

# IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR: A MATRIZ COGNITIVA COMO FERRAMENTA DE ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO

Francéli **Brizolla** – UFPR

## INTRODUÇÃO

Considerando a articulação proposta entre a modalidade de educação especial com a educação comum a partir da perspectiva de educação inclusiva, este trabalho apresenta um dispositivo heurístico idealizado com o propósito de servir como um instrumento para análise da constituição, da interpretação e do acompanhamento de políticas públicas realizadas no campo da inclusão escolar que, na atualidade das discussões, têm se revelado como um fenômeno que ocorre em territórios contornados por fronteiras tênues, limítrofes e flutuantes. Na tentativa de mapear o terreno onde tais políticas são implantadas, foi desenvolvida uma matriz cognitiva e normativa de interpretação dos “caminhos” que se apresentam no processo de implementação, a qual se pretende seja um instrumento capaz de auxiliar na compreensão e na avaliação de ações voltadas à escolarização de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação na variada gama das políticas que margeiam os princípios de uma educação inclusiva.

## **DOS FUNDAMENTOS I: desafios das políticas públicas voltadas à escolarização de todos os alunos e alunas**

Na perspectiva do *itinerário circular* de Maturana e Varela (1998), o *processo da compreensão* é sempre um fenômeno permeado pela *circularidade* inerente à tarefa teórica pela qual se demonstra que a teoria do conhecimento mostra como o fenômeno do conhecer gera a própria explicação do conhecer. Nesta circularidade de processos, o cotidiano do trabalho pedagógico com alunos com deficiência, mostra como alguns aspectos das políticas passadas se repetem nas do presente, outras são reconstruídas, e outras apenas nos indicam sua passagem. Dados encontrados em pesquisas a respeito da inclusão escolar em localidades específicas, revelados pelos atores em questão (sejam gestores, professores, alunos, familiares de alunos, etc.), são ancorados na memória das heranças e das experiências individuais, localizadas num determinado contexto de espaço e tempo que, portanto, não podem ser absolutizados.

Tendo como pressuposto inicial que um dos elementos importantes no processo de definição das atuais políticas públicas de inclusão escolar são os *fatores culturais*, aqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, rejeições, aceitações e de incorporação das conquistas sociais por parte de determinada sociedade, retomamos Höfling (2001): “Com frequência, localiza-se aí procedente “explicação” quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programa elaborado e, também, quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção” (p. 39). Sob a égide da perspectiva histórica, a elucidação do contexto “(...) ilustra as maneiras pelas quais as explicações dos acontecimentos se relacionam intimamente com as ideologias prevalentes e são por elas influenciadas (...)” (OZGA, 2000, p. 204).

Para além do “mero efeito” da implantação de políticas públicas de educação (MAGALHÃES & STOER, 2005), a postura teórica deste trabalho privilegia a análise da política a partir da referência de um projeto de mudança social. Ou seja, para além de resultados de implementação, dados de matrículas, números das estruturas das redes de educação, entre outros dados que são utilizados, interessa-nos o “potencial” das ações propostas e implementadas em prol de transformações significativas nas concepções educacionais e nas práticas das redes educativas, nas quais a educação inclusiva tem ocupado um lugar prioritário na pauta de elaboração de um outro modelo de estabelecimento e desenvolvimento das relações escolares (modelos de gestão; condução dos processos de ensino-aprendizagem, práticas de seleção e avaliação do desempenho dos alunos; etc.).

Numa visão linear e simplificadora da ação das políticas públicas, muitas vezes a sociedade adota uma postura de mera “recepção” das mesmas, postura na qual prevalece uma interpretação de que projetos e programas “ofertados” chegam para “resolver” problemas locais. Como bem coloca Höfling (2001), em termos de políticas públicas, é preciso dar visibilidade às diferentes soluções e padrões adotados para ações públicas de intervenção, tarefa esta, da sociedade em ação. O desenvolvimento de políticas paralelas locais, convergentes ou alternativas à política central, é tarefa social imprescindível para o avanço da democracia, numa acepção de que a conquista da condição democrática demanda embates e resistências, incorporação e refutação de políticas mas, jamais, a simplificadora postura de “desresponsabilização” de alguns dos agentes da política em relação ao processo a ser construído.

Esta postura equivocada sobre participação política e crítica social favorece a continuidade de políticas autoritárias nas quais as ações de um governo são sempre vistas como “doação” e das quais a sociedade é apenas um expectador. Na concepção de política pública defendida neste trabalho, as políticas centrais constituem-se em oportunidades de construção de políticas locais que se debruçam sobre os princípios e as propostas colocados pelo programa global e, a partir destes elementos, desdobram as suas ações, conforme as necessidades e possibilidades locais. Assim,

(...) Na perspectiva canônica, fazer uma política é, inicialmente, de fato tomar decisões (boas se possível) e implementá-las. Ora, com o risco de chocar o senso comum, é necessário partir, ao contrário, da idéia segundo a qual *as políticas públicas não servem para “resolver” os problemas*. Isto não significa que os problemas são insolúveis, mas apenas que o processo de “resolução” é muito mais complexo do que o faz supor a abordagem sequencial. Na realidade, os problemas são “resolvidos” pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos *processos de aprendizagem* que marcam todo processo de ação pública. Nesse quadro, as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar os *espaços de sentido*, no interior dos quais os atores vão colocar e (re-)definir os “seus” problemas, e “testar” em definitivo as soluções que eles apóiam. Fazer uma política pública não é, pois, “resolver” um problema, mas, sim, construir uma nova *representação* dos problemas que implementam as condições sociopolíticas de seu tratamento pela sociedade e estrutura, dessa mesma forma, a ação do Estado (MULLER; SUREL, 2002, p. 29).

