

Segregar ou incluir? Coalizões de defesa, ideias e mudanças na educação especial do Brasil

Letícia Maria Schabbach ^{1 2}

Júlia Gabriele Lima da Rosa ²

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Programa de Pós-graduação em Sociologia, Porto Alegre / RS – Brasil

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre / RS – Brasil

O artigo examina as mudanças na escolarização das pessoas com deficiência (PcD) no Brasil, advindas da difusão de ideias e ações governamentais que introduziram a perspectiva da inclusão na educação especial. Com base na teoria das coalizões de defesa, analisaram-se o subsistema nacional de educação especial (SEE), as coalizões de defesa que o integram e as crenças em disputa, além dos fatores elucidativos das modificações observadas no setor. Trata-se de um estudo de caso que abrangeu reconstrução histórica, análise documental, revisão bibliográfica e levantamento de dados secundários. Entre os resultados, identificaram-se duas coalizões no subsistema: a do atendimento exclusivo (coalizão 1) e a da educação inclusiva (coalizão 2). A primeira foi dominante entre 1973 e 2002, e a segunda surgiu na década de 2000, tornando-se hegemônica em 2008, com a promulgação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Também se verificou que a coalizão 1 se pauta na separação dos estudantes conforme os tipos de deficiência e capacidades de aprendizagem, enfatizando a importância do atendimento clínico especializado e das escolas especiais. Em contrapartida, a coalizão 2 concebe que todos são capazes de aprender, sobretudo quando inseridos em classes comuns de escolas regulares, dentro de sistemas inclusivos. Como fatores explicativos das mudanças no SEE, sobressaíram as variáveis exógenas, principalmente a mudança do governo federal em 2003, a disseminação mundial e nos subsistemas de concepções sobre educação inclusiva, além do *feedback* de políticas públicas do SEE e de outros setores.

Palavras-chave: políticas públicas; educação especial; educação inclusiva; teoria das coalizões de defesa.

¿Segregar o incluir? Coaliciones de defensa, ideas y cambios en la educación especial en Brasil

El artículo examina los cambios en la educación de las personas con discapacidad (PwD) en Brasil, derivados de la difusión de ideas y acciones gubernamentales que introdujeron la perspectiva de la inclusión en la educación especial. Con base en la teoría de coaliciones de defensa, se analizó el subsistema nacional de educación especial (SEE), las coaliciones de defensa que lo integran y las creencias en disputa, además de los factores que explican los cambios observados en el sector. Se trata de un estudio de caso que incluyó reconstrucción histórica, análisis documental, revisión de literatura y recolección de datos secundarios. Entre los resultados se identificó la existencia de dos coaliciones en el subsistema: atención exclusiva (coalición 1) y educación inclusiva (coalición 2). La primera fue dominante entre 1973 y 2002 y la segunda surgió en la década de 2000, volviéndose hegemónica en 2008, con la promulgación de la Política Nacional de Educación Especial desde la Perspectiva de la Educación Inclusiva. También se encontró que la coalición 1 se guía por la separación de los estudiantes según los tipos de discapacidad y habilidades de aprendizaje, enfatizando la importancia de la atención clínica especializada y de las escuelas especiales. Por otro lado, la coalición 2 concibe que todos son capaces de aprender, especialmente cuando se insertan en clases comunes de escuelas regulares, dentro de sistemas inclusivos. Como factores explicativos de los cambios en el SEE, se destacaron las variables exógenas, principalmente: el cambio en el gobierno federal en 2003, la difusión mundial y en los subsistemas de concepciones sobre educación inclusiva, además del *feedback* de las políticas públicas del SEE y de otros sectores.

Palabras clave: políticas públicas; educación especial; educación inclusiva; teoría de la coalición de defensa.

Segregate or include? Advocacy coalitions, ideas, and changes in special education in Brazil

This article examines the changes in education for people with disabilities (PwD) in Brazil, arising from the dissemination of ideas and government actions that introduced the perspective of inclusion. Based on the advocacy coalition framework, we analyzed the national special education subsystem (SES), the advocacy coalitions that integrate the SES, the beliefs in dispute, and the factors that explain the changes observed in the sector. This case study included historical reconstruction, document analysis, literature review and secondary data collection. The results identified the existence of two coalitions in the subsystem: specialized and exclusive care (coalition 1) and inclusive education (coalition 2). The first was dominant between 1973 and 2002, and the second emerged in the 2000s, becoming hegemonic in 2008 with the promulgation of the National Policy for Special Education from the Perspective of Inclusive Education. It was also found that coalition 1 is guided by the separation of students according to types of disability and learning abilities, emphasizing the importance of specialized clinical care and special schools. On the other hand, coalition 2 conceives that everyone is capable of learning, especially when inserted in standard classes of regular schools, within inclusive systems. As explanatory factors of the changes in the SES, exogenous variables stood out, particularly the changes in the Brazilian federal government in 2003, the worldwide dissemination of the inclusive education conceptions – reaching the education subsystems, and the feedback of public policies from the SES and other sectors.

Keywords: public policy; special education; inclusive education; advocacy coalition framework.

AGRADECIMENTOS

As autoras agradecem os comentários e sugestões dos pareceristas anônimos, que foram fundamentais ao aprimoramento do artigo, bem como o apoio à publicação do mesmo por parte do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1. INTRODUÇÃO

Os primórdios da educação especial (EE) no Brasil retrocedem ao século XIX, com a criação, em 1854, do Imperial Instituto dos Meninos Cegos e, em 1857, do Imperial Instituto dos Surdos-Mudos, ambos no Rio de Janeiro. Essas instituições fizeram do Brasil o primeiro país latino-americano a contar com espaços voltados à escolarização de pessoas com deficiência (PcD). Já no século XX, disseminaram-se as entidades – de direito privado e, em geral, filantrópicas – que atendem tipologias específicas de deficiência, como a Sociedade Pestalozzi, em 1926; a Associação de Assistência à Criança Defeituosa (AACD), em 1950; as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaes), em 1954; e a Associação Brasileira Beneficente de Reabilitação (ABBR), em 1954.

Entre as décadas de 1960 e 1970, duas leis de diretrizes e bases da educação (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961; Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971) previam o atendimento aos estudantes com deficiência no sistema regular.¹ Ainda nesse período, dois documentos, um do Conselho Federal da Educação e outro, uma carta do presidente da Federação Nacional das Apaes, reivindicam a inserção do ensino ao “excepcional” nas políticas educacionais.

O tema da EE, portanto, ingressou na agenda governamental durante a ditadura civil-militar, culminando com a criação, em 1972, de um grupo-tarefa encarregado de formular a política voltada

¹ Refere-se ao ensino ofertado pela escola regular, com todas as etapas da educação básica: educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (anos iniciais e finais) e ensino médio, nas faixas etárias correspondentes (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

à educação dos “excepcionais”, como eram chamados à época. O grupo elaborou um relatório que incentivava a criação, no Ministério de Educação e Cultura (MEC), de um órgão responsável pelo atendimento educacional a esses sujeitos. Em 1973, foi criado, então, o Centro Nacional de Educação Especial (Cenesp), que, de início, implementou duas medidas: a extinção das campanhas nacionais de cegos e deficientes mentais (educação e reabilitação) e a integração de dois institutos – o Benjamim Constant e o Nacional de Surdos – à sua diretoria. Contudo, as instituições privadas permaneceram, desde então, como principais provedoras dos serviços especializados e atores centrais das políticas para PcD.

Durante o primeiro governo civil pós-ditadura, o Cenesp foi transformado, em 1986, na Secretaria de Educação Especial (Seesp)² do MEC, a qual criou um conselho consultivo para a participação na Assembleia Nacional Constituinte, composto majoritariamente por representantes das instituições especializadas.

O período constituinte foi marcado pela pressão social em torno da inserção dos direitos das PcD no texto constitucional, ocasião em que o movimento das PcD ocupou lugar de destaque no Conselho das Pessoas com Deficiência. Na sequência, a nova Constituição Federal definiu que o Estado deve garantir “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 208).

