

## Após 4 anos do PNE 2014-2024: qual caminho foi trilhado?

No ano seguinte da aprovação do PNE, a presidenta Dilma sanciona a lei n. 13.146/2015 que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI). No capítulo IV desta lei, todas as garantias para o direito à educação da pessoa com deficiência foram aplicadas às instituições privadas (BRASIL, 2015, art. 28, § 1º). Ou seja, as garantias foram aplicadas também às instituições filantrópicas, como é o caso das Apaes. Eduardo Barbosa (2015) noticiou que analisou a proposta e fez recomendações para contemplar as entidades.

Desse modo, o PNE 2014-2024 e a LBI sugerem a continuação histórica do ramo paralelo de ensino, financiado pelo poder Público. Consequentemente, a Fenapaes continua firme na sua posição de conseguir reconhecimento jurídico das Apaes como escolas especiais. Esse cenário é análogo à reflexão de Gramsci sobre a atuação da sociedade civil nos Estados mais avançados,

[...] onde a “sociedade civil” tornou-se uma estrutura muito complexa e resistente às “irrupções” catastróficas do elemento econômico imediato (crises, depressões, etc.); as superestruturas da sociedade civil são como o sistema das trincheiras na guerra moderna (GRAMSCI, 2004, p. 73).

Além do mais, novos obstáculos a formação omnilateral das pessoas com deficiência surgem com *oimpeachment* da presidenta Dilma. No novo governo instaurado em 2016, Temer obteve a aprovação das seguintes emendas constitucionais: n. 93/2016 que dispõe a desvinculações de diversos e receitas que financiam a educação, saúde e assistência social (BRASIL, 2016b); n. 95/2016 que limita por 20 anos os gastos públicos, por meio do Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (BRASIL, 2016a). Tais reformas inviabilizam os investimentos de recursos financeiros nos cumprimentos das metas e estratégias relacionadas a Educação Especial para os próximos 20 anos, consequentemente, abre espaço para a privatização da educação especial, porque o objetivo do Estado é adequar as camadas populares ao desenvolvimento do “aparelho econômico de produção”.

## Considerações finais

O PNE 2014-2024, como objeto de disputa de hegemonia na educação especial, apresenta dificuldades, desafios, contradições e ambiguidades. A educação especial continua a reproduzir um subsistema paralelo a educação, fortalecendo as instituições privadas-assistenciais e, ao mesmo tempo, abre possibilidades de garantir as políticas de acesso às crianças e jovens público-alvo da educação especial nas redes regulares de ensino. Após 4 anos, os desafios do PNE permanecem e se agravam, na medida em que há indefinição ou falta de transparência da formulação das políticas educacionais. Tal contexto trata-se de mecanismo estratégico do Estado, ao gerar uma série de incertezas, contradições e incoerências, com vistas a fortalecer a privatização da educação especial nas reformulações da política educacional.

## Referências

BARBOSA, E. **Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência é aprovada na Câmara com a participação efetiva do Deputado Eduardo Barbosa**. 03 de março de Disponível em: <<http://www.eduardobarbosa.com/noticias/ver/644/>>. Acesso em: 28ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Valeu a pena lutar! Vencemos! Plano Nacional de Educação é aprovado.** 28 de maio de 2014a. Disponível em: <<http://www.eduardobarbosa.com/noticias/ver/531/130>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação (PNE) agora é Lei. 27 junho de 2014b.** Disponível em: <<http://www.eduardobarbosa.com/noticias/ver/547/230>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Emenda constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Município. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 11 out. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Planejando a próxima década:** conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação **Brasília:** MEC /SASE. 2014b.

\_\_\_\_\_. **Portaria n.º 438 de 09 de setembro de 2014.** Brasília: MEC / INEP. Disponível em: <<http://www.anup.com.br/portal/noticia/14350>>. Acesso em: 15 out. 2014d.

\_\_\_\_\_. **Marcos políticos-legais da Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva** Brasília: Secretaria de Educação Especial, 2008.

DIAS, E. F. Marx e Gramsci: sua atualidade como educadores. In: MENDONÇA, S. G de L.; SILVA, V. P.; MILLER, S (org.). **Marx, Gramsci e Vigotski:** aproximações. Araraquara, SP: Junqueira &Marin, 2009. p. 23-56.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS (FENAPAES). **Relatório de Atividades – 2014.** Brasília, DF: Fenapaes, 2015.

FERREIRA, J. R.; GLAT, R. Reformas educacionais pós-LDB: a inclusão do aluno com necessidades especiais no contexto da municipalização. In: SOUZA, D., FARIA L. C. **Desafios da educação municipal.** Rio de Janeiro; DP&A, 2003.

GRAMSCI, A. **Cadernos de cárcere.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 3.

MICHELS, M. H.; GARCIA, R. M. C. **Sistema Educacional Inclusivo:** conceito e implicações na política educacional brasileira. **Cadernos Cedes,** v. 34, n. 93, p. 157-173, 2014.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo.** 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