As expressões de resistência e articulação de propostas alternativas pelas localidades nas quais as políticas centrais são implantadas não devem ser interpretadas como invalidação da possibilidade de existência de políticas públicas globais, sob a justificativa de que o embate *local-global* não se configura como um quadro normativo e cognitivo coerente, pois

(...) Se tal fosse o caso, isto significaria dizer que, sem dúvida, não existiria jamais “verdadeira” política pública. Pelo contrário, uma vez que se queira compreender os resultados da ação pública, é indispensável tomar-se consciência do caráter intrinsecamente *contraditório* de toda política. Quando se examinam políticas de saúde, por vezes se encontram, por exemplo, ações que encorajam o acompanhamento médico das mulheres grávidas e, de forma paralela, medidas destinadas a limitar as despesas médicas (...) não é menos verdade que toda política pública se caracteriza por contradições, até incoerências, que devem ser levadas em conta, mas sem impedir que se defina o *sentido* das condutas governamentais. Simplesmente, este sentido não é de forma alguma unívoco, porque a realidade do mundo é, ela mesma, contraditória, o que significa que os tomadores de decisão são condenados a perseguir objetivos em si mesmos contraditórios (...) (MULLER E SUREL, 2002, p. 17-8).

Além disso, na análise das políticas públicas temos atribuído destaque a sua dimensão simbólica, cujo impacto também passa pela construção de imagens do mundo que modificam a representação que os atores fazem de seu ambiente. Neste sentido, ninguém sabe exatamente o impacto real da política da inclusão escolar de alunos com deficiência sobre a comunidade escolar; por exemplo; em todo caso, é certo que tal proposição tem um impacto sobre a percepção do direito à educação pública que estes alunos têm enquanto uma garantia constitucional que, todavia, não vinha sendo assegurado. Decorre disto o caráter da *mudança [na percepção] social* enfatizado.

Mais do que oferecer “serviços” sociais - entre eles a educação - as ações públicas, articuladas com as demandas da sociedade, devem se voltar para a construção de direitos sociais. Numa sociedade extremamente desigual e heterogênea como a brasileira, a política educacional deve desempenhar importante papel ao mesmo tempo em relação à democratização da estrutura ocupacional que se estabeleceu, e à formação do cidadão, do sujeito em termos mais significativos do que torná-lo “competitivo frente à ordem mundial globalizada”. A frustração - ou não - destas expectativas se coloca em relação direta com os pressupostos e parâmetros adotados pelos órgãos públicos e organismos da sociedade civil com relação ao que se concebe por Estado, Governo e Educação Pública (HÖFLING, 2001, p. 40).

Finalmente, ao abordarmos a questão da ideologia de uma política pública é ingenuidade descuidar do aspecto político-partidário presente, pois toda política representa um conjunto de projetos desta ou daquela vertente ideológica, com a qual são travadas lutas e embates. A política pública de inclusão escolar, numa primeira impressão, apresenta um caráter unificador destas divergências ideológicas, pois independentemente disto ou da filiação político-partidária, é uma política que sofre pouca resistência no que diz respeito aos princípios e ideais que apresenta para a educação: as políticas de educação inclusiva propõem a necessidade de adaptação das escolas a sociedades heterogêneas e postula os benefícios advindos desta adaptação para um leque mais alargado de alunos que estavam fora da escola por abandono ou insucesso escolar dentro dela ainda que desmotivados. A isto, ninguém se oporia.

Nesta lógica de reflexão, a simples adesão a um programa de educação inclusiva, desprovida de discussão crítica a respeito dos discursos disseminados e das propostas de resistência ou de aprovação à política, acaba por acarretar uma “desideologização” da modalidade da educação especial através de uma simples transposição de termos - educação inclusiva. Política pressupõe embate. Políticas totalizantes paralisam o movimento dialético salutar às boas práticas sociais; o campo

da educação especial é um dos segmentos educacionais que conhece as conseqüências nefastas de práticas totalizantes, neste caso, da segregação dos alunos “diferentes”. A educação especial aparece na história da educação com um caráter de neutralidade, como uma área “técnica”, aparentemente isenta do embate ideológico, uma vez que a tarefa para a qual se destina é “incontestável”<sup>1</sup>. Neste sentido, podemos dizer que sua constituição contém um alto grau de ideologização, por um lado e, paradoxalmente, é interpretada sócio-politicamente como um campo desideologizado.

Na atualidade das políticas de educação desponta um outro discurso e uma outra narrativa de compreensão dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação que contesta políticas reveladas como determinísticas e estáticas. O discurso político incentivado a partir do movimento de educação inclusiva coloca-se como alternativa à reversão das referidas práticas totalizantes e, para tal, rearticula conceitos e cria dispositivos legais; entretanto, o desafio não esmaece e, pelo contrário, é renovado frente ao novo discurso que denuncia as políticas anteriores, para que este não se torne um “novo” discurso totalizante, caso desconsidere a complexidade inerente ao significado do termo “inclusão”, quando inserida em forma de prática no tecido social.

O sentido perseguido ao longo deste trabalho é o da compreensão da educação inclusiva muito mais como um campo de debate do que como um desígnio inquestionável. Entretanto, e apesar desta ponderação, pergunta-se: “há alternativa à inclusão escolar?”. “Será concebível uma escola organizada por categorias em que os critérios de comportamento e de sucesso são inspirados nos mesmos critérios usados nos tempos em que só uma percentagem mínima da população escolar acabava a escolaridade obrigatória (...) ? Qual é a alternativa à inclusão