Na década de 1990, uma série de eventos e iniciativas internacionais repercutiram na educação das PcD no país. Nesse contexto, o Programa das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Banco Mundial (BM) alertaram o governo brasileiro sobre os altos níveis de analfabetismo e o baixo desempenho da escolarização obrigatória, pressionando-o a firmar o Compromisso Mundial em prol da Educação para Todos (United Nations International Children’s Emergency Fund [Unicef], 1990).³

Em 1994, foi publicada a Declaração de Salamanca (Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência [Corde], 1994), resolução internacional que apresenta os princípios da educação especial, determinando que todas as crianças com deficiência devem ter acesso à escola e a um modelo pedagógico democrático que satisfaça às suas necessidades. A primeira política nacional de educação especial foi promulgada no mesmo ano, prevendo o acesso às classes comuns do ensino regular, em “processo de integração instrucional”, àqueles que se aproximassem da “normalidade”, ou seja, “portadores de necessidades especiais que possuem condições de acompanhar e desenvolver atividades curriculares programadas do ensino comum, no mesmo ritmo que os alunos *ditos normais* (Secretaria de Educação Especial, 1994, p. 19, grifos nossos).

Ainda nessa década, a EE foi incluída no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) e na Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da educação nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

Definindo educação especial como “a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação” (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, art. 58), a LDB preconizou

² Recentemente, em 2019, a denominação Seesp foi alterada para Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação, órgão que coordena as políticas para a educação do campo e especial.

³ Esse compromisso foi o principal resultado da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, promovida por Unesco, Unicef, BM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), em março de 1990.

o atendimento aos estudantes com currículo, métodos, recursos educativos e organização específicos. Ao mesmo tempo, a lei previu a oferta híbrida, ao tornar possível o “atendimento educacional 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*” (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, art. 58, *caput* e §2º, grifos nossos).

Novas regulamentações e políticas governamentais foram introduzidas na década de 2000. Em 2001, a Resolução CNE/CEB nº 2, de 11 de setembro de 2001 do Conselho Nacional de Educação instituiu as diretrizes para a EE na educação básica, estipulando o atendimento em classes comuns, em classes especiais das escolas regulares – de maneira extraordinária – ou em escolas especiais, públicas ou privadas, quando necessário. Nesse mesmo ano, o Plano Nacional de Educação, o PNE/01 (Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001), fixou a meta de ampliação do atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, ratificando ao mesmo tempo, ao lado das turmas comuns, o lugar das classes especiais e das escolas especiais, como se depreende dos seguintes trechos, o primeiro retirado da seção “Diagnóstico” e o segundo concernente ao quarto objetivo do PNE/01 (Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, grifos nossos). “As políticas recentes do setor têm indicado três situações possíveis para a organização do atendimento: participação em *classes comuns, de recursos, sala especial e escola especial*”.

Nos primeiros cinco anos de vigência desse plano, buscou-se redimensionar conforme as necessidades da clientela, *incrementando, se necessário, classes especiais, salas de recursos e outras alternativas pedagógicas recomendadas, de forma a favorecer e apoiar a integração dos educandos com necessidades especiais* em classes comuns, fornecendo-lhes o apoio adicional de que precisam.

Ainda em 2001, a Seesp criou o Projeto Escola Viva, em cujas cartilhas constava, pela primeira vez, o termo “inclusão” (Ministério da Educação, 2001).

Dois anos mais tarde, em 2003, com o advento do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e de nova composição ministerial, foi promulgado o Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, que, entre outros propósitos, buscava sensibilizar e envolver a sociedade na efetivação da política de educação inclusiva, além de formar gestores e educadores para atuarem na transformação dos sistemas educacionais em inclusivos (Ministério da Educação, 2003, p. 10).

Esse programa serviu de guia a posteriores diretrizes educacionais voltadas às PcD, encontradas, por exemplo, entre os eixos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Haddad, 2008), que dispõem sobre a acessibilidade arquitetônica dos prédios escolares, a formação docente específica e a implantação das salas de recursos especializados. Além disso, o PDE menciona, na seção “Diagnóstico”, uma oposição entre a educação regular e a EE, destacando a não estruturação da perspectiva da inclusão.

Também em 2007, alguns objetivos da EE foram inseridos no Plano de Educação em Direitos Humanos (Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, 2007) e no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como “garantir acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas *classes comuns do ensino regular*, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas” (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, artigo 2º, inciso IX, grifos nossos).

Constata-se, assim, que algumas orientações relacionadas com a educação inclusiva estavam sendo implementadas pelo MEC desde o início dos anos 2000. Elas repercutiram na ampliação das matrículas de alunos com necessidades especiais de aprendizagem na educação básica, na educação profissional e na educação de jovens e adultos (EJA), conforme aduzem as estatísticas do Censo Escolar.

As modificações na EE em prol da educação inclusiva, contudo, consolidaram-se apenas em 2008, com o advento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) (Secretaria de Educação Especial, 2008a). A PNEEPEI foi elaborada por um grupo de trabalho criado em 2007 pelo MEC (Portaria Ministerial nº 555, de 05 de junho de 2007) composto por quatro gestoras da Seesp – ocupantes de cargos públicos comissionados encarregados da direção e do assessoramento superiores em esfera federal – e por nove professores universitários especialistas em EE. Essa política pública representou um ponto de inflexão em relação às intervenções anteriores. Na opinião de Maria Teresa Mantoan, uma das formuladoras, ela consolidou a posição de vanguarda do Brasil em relação aos projetos inclusivos (Secretaria de Educação Especial, 2008b, p. 19).

Na continuidade, durante dez anos, as diretrizes da PNEEPEI foram basilares para a escolarização das PcD, até que, em 2018, com a instalação da composição governamental que sucedeu ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, os novos dirigentes da Seesp instauraram um processo de reformulação da política, que iniciou com a contratação, pelo Conselho Nacional de Educação, de consultores para formarem a Comissão de Revisão das Diretrizes da EE (Kassar, Rebelo & Oliveira, 2019; Menezes, 2019). Depois, em setembro de 2020, por meio do Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020, o governo federal lançou a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, logo criticada por segmentos profissionais e da sociedade civil, que a avaliaram como um retrocesso aos direitos das PcD.⁴ Em dezembro de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu o citado decreto por meio de liminar (Rede Brasil Atual [RBA], 2020).

Considerando a consolidação da área das políticas brasileiras de educação especial, cuja trajetória histórica foi sintetizada acima, busca-se, neste artigo, conhecer fatores internos e externos que influenciaram as mudanças ocorridas no setor na década de 2000, momento em que foi elaborada e promulgada a PNEEPEI. Para isso, foram demarcadas as fronteiras do subsistema, mapeadas as coalizões de defesa e os principais atores que as integram, identificadas crenças e ideias que eles advogam, bem como foram verificados os fatores subjacentes às modificações ocorridas no setor.

Como referencial teórico, utilizou-se a teoria das coalizões de defesa (ACF, na sigla em inglês), uma das principais abordagens da análise das políticas públicas (John, 2018), que surgiu nos Estados Unidos, na década de 1980, com os trabalhos de Paul Armand Sabatier e Hank Jenkins-Smith (Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1988).⁵ A teoria é citada como uma das responsáveis pela “guinada argumentativa” (Fischer & Forester, 1993) em torno das ideias, preceitos gerais, representações, crenças, normas e valores na produção das políticas públicas (Faria, 2003; Howlett, Ramesh & Perl, 2013). Além disso, a teoria contribui para a compreensão dos padrões de estabilidade e mudança dos subsistemas, portanto, pode ser aplicada ao estudo do SEE, um subsistema já consolidado, no qual existe um conflito de ideias e valores amparados por concepções científicas e técnicas a respeito da escolarização das PcD.

Em termos metodológicos, realizou-se um estudo de caso sobre o SEE brasileiro, que iniciou com a análise, acima, do percurso histórico e a demarcação das principais estruturas e regras do setor, as quais condicionam atribuições e ações dos atores concernentes. Conforme visto, trata-se de um

⁴ Entre as várias manifestações contrárias à nova política pública, cita-se a carta à sociedade brasileira, da Rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Pellanda, 2020).

⁵ Como fundamentação do artigo, além desses trabalhos iniciais, foram contempladas as sucessivas reformulações que contribuíram para o acúmulo teórico da ACF, em especial: Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible e Sabatier (2014), Sabatier e Jenkins-Smith (1999), Sabatier e Weible (2007), Weible et al. (2011), Weible, Heikkila, Ingold e Fischer (2016), Weible, Ingold, Nohrstedt, Henry e Jenkins-Smith (2019) e Weible, Sabatier e McQueen (2009).

sistema maduro, de quase meio século de existência, a contar de sua incorporação definitiva pelo governo federal com a criação do Cenesp, em 1973.

Para a elaboração dessa contextualização, mapearam-se os principais acontecimentos e fatos políticos relacionados com o SEE, utilizando informações coletadas em estudos, legislação, documentos, marcos normativos de políticas públicas, *sites* governamentais etc. Também foram compilados dados secundários sobre matrículas e estabelecimentos que atendem estudantes com necessidades educativas especiais, obtidos nas sinopses estatísticas da educação básica, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Por outro lado, na identificação das coalizões de defesa e de suas crenças, foram analisados discursos de atores-chave do subsistema, pesquisados em documentos e publicações que se referem a três eventos em que houve discussão e desdobramentos acerca da EE: a Assembleia Nacional Constituinte, especificamente a subcomissão de negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias, em 1987; a primeira Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiências, em 2006; e o Colóquio de lançamento da PNEEPEI, em 2008.

Em paralelo à aplicação da ACF a uma importante área de políticas públicas, embora pouco abordada no âmbito da *policy analysis*, a educação especial, este artigo apresenta elementos para entender as mudanças nos subsistemas de políticas públicas. Ademais, o exame das crenças das coalizões permitiu compreender como estão configurados os serviços educacionais voltados às PcD – por exemplo, o atendimento no ensino regular em turmas inclusivas em comparação com as especiais, o espaço reservado aos serviços especializados etc. Ao mesmo tempo, a análise dos discursos dos principais atores das coalizões e a sistematização dos acontecimentos que dinamizaram o SEE representam um aporte metodológico que contribui para a verificação das potencialidades explicativas da ACF no contexto brasileiro.

Além desta Introdução – na qual foi anunciada, de modo teórico e metodológico, a proposta de análise e se contextualizou historicamente a área da EE – e da Conclusão, em que são destacados os principais resultados, este artigo apresenta mais três seções. Na próxima, são delimitados os contornos do SEE no Brasil. Depois, são descritas as coalizões do subsistema e suas respectivas crenças e características. Na terceira, são explanadas as mudanças ocorridas na EE.

2. O SUBSISTEMA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL (SEE)

A ACF combina elementos de macro, meso e microníveis, cada patamar com variáveis e interações específicas.⁶ A começar pelo nível de maior abrangência, entende-se que a produção de políticas públicas acontece num macrocontexto socioeconômico, biológico, cultural, físico, histórico e político, que, por sua vez, influencia a dinâmica interna dos subsistemas.

O macrossistema abrange dois conjuntos de fatores exógenos, externos aos subsistemas: os parâmetros relativamente estáveis – características estruturais, quase imutáveis, como os atributos básicos do problema e a distribuição dos recursos naturais, os valores socioculturais fundamentais e a estrutura social e constitucional – e os eventos externos, mais dinâmicos e propensos, em comparação com os parâmetros relativamente estáveis, a provocar alterações significativas nas políticas públicas e em seus subsistemas, como as mudanças socioeconômicas, na opinião pública e na coalizão governamental/

⁶ Para mais detalhes, sugere-se consultar o conhecido esquema da ACF, que articula todos os seus componentes. Ver Weible et al. (2011, p. 352).

realinhamento eleitoral. Nessa categoria também se inserem as decisões, os feedbacks, os resultados de políticas públicas e as modificações ocorridas em outros subsistemas; bem como as inovações e os acontecimentos extremos - por exemplo, crises e desastres.

Além dos fatores exógenos, o sistema abarca dois outros grupos de variáveis: 1) as estruturas de oportunidade de longo prazo para as coalizões, as quais incluem o grau de consenso necessário para maiores mudanças nas políticas públicas, a abertura do sistema político e a sobreposição de clivagens sociais; 2) os constrangimentos de curto prazo e os recursos (financeiros e de outros tipos) dos atores.

Os subsistemas, por sua vez, estão situados num nível intermediário, ao passo que, no nível micro, sobressai uma concepção psicossocial do indivíduo como limitadamente racional (Cairney, 2016; Sabatier & Weible, 2007). A abrangência dos primeiros pode ser regional, nacional ou reunir países e organizações internacionais (Henry, Ingold, Nohrstedt & Weible, 2014; Pierce, Peterson, Jones, Garrard & Vu, 2017; Sabatier & Weible, 2007).

Consistindo na principal unidade de análise da ACE, um subsistema equivale a “um grupo de pessoas e/ou organizações interagindo regularmente, ao longo de períodos de uma década ou mais, para influenciar a formulação e a implementação numa área/domínio de políticas públicas” (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 135, tradução nossa). A noção inclui uma delimitação geográfica e territorial na qual a circulação de informações técnicas e científicas é um importante catalisador das dinâmicas internas.

Nos subsistemas, as coalizões de defesa competem entre si, enquanto seus membros desenvolvem estratégias e ações coordenadas visando pleitear assuntos, prioridades e alternativas de políticas públicas. Já os atores são aqueles que influenciam, direta ou indiretamente, de modo regular ou eventual, os assuntos e as atividades intrínsecas – por exemplo, grupos de interesse, funcionários públicos (nas distintas posições hierárquicas), membros de comitês do Legislativo e do Judiciário, organizações privadas e sociais, cientistas e consultores, *think tanks*, profissionais da mídia etc. As disputas típicas vão desde as mais politizadas até os embates técnicos, rotineiros e distantes dos holofotes políticos (Cairney, 2016). Pertencendo ou não a coalizões, mas imbuídos de recursos, habilidade de negociação e liderança, alguns indivíduos podem atuar como mediadores (*policy brokers*) que intervêm em situações conflitivas, a fim de estabelecer acordos, compromissos e soluções razoáveis entre oponentes (Pierce et al., 2017; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Os subsistemas não são inteiramente autônomos, porquanto sobrepostos e aninhados uns aos outros, em graus maiores ou menores de articulação. Os vínculos podem ser intergovernamentais (alinhamento vertical) ou associados a determinados tópicos ou jurisdições (relações horizontais e intersetoriais). Por outro lado, dentro e entre os subsistemas, há uma multiplicidade de locais, como legislaturas, agências executivas e cortes judiciais, os *policy venues*, que são espaços institucionais de argumentação e de tomada de decisão sobre políticas públicas, portanto, estratégicos à atuação das coalizões (Sabatier & Weible, 1999; Weible et al., 2019).

Para conhecer um subsistema, é necessária uma perspectiva de longa duração (10 anos ou mais) que permita compreender os fatos atuais com base em eventos passados (Jenkins-Smith et al., 2014). A maturidade (ou a consolidação) de um subsistema tem a ver com os seguintes aspectos: há um reconhecimento público da importância da questão (*issue*), os participantes compartilham um domínio de *expertise*, sua atuação perdura por um período prolongado de tempo e gera aprendizado, existem coalizões já consolidadas e subunidades especializadas no governo ou nos grupos de interesse (Sabatier & Weible, 1999; Weible et al., 2016).

Em termos práticos, como se identifica um subsistema? De acordo com Sabatier e Weible (2007), a demarcação baseia-se em especificações empíricas que considerem principalmente as características

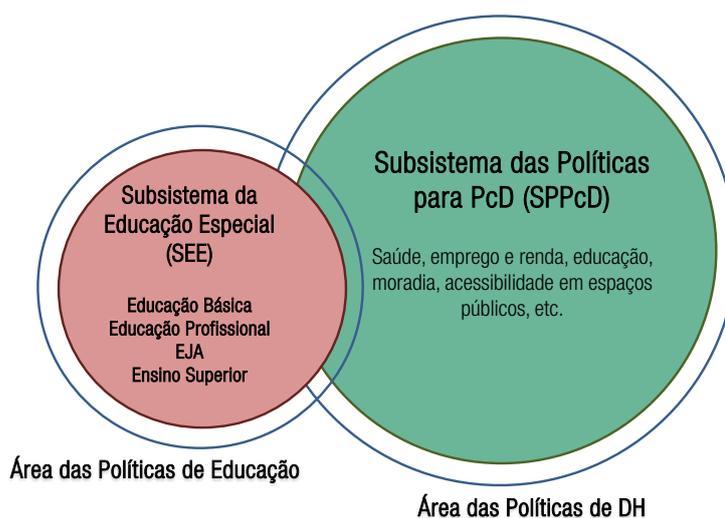
do sistema político (se unitário ou federativo), a maneira como estão organizadas as relações intergovernamentais, a interação entre os atores e as peculiaridades de cada área de políticas públicas.

Com essas considerações, é possível delimitar o foco deste artigo no subsistema da SEE. Essa demarcação levou em conta a importância da questão para a agenda política, a longa trajetória de consolidação do SEE e as relações estabelecidas com outros subsistemas e com o sistema mais amplo. Como descrito na Introdução, a partir de 1973, a EE passou por um processo de institucionalização na área de políticas educacionais, por meio da criação de estruturas governamentais, da promulgação de regras formais e informais – em especial, as leis e as diretrizes programáticas voltadas à escolarização das PcD – e da movimentação de atores políticos. Ademais, o subsistema está alicerçado em competências constitucionais compartilhadas entre a união e os entes subnacionais, ao passo que a provisão dos serviços é realizada por estabelecimentos de ensino públicos – federais, estaduais e municipais – e privados, com ou sem fins lucrativos.⁷

A EE é uma modalidade transversal aos dois níveis (educação básica e ensino superior) e às outras modalidades de ensino.⁸ Portanto, a provisão do direito constitucional à educação às PcD insere-se num arcabouço complexo de competências, dependências administrativas, regras e atores – dirigentes políticos e funcionários públicos, parlamentares, pesquisadores, estabelecimentos de ensino, professores, estudantes, mães e responsáveis, comunidades escolares, órgãos de controle externo, mídia etc.

Além de longo, o SEE integra uma área mais ampla – a das políticas de educação – e se inter-relaciona com outros setores, entre eles o Subsistema das Políticas para PcD (SPPcD). Tais estruturas e interconexões aparecem representadas na Figura 1.

FIGURA 1 O SEE E O SPPcD E SUAS INTERCONEXÕES



Fonte: Elaborada pelas autoras à luz da ACF.

⁷ É possível estabelecer uma conexão entre esses elementos e a abordagem institucional, porém, optou-se por privilegiar as premissas da ACF, até pela exiguidade de espaço à inserção de mais um quadro teórico neste artigo.

⁸ As outras modalidades de ensino compreendem: a educação profissional e tecnológica, a EJA, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação escolar quilombola e a educação à distância.

A interação vertical e horizontal entre os subsistemas, e destes com o sistema mais amplo, é um argumento pouco explorado nos estudos empíricos que utilizam a ACF, segundo avaliam Henry et al. (2014), Jenkins-Smith et al. (2014), Jones e Jenkins-Smith (2009) e Weible et al. (2009).

Em teoria, essa interconexão é referida, de forma implícita, quando autores vinculados à ACF citam, como fatores exógenos que provocam mudanças, os resultados e as decisões sobre políticas públicas oriundas de outros subsistemas – por exemplo, Sabatier e Weible (2007). Por sua vez, Weible et al. (2016, p. 7, tradução nossa) mencionam explicitamente esse aspecto quando argumentam que “todos os subsistemas políticos se sobrepõem e estão aninhados em relação a outros subsistemas de políticas públicas dentro de seu sistema político de governo, [porém] o grau de sobreposição e de aninhamento (*nestedness*) varia entre eles”.

Outro elemento que evoca tais vínculos emerge quando são analisados os sistemas de crenças, que, no caso específico deste trabalho, serão detalhados mais adiante. Cabe destacar, neste ponto, a diferença em termos de abrangência das crenças profundas (*deep core beliefs*), em comparação com as referentes a políticas públicas (*policy core beliefs*). Desse modo, enquanto as primeiras atravessam os setores, as segundas tendem a se circunscrever a determinado subsistema, dentro do qual representam o elemento integrador (a “cola”) das coalizões de defesa (Weible et al., 2019).

Ao se examinar a Figura 1, percebe-se, junto com o já referido alinhamento vertical do SEE com a área mais ampla das políticas de educação, sua ligação horizontal com o SPPcD, o qual, por sua vez, está inserido na área mais abrangente das políticas de direitos humanos (DH), além de outros setores, como assistência social, emprego e renda, acessibilidade, saúde etc.

Em 2019, o órgão federal máximo do SPPcD passou a ser a Secretaria Nacional dos Direitos das PcD, vinculada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, em substituição à anterior Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Outro órgão importante nesse âmbito é o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade), criado em 1999.

O Movimento das PcD (MPcD) é um ator-chave do SPPcD. Ele emergiu na cena política brasileira na década de 1980, após reunião de várias instituições, associações filantrópicas, grupos partidários, religiosos e laicos. Na continuidade, as diferentes pautas convergiram para a Coalizão Nacional pró-Federação de Entidades de Pessoas Deficientes, que, logo após, se transformou no atual movimento.⁹

Na SPPcD, um acontecimento marcante ocorreu em 1999, na Guatemala, denominado Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a PcD, e motivou encontros posteriores realizados no Brasil. Mais tarde, em 2003, representantes do MPcD participaram do Conselho International Disability Caucus, responsável pela implementação do Projeto Sul-Sul, que visava garantir a participação dos países em desenvolvimento na formulação da Convenção Internacional sobre os Direitos das PcD, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2006. Ratificada pelo governo brasileiro três anos mais tarde (Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009), essa convenção é reconhecida por instituir o modelo social de deficiência, uma reivindicação mobilizada pelo MPcD e que repercutiu sobre todas as políticas públicas voltadas a esse grupo social, inclusive as educacionais.

⁹ Informações detalhadas sobre o MPcD e as políticas gerais direcionadas às PcD constam em Borges (2018) e Lanna (2010).

Antes da incorporação do modelo social de deficiência, que embasou a perspectiva inclusiva nas políticas educacionais, imperava o modelo médico, centrado na reabilitação dos sujeitos para uma inserção segregada na sociedade (Diniz, 2007). Posteriormente, com o modelo social, as PcD passaram a ser vistas como “aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, artigo 1).

Nesse paradigma, a condição vivenciada pelos sujeitos é deslocada de sua centralidade no corpo humano, conforme o modelo médico, para o contexto social. Ou seja, a desvantagem social das PcD não é causada por impedimentos físicos, mentais, intelectuais ou sensoriais, e sim por estruturas e sociedades não inclusivas, insensíveis à diversidade humana (Diniz, Barbosa & Santos, 2009).

A partir de meados da década de 2000, com a difusão mundial da orientação consagrada pela Convenção Internacional sobre os Direitos das PcD (2006), o modelo social de deficiência tornou-se uma crença profunda (*deep core belief*) que se irradiou para todos os subsistemas de políticas públicas voltadas às PcD no Brasil.

De outra parte, a perspectiva da educação inclusiva representa uma crença a respeito de política pública (*policy core belief*) sobre a qual o MPcD brasileiro parece não ter um posicionamento definido, seja a favor, seja contra, conforme se depreende da leitura de Borges (2018). Isso remete ao argumento de Weible et al. (2019) de que alguns atores que participam de mais de um setor podem se posicionar distintamente daqueles inseridos num único subsistema, não aderindo, portanto, às crenças de uma única coalizão de defesa.

3. AS COALIZÕES DE DEFESA NO SEE

As coalizões de defesa agrupam centenas de organizações e indivíduos que empreendem ações e estratégias ligadas à produção de políticas públicas. Seus participantes, num grau não trivial de coordenação e durante um intervalo de tempo considerável, compartilham e defendem valores e crenças, ao mesmo tempo que se distanciam das crenças da(s) coalizão(ões) concorrente(s). Para a ACE, esses coletivos compelem as agências governamentais a implantarem ações congruentes com seus pontos de vista, portanto, as políticas públicas são traduções de crenças em diferentes situações: de uma única coalizão sem oposição – em monopólios de políticas (Weible et al., 2019) –, de uma coalizão vencedora (Weible et al., 2016) ou dominante (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), ou, ainda, de um acordo ou compromisso negociado entre coalizões concorrentes (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007).

Os sistemas de crenças são formados por três camadas ideacionais organizadas de forma hierárquica, das mais abstratas e de difícil alteração às mais concretas e suscetíveis à mudança:

1. Crenças profundas (*deep core beliefs*) – São axiomas ontológicos e apriorísticos em torno de ideologias políticas, valores, identidades, orientações culturais, prioridades básicas (liberdade *versus* igualdade ou segurança, mercado *versus* Estado, por exemplo). Tais convicções preexistem aos indivíduos, circulam no sistema sociopolítico, entre os subsistemas, e não se limitam a uma política pública específica. São rígidas e de difícil modificação, assemelhando-se a “conversões religiosas” (Sabatier, 1988, p. 145, tradução nossa).

2. Crenças centrais sobre a política pública (*policy core beliefs*) – Compreendem valores normativos e percepções a respeito dos objetivos gerais de um setor de políticas públicas; posicionamentos sobre a gravidade, a urgência e as causas de um problema público, que encaminham prioridades e alternativas ao seu enfrentamento; entendimentos gerais acerca dos processos administrativos.
3. Crenças secundárias (*secondary beliefs*) – Envolvem percepções sobre os meios e os instrumentos mais adequados para atingir os objetivos programáticos, entre eles as dotações orçamentárias e os procedimentos burocráticos.¹⁰

As coalizões de defesa estão em constante disputa pela hegemonia – domínio e liderança – dentro de um subsistema, por meio de ações que reforçam suas ideias, delimitam quem elas são e as afastam das concepções alheias. A percepção sobre possíveis ameaças também predispõe os indivíduos a participar e a se manter nesses coletivos, em especial quando exageram o poder e a astúcia dos oponentes, vistos como mais poderosos e menos confiáveis – *devil shift* (Sabatier & Weible, 2007).

No que tange à dinâmica das coalizões, é importante destacar o aprendizado orientado à política pública (*policy-oriented learning*), um processo cognitivo contínuo dinamizado pela interação entre atores de dado subsistema e aprimorado por pesquisas e pelo debate técnico em torno de questões e intervenções públicas. Ele abarca o conhecimento sobre os parâmetros dos problemas e suas causas, sendo retroalimentado por *feedbacks* acerca dos resultados das políticas ou por análises, propostas e diagnósticos referendados por indicadores. Fóruns profissionais, seminários, reuniões e outros *policy venues* são espaços potenciais de aprendizado e de compartilhamento de crenças, dentro e entre as coalizões. Deles participam atores de importância estratégica que geram, disseminam e avaliam políticas públicas, influenciando a atuação dos *policy makers* (Henry et al., 2014; Ma, Lemos & Vieira, 2020; Sabatier, 1988; Weible et al., 2019).

Com base nas considerações supramencionadas e nas pistas sugeridas por autores referenciais da ACF, identificamos duas coalizões de defesa atuantes no SEE brasileiro no período de 1973 a 2008: a coalizão 1, do atendimento exclusivo, e a coalizão 2, da educação inclusiva. A partir de 2008, a segunda assume posição dominante no subsistema e no *policy making* da EE, contando com a participação efetiva de seus membros na elaboração da perspectiva inclusiva. Já em 2016, após mudança de governo, ela perde centralidade no SEE, possibilitando maior abertura à coalizão 1. Contudo, a análise desse terceiro momento ultrapassa o escopo temporal adotado, não sendo examinado neste trabalho.

O Quadro 1, a seguir, apresenta, de forma sintética, os principais atributos e crenças das duas coalizões destacadas: surgimento, período de hegemonia, principais atores e crenças – convicções profundas e sobre a política de educação especial. Ele foi elaborado com base em informações sobre acontecimentos e fatos políticos que marcaram a trajetória da EE no Brasil, bem como na análise dos discursos¹¹ de atores-chave do subsistema, pesquisados em documentos e publicações

¹⁰ De acordo com Henry et al. (2014), as pesquisas que usam a ACF costumam não diferenciar *policy core beliefs* de *secondary aspects*. Neste trabalho também não fazemos tal distinção.

¹¹ Conforme Caregnato e Mutti (2006), a análise do discurso trabalha com o sentido do texto como produção. De maneira metodológica, é necessário adotar categorias que identifiquem o tema presente nos discursos e referenciar o principal conteúdo que determinado autor investe em proferir para sua audiência. Assim, com base em categorias de codificação, é possível examinar trechos que indiquem a ideia por trás de uma estratégia ou proposta de ação e a forma escolhida para desenvolvê-la (Gill, 2002).

relacionados com três *policy venues* em que houve discussão e desdobramentos acerca da área de políticas públicas: a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, quando ainda não existia a coalizão 2; a I Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiências, em 2006, com a participação de representantes de ambas as coalizões; e o Colóquio de lançamento da PNEEPEI, em 2008, sem a presença da coalizão 1.¹²

Para identificar as crenças – os três últimos itens do Quadro 1 –, o material empírico foi analisado no *software* Nvivo® com base nos seguintes eixos: concepção de deficiência, acesso à escolarização e oferta dos serviços especializados. O primeiro diz respeito a uma crença ou valor fundamental presente no sistema mais amplo (ver seção anterior). Os dois últimos se referem a crenças relacionadas com aspectos importantes do SEE e de suas políticas públicas: a garantia de acesso à escola regular e o lugar dos serviços especializados – atendimento clínico e terapêutico, encaminhamento para o trabalho, assistência social – no processo de escolarização das PcD.

QUADRO 1 SÍNTESE DAS CARACTERÍSTICAS DAS DUAS COALIZÕES DO SEE BRASILEIRO

Atributos e crenças		Coalizão 1 Atendimento exclusivo	Coalizão 2 Educação inclusiva
Surgimento		No século XIX, mas com institucionalização estatal e federal a partir da criação do Cenesp, em 1973, alterado para Seesp em 1986.	Nos primeiros anos da década de 2000.
Período de hegemonia no subsistema		De 1973 a 2002 Nesse período, houve uma única coalizão, sem concorrência, ou seja, um monopólio de políticas.	De 2003 a 2016 Com o surgimento da coalizão 2, o SEE se tornou concorrencial.
Atores principais		Instituições especializadas, escolas especiais e associações de PcD, como Pestalozzi, Apae, AACD, Associação de Pais e Amigos dos Deficientes Auditivos, entre outras. Profissionais da saúde, como médicos, dentistas, fisioterapeutas, fonoaudiólogos e terapeutas ocupacionais. Seesp e equipe, mas com papel secundário.	Seesp e equipe, com papel central. Professores universitários e pesquisadores da área da EE. <i>Policy entrepreneurs</i> (Kingdon, 1984) – O GT criado em 2007 para elaborar a PNEEPEI e os dirigentes da Seesp no período posterior a 2003 – até meados de 2016, com o <i>impeachment</i> de Dilma.
Crenças	<i>Deep core</i> Concepção de deficiência	Modelo médico – A deficiência é percebida como um problema de natureza físico-biológica, em detrimento do contexto social.	Modelo social – A deficiência é um fenômeno vivenciado num meio social que impõe barreiras à participação das PcD.

Continua

¹² As pesquisas baseadas na ACF costumam mapear as coalizões, seus atores e crenças por meio de análise de documentos e entrevistas. Ver Ma et al. (2020), Pierce et al. (2017), Weible e Sabatier (2006) e Weible et al. (2019).

Atributos e crenças	Coalizão 1 Atendimento exclusivo	Coalizão 2 Educação inclusiva
<p><i>Policy core</i> Acesso à escolarização</p>	<p>Alguns alunos com deficiência não conseguem aprender, em especial aqueles com paralisia cerebral ou deficiências múltiplas.</p> <p>O acesso abrange a eliminação das barreiras arquitetônicas e materiais, além da oferta de serviços especializados prestados por estabelecimentos organizados conforme o tipo de deficiência.</p> <p>As escolas públicas têm papel complementar, atendendo os estudantes sem condições financeiras.</p> <p>O Estado deve garantir melhores condições – acessibilidade, recursos materiais, oportunidades de emprego – para aprimorar os serviços das instituições especializadas, além de incentivar seu funcionamento por meio de dispositivos como a certificação de filantropia.</p>	<p>Todos têm direito à educação e aprendem; o convívio em ambiente escolar comum beneficia todos.</p> <p>Princípios: inclusão, acessibilidade – não só arquitetônica e dos materiais, mas também das comunicações, do transporte escolar, da formação docente e do currículo, que deve ser flexível – e transversalidade da EE.</p> <p>Obrigatoriedade da oferta de matrícula às PcD em classes comuns de escolas regulares, e não mais em classes ou escolas especiais.</p> <p>A estrutura educacional deve estar preparada para incluir a diversidade humana.</p> <p>Organização de sistemas educacionais inclusivos em estados e municípios brasileiros.</p>
<p><i>Policy Core</i> Oferta dos serviços especializados (saúde, assistência, trabalho etc.)</p>	<p>As instituições especializadas devem atuar como formadoras e intermediadoras do ingresso das PcD no mercado de trabalho e de sua integração à sociedade. O Estado atenderá aos que não podem trabalhar.</p> <p>Elas são mais capacitadas para oferecer serviços diferenciados, a exemplo do atendimento clínico e terapêutico.</p> <p>Os serviços dessas instituições devem ser incorporados pelas escolas regulares.</p>	<p>Os serviços especializados – centros ou redes de apoio – devem ser organizados de forma interdisciplinar, intersetorial e complementar à escolarização.</p> <p>Devem ser oferecidos pelas escolas regulares a todos os alunos com dificuldades de aprendizagem, e não somente aos com deficiências.</p> <p>As instituições especializadas e as escolas especiais não substituem o ensino regular.</p>

Fonte: Elaborado pelas autoras baseado em Câmara dos Deputados (1987), Conade e Corde (2006) e Secretaria de Educação Especial (2008a, 2008b).

A coalizão 1, de atendimento exclusivo, permaneceu hegemônica durante um extenso período de estabilidade do SEE – em torno de 30 anos. Seus atores principais são as instituições especializadas e os profissionais da saúde que prestam atendimento clínico e terapêutico às PcD. Já a coalizão 2, da educação inclusiva, passou a ter influência na década de 2000 por meio, principalmente, da atuação de dirigentes do MEC e da Seesp, assim como de pesquisadores acadêmicos da EE. Ela se fortaleceu em 2007, com a criação do GT que elaborou a PNEEPEI, fato que simbolizou o reconhecimento, por parte do governo federal, da necessidade de definir e implantar diretrizes programáticas mais amplas, articuladas e efetivas em prol da inclusão escolar. Com seu surgimento, a configuração do SEE se alterou, passando de um “monopólio de políticas” com uma única coalizão (Weible et al., 2019) para um ambiente concorrencial com duas coalizões, em que a preexistente perdeu espaço e a nova assumiu a liderança.

Em termos das crenças profundas, enquanto a coalizão 1 se pauta pelo modelo médico, a 2 defende o modelo social de deficiência. Ambos os paradigmas já foram analisados antes.

Quanto às crenças relacionadas com a política pública, a coalizão 1 argumenta, em linhas gerais, que nem todas as pessoas com deficiência conseguem aprender, destacando a importância dos serviços e dos cuidados clínicos e assistenciais oferecidos pelas instituições especializadas. Ademais, atribui ao Estado um papel secundário: garantir as condições financeiras, legais e materiais para o funcionamento daquelas. Em contraposição, a coalizão 2 defende o direito de todos à educação, a ser garantido por escolas regulares preparadas para incluir, de forma integral e em classes comuns, as PcD. Além disso, consagra à união e aos governos subnacionais um papel central na organização de sistemas educacionais inclusivos, concedendo aos serviços especializados um lugar subsidiário à escolarização.

As políticas públicas influenciadas direta ou indiretamente pelas crenças das citadas coalizões foram: a) coalizão 1 – I Política Nacional de Educação Especial (Secretaria de Educação Especial, 1994), Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (Resolução CNE/CEB nº 2, de 11 de setembro de 2001) e Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001); b) coalizão 2 – Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (Ministério da Educação, 2003) e PNEEPEI (Secretaria de Educação Especial, 2008a, 2008b). As diferenças entre tais políticas públicas já foram detalhadas na seção introdutória deste artigo, mas é interessante acrescentar, a seguir, mais algumas distinções.

Os conteúdos da PNEEPEI se distinguem das diretrizes da primeira Política Nacional de Educação Especial (Secretaria de Educação Especial, 1994) sobretudo por definir a escola especial como não substitutiva à escola regular, bem como pelo protagonismo atribuído ao Estado na provisão dos serviços educativos direcionados às PcD, prioritariamente em classes comuns.

Por outro lado, a incorporação das crenças das coalizões pelas políticas de EE mais condizentes tem a ver, em primeiro lugar, com a maior proximidade e influência, ou mesmo com a participação direta, de seus integrantes no MEC, em especial na Seesp. Esse movimento é averiguado na escolha das expressões utilizadas pelas coalizões, o que acaba por revelar as diferenças de concepções, como (1) “retardados”, “excepcionais” e “mongoloides” – termos veiculados por representantes das instituições especializadas no período constituinte (Câmara dos Deputados, 1987) –; (2) “mesmo ritmo que os alunos ditos normais”, na primeira Política Nacional de Educação Especial (Secretaria de Educação Especial, 1994, p. 19); (3) “não podemos mais admitir uma discriminação em que a criança esteja segregada [...] em vez de pressupor que o aluno deve ajustar-se aos padrões de normalidade para aprender, aponta para a escola o desafio de ajustar-se para atender à diversidade” e “o princípio da participação da superação do preconceito e da segregação para a transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos”, na primeira Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade & Corde, 2006, pp. 208-209, p. 216); (4) “o aluno com deficiência terá garantido seu direito à escolarização e à convivência e aprendizagem em ambientes heterogêneos”, no Colóquio de lançamento da PNEEPEI (Secretaria de Educação Especial, 2008b, p. 30).

Em específico, a primeira Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade & Corde, 2006) foi um evento exemplar porque, dois anos antes da promulgação da PNEEPEI, expôs ao debate as diretrizes inclusivas na EE, por intermédio da então diretora de Políticas de Educação Especial da Seesp/MEC, uma liderança da coalizão 2. Em adendo, foi o único dos três *policy venues* pesquisados que contou com a participação de integrantes de ambas as coalizões, que na ocasião

proferiram discursos favoráveis e contrários à PNEEPEI, vide os dois depoimentos abaixo, a respeito dos serviços especializados e seu lugar na perspectiva inclusiva:

Não acreditamos na inclusão propriamente dita; não acreditamos que o ensino regular, com uma sala de 40 alunos, vá dar atendimento especial ao PC [paralisia cerebral], por exemplo, em que tem que levar no banheiro, trocar a fralda, dar banho, dar comida na boca e tudo. É necessário também que tenhamos as clínicas, porque ele não precisa só da parte pedagógica; precisa da fonoaudióloga, da fisioterapeuta, da terapeuta ocupacional, do clínico, do médico, do dentista, de todas essas pessoas (coalizão 1, representante da Apae de Roraima em Brasil, 2006, p. 226).

[O atendimento educacional especializado] não substitui o direito de acesso à educação ou em classe comum da rede regular de ensino. Quer dizer, muitas vezes as crianças são retiradas da sala de aula para ter somente o atendimento educacional especializado, mas elas têm, como as demais, direito a quatro horas diárias de educação em classe comum, no ensino regular, e mais o atendimento educacional especializado. Esse atendimento destaca o enfoque pedagógico. [...] Aqui, mas também como um apoio suporte, há os atendimentos clínicos, fonoaudiológicos e outros necessários [...] aos alunos com necessidades educacionais especiais. Esse atendimento educacional especializado, visto dessa forma, organizado assim, deve beneficiar todos os alunos, eliminando barreiras que impedem a participação e a aprendizagem na escola (coalizão 2, diretora de Políticas de Educação Especial da Seesp/MEC).

Como se vê, enquanto a participante da coalizão 1 destaca a trajetória das instituições especializadas – no caso, a Apae – e a importância dos serviços especializados e clínicos, ao mesmo tempo em que manifesta sua descrença na capacidade da escola inclusiva de atender às múltiplas necessidades dos alunos com deficiências, a da coalizão 2 defende que tais serviços sejam um “apoio suporte” acessível a todos os alunos da escola regular, no sentido de serem eliminadas as barreiras que impedem a aprendizagem.

A confluência entre os discursos dos atores-chave, os recursos de que dispõem e os conteúdos das políticas públicas de EE, portanto, evidencia a notória influência das duas coalizões, mas cujas presença e hegemonia variaram de acordo com o momento da trajetória do SEE.

4. MUDANÇAS NO SEE: A CONSOLIDAÇÃO DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Para a ACF, a trajetória de determinado subsistema reúne períodos de estabilidade e de equilíbrio entre suas forças constitutivas, intercalados por crises e mudanças. As políticas públicas permanecem estáveis enquanto a estrutura das coalizões for a mesma (Weible et al., 2016).

No caso investigado, a defesa das ideias da coalizão 2 culminou com a promulgação da PNEEPEI (Secretaria de Educação Especial, 2008a), política pública que alterou as posições ocupadas por ambas as coalizões e modificou o próprio SEE. Ela trouxe como principais mudanças: a garantia de atendimento educacional especializado para todos os estudantes; a definição das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e/ou altas habilidades/superdotação como público-alvo da EE; e a deliberação sobre a impossibilidade de recusa de matrícula às PcD nas escolas regulares públicas e privadas. Como efeito imediato, houve um aumento considerável das matrículas

nas classes comuns das escolas regulares, ao lado da redução do número de estudantes em classes especiais ou em escolas exclusivas, conforme demonstram as informações subsequentes, obtidas junto às sinopses estatísticas da educação básica (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Inep], 2016).

Considerando os dados sobre matrículas em classes comuns e exclusivas – somatório das classes e das escolas especiais –, no período de 1998 a 2016, ocorreu um aumento de 188% do número de estudantes na EE – educação básica, educação profissional e EJA, não incluído o ensino superior. Enquanto as matrículas nas classes comuns cresceram 1713%, as das classes exclusivas decresceram 40%. O ano de 2008 demarca o momento de inflexão, em que o número de matriculados nas classes comuns ultrapassou o das classes exclusivas, atingindo 54% do total. Essa proporção cresceu progressivamente até alcançar, em 2016, 82% dos 971.372 alunos da EE brasileira. Também se observa que as classes comuns foram sendo progressivamente incorporadas pelas escolas regulares. Nas públicas, elas representam 51% (1998), 92% (2008) e 98% (2016); nas privadas, 21% (1998), 77% (2008) e 90% (2016).

O último ponto a ser desenvolvido nesta seção diz respeito aos possíveis fatores explicativos das mudanças ocorridas no SEE com a adoção da perspectiva inclusiva. A ACF estipula quatro variáveis principais, que se fazem presentes, em geral, de maneira combinada: a) elementos exógenos ou choques externos aos subsistemas, considerados uma causa necessária, mas não suficiente, para a alteração dos atributos centrais da política – por exemplo, mudanças culturais e socioeconômicas, trocas de regime e de governo¹³, pressão da mídia, repercussão de ideias e de resultados de políticas de outros subsistemas, acidentes e desastres, abertura de oportunidades e redistribuição de recursos entre os atores –; b) aprendizado orientado para a política, dentro ou entre as coalizões, decorrente da circulação de informações científicas e técnicas e do debate realizado em *policy venues*; c) eventos ou choques internos provenientes do legado de políticas prévias que podem confirmar ou não as crenças das coalizões e, assim, influenciar as decisões governamentais; d) acordos ou compromissos negociados entre as coalizões, frequentemente mediados por *policy brokers*.

Analisando as mudanças ocorridas no SEE com base nas informações coletadas sobre acontecimentos e fatos políticos, constatou-se que o principal fator explicativo reside nos choques externos ou em fatores exógenos. A começar pela alteração de governo, verifica-se que, em 2003, uma nova coalizão político-partidária assume a presidência da República, trazendo uma renovação da composição ministerial e do quadro de dirigentes públicos federais, inclusive no MEC e na Seesp. Esse novo arranjo político, sob a direção do Partido dos Trabalhadores, permaneceu no poder ao longo de quatro gestões: de janeiro de 2003 a agosto de 2016. Os governos desse período seguiram uma orientação reformista, em prol da ampliação do gasto social e da participação da sociedade no *policy making*.

Outro fator exógeno associado às mudanças que culminaram na PNEEPEI e repercutiram ao longo de sua vigência foi a disseminação de *feedbacks* de políticas e ideias provenientes de outros setores e subsistemas, tanto da área mais abrangente, a das políticas de educação, quanto a do SPPcD (vide Figura 1). Assim, a circulação de concepções sobre educação inclusiva e sobre o modelo social

¹³ Para Soares e Alves (2015), os choques externos reúnem as variáveis de maior peso para explicar mudanças incrementais ou de grande porte. Entre elas, as alterações de governo são os fatores mais citados pelos estudos empíricos que fazem uso da ACF.

de deficiência em fóruns internacionais, junto com declarações e acordos firmados por agências multilaterais, repercutiu nos subsistemas dos países signatários, em especial a Conferência Mundial e o Compromisso em Prol da Educação para Todos (1990), a Declaração de Salamanca (1994), a Convenção da Guatemala (1999) e a Convenção Internacional sobre os Direitos das PcD (2006).

Por outro lado, como hipóteses que demandam futuras pesquisas, destacam-se, ainda, dois outros possíveis fatores de mudança: o aprendizado direcionado às políticas públicas e os elementos endógenos ao SEE. Quanto ao primeiro, parece ter ocorrido uma expansão do aprendizado acerca da educação inclusiva no SEE – com base no debate internacional, desde o início da década de 1990 –, da circulação de ideias e do conhecimento acumulado na área das políticas educacionais, com forte presença de especialistas e pesquisadores acadêmicos na temática.

Os aspectos endógenos ao SEE, também como questão de pesquisa, dizem respeito aos atores políticos citados no parágrafo anterior. A atuação da comunidade científica no SEE parece ter sido fundamental para a modificação das políticas concernentes, ao promover debates, compartilhar crenças, angariar apoio e propor diretrizes programáticas em prol da educação inclusiva. A partir de 2003, tais atores parecem ter se aproximado mais do Estado e do governo federal, inclusive com a ocupação de cargos comissionados no MEC. Contudo, foi apenas com a consolidação da coalizão 2 que o Ministério aderiu à agenda inclusiva, na medida em que as ações ministeriais do início da década de 2000 ainda eram incipientes e desarticuladas.

5. CONCLUSÃO

As diretrizes da PNEEPEI, promulgada em 2008, ampliaram o acesso à escolarização das PcD no sistema regular de ensino – majoritariamente nas classes comuns –, alteraram a lógica de prestação dos serviços especializados – os quais eram providos, em sua maioria, por estabelecimentos privados – e inseriram o modelo social de deficiência entre os fundamentos da educação especial.

Dessa forma, a união, com a coordenação do SEE; os estados e municípios, organizados em estruturas subnacionais; e as escolas regulares, públicas e privadas, com a criação de espaços inclusivos de ensino-aprendizagem e o provimento e a capacitação dos professores, tornaram-se os principais responsáveis pela escolarização dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Partindo da constatação dessa mudança no SEE brasileiro, o artigo procurou examinar seus fatores explicativos, com foco na década de 2000. Para isso, foram incorporadas premissas e orientações metodológicas da ACF, *framework* ainda pouco usado na América Latina (Ma et al., 2020).

Assim, num primeiro momento, foram demarcadas as fronteiras do SEE e identificadas coalizões e atores participantes. A coalizão 1 é composta pelas instituições especializadas e por profissionais da área da saúde que realizam o atendimento clínico e terapêutico, numa lógica segregacionista, igualmente presente nas classes especiais das escolas regulares. Esse grupo dominou o SEE de 1973 a 2002, influenciando as políticas de EE.

Por sua vez, a coalizão 2, surgida nos primeiros anos da década de 2000, é liderada por dirigentes políticos e gestores do MEC, pesquisadores acadêmicos e profissionais que defendem a educação inclusiva, influenciando diretamente as políticas públicas correspondentes entre 2003 e 2016. Dessa forma, é possível afirmar que as dirigentes da Seesp, no período de 2003 a 2016, e o GT que formulou a PNEEPEI, entre 2007 e 2008, atuaram como *policy entrepreneurs* (Kingdon, 1984) que, ao formarem

a coalizão 2, provocaram a inserção definitiva da perspectiva da educação inclusiva na agenda da EE, bem como instigaram seus desdobramentos.

Entre os fatores que influenciaram as modificações no subsistema, destacaram-se os elementos externos, em especial a alteração político-partidária ocorrida no governo federal em 2003; a influência das ideias sobre educação inclusiva que circulavam mundialmente; os debates e os acordos internacionais dos quais o Brasil foi signatário; e a difusão de concepções e *feedbacks* de ações provenientes de outros subsistemas e áreas de políticas públicas.

Ao evidenciar o papel exercido pela Seesp e, por extensão, pelo MEC na defesa e na consolidação da perspectiva da educação inclusiva e no próprio advento da coalizão 2, durante os governos Lula e Dilma, diferencia-se a experiência brasileira frente a outros contextos políticos, nos quais é maior a influência do Poder Legislativo e de grupos sociais na produção de políticas públicas, a exemplo dos Estados Unidos.¹⁴ Portanto, avalia-se que o MEC não desempenha um papel irrisório, seja como *policy venue* em que as coalizões de defesa disputam a aprovação de suas pautas, seja como implementador de crenças e alternativas programáticas defendidas por determinados grupos de interesse. Supõe-se que, no Brasil, a despeito do federalismo, o governo central goze de autonomia e expressivo controle sobre o *policy process* subnacional e setorial.

Em futuros trabalhos, de cunho eminentemente qualitativo, além das hipóteses adicionais já esboçadas, sugere-se analisar a implementação da PNEEPEI junto aos governos subnacionais e às escolas regulares, verificar a situação de ambas as coalizões e do equilíbrio de forças no SEE após 2016, posteriormente ao processo de *impeachment* de Dilma, e averiguar a reprodução atual dos modelos de deficiência, pesquisando recursos, estratégias e práticas das coalizões e seus agentes.

Enfim, há um amplo campo de pesquisas a ser desbravado por quem se interessar pelas premissas da ACF. Almejamos que este trabalho tenha encorajado a continuidade desse percurso.

¹⁴ Klüber (2001) sustenta que várias hipóteses relacionadas com as estratégias usadas pelas coalizões de defesa não podem ser generalizadas para sistemas políticos não federativos ou multipartidários, distintos do contexto norte-americano, origem da ACF.

REFERÊNCIAS

- Borges, J. A. (2018). *Política da pessoa com deficiência no Brasil: percorrendo o labirinto* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Cairney, P., & Sabatier, P. A. (2016). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. In M. Lodge, E. C. Page, & S. J. Balla (Eds.), *The Oxford Handbook of classics in public policy and administration*. New York, NY: Oxford University Press.
- Câmara dos Deputados. (1987). *Atas da subcomissão de negros, populações indígenas, pessoas deficientes e minorias*. Brasília, DF. Recuperado de https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/subcomissao7c
- Caregnato, R. C. A., & Mutti, R. (2006). Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto & Contexto Enfermagem*, 15(4), 679-684.
- Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. (2007). *Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos*. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Unesco.
- Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência, & Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. (2006). *Acessibilidade: Você também tem compromisso*. In *Anais da 1ª Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiências*, Brasília, DF.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. (1994, junho). *Declaração de Salamanca e linhas de ação sobre necessidades educativas especiais*. Brasília, DF: Autor.
- Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. (2007). Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm
- Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. (2009). Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm
- Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. (2020). Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10502.htm
- Diniz, D., Barbosa, L., & Santos, W. (2009). Deficiência, direitos humanos e justiça. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, 6(11), 64-77.
- Fischer, F., & Forester, J. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Gill, R. (2002). *Análise de discurso*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes.
- Haddad, F. (2008). *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas* (Textos para discussão, 30). Brasília, DF: Ministério da Educação.
- Henry, A. D., Ingold, K., Nohrstedt, D., & Weible, C. M. (2014). Policy change in comparative contexts: applying the advocacy coalition framework outside of Western Europe and North America. *Journal of Comparative Policy Analysis – Research and Practice*, 16(4), 299-312.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Políticas públicas, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2016). *Sinopses estatísticas da educação básica*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: foundations, evolution, and ongoing research. In P. A. Sabatier, & C. M. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London, UK: A&C Black.

- Jones, M.D., & Jenkins-Smith, H. C. (2009). Trans-subsystem dynamics: policy topography, mass opinion, and policy change. *The Policy Studies Journal*, 37(1), 37-58.
- Kassar, M., Rebelo, A. S., & Oliveira, R. T. C. (2019). Embates e disputas na política nacional de educação especial brasileira. *Educação e Pesquisa*, 45, 1-19.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Pearson Education.
- Klüber, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 623-641.
- Lanna, M. C. M., Jr. (2010). *História do movimento político das pessoas com deficiência no Brasil*. Brasília, DF: Secretaria de Direitos Humanos.
- Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. (1961). Fixa diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm
- Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. (1971). Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm
- Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. (1990). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. (1996). Fixa diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm
- Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. (2001). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm
- Ma, J., Lemos, M. A. C., & Vieira, D. M. (2020). How is the advocacy coalition framework doing? Some issues since the 2014 Agenda. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 32, 7-42.
- Menezes, S. M. C. (2019). *Revisão das diretrizes da educação especial*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, Câmara dos Deputados, Audiência pública. Recuperado de www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/noticias/SuelyMenezes.pptx
- Ministério da Educação. (2003). *Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade*. Brasília, DF: Autor.
- Ministério da Educação. (2001). *Projeto Escola Viva: garantindo o acesso e permanência de todos os alunos na escola: alunos com necessidades educacionais especiais*. Brasília, DF: Secretaria de Educação Especial.
- Pellanda, A. (2020). *Carta à sociedade brasileira*. Decreto nº 10.502/2020, que institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Brasília, DF: Rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Recuperado de <https://campanha.org.br/noticias/2020/10/02/carta-a-sociedade-brasileira-decreto-n-105022020-que-institui-a-politica-nacional-de-educacao-especial-equitativa-inclusiva-e-com-aprendizado-ao-longo-da-vida/>
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and back again: a tale of the advocacy coalition framework – review of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 45(S1), S13-S46.
- Portaria Ministerial nº 555, de 05 de junho de 2007*. (2007). Brasília, DF: Ministério da Educação.
- Rede Brasil Atual. (2020). *STF agenda análise da suspensão de decreto de Bolsonaro sobre educação especial*. Brasília, DF: Autor. Recuperado de www.redebrasilatual.com.br/educacao/2020/12/politica-educacao-especial-bolsonaro-stf/
- Resolução CNE/CEB nº 2, de 11 de setembro de 2001*. (2001). Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília, DF. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0201.pdf>
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1988). Symposium editors' introduction. *Policy Sciences*, 21(2-3), 123-127.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press.

- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview Press.
- Secretaria de Educação Especial. (1994). *Política Nacional de Educação Especial: Livro 1*. Brasília, DF: MEC/SEESP.
- Secretaria de Educação Especial. (2008a). Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. *Inclusão – Revista da Educação Especial*, 4(1), 7-17.
- Secretaria de Educação Especial. (2008b). Colóquio – Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. *Inclusão – Revista da Educação Especial*, 4(5), 18-32.
- Soares, A. G., & Alves, R. P. (2015). *Estado da arte do campo de públicas: análise da aplicação do modelo de coalizões de defesa no Brasil*. In *Anais do 1º Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas*, Brasília, DF.
- United Nations International Children's Emergency Fund. (1990, março). Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. In *Anais da Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, Jomtien, Tailândia. Recuperado de <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>
- Weible, C. M., Heikkila, T., Ingold, K., & Fischer, M. (2016). *Policy debates on hydraulic fracturing*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Weible, C. M., Ingold, K., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & Jenkins-Smith, H. C. (2019). Sharpening advocacy coalitions. *Policy Studies Journal*, 48(4), 1054-1081.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2006). A guide to the advocacy coalition framework. In F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Eds.), *Public administration and public policy*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & DeLeon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.

Letícia Maria Schabbach



<https://orcid.org/0000-0002-18286030>

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Sociologia.
E-mail: leticiams65@gmail.com

Júlia Gabriele Lima da Rosa



<https://orcid.org/0000-0002-4941-8147>

Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. E-mail: juliagabrielelimadarosa@gmail.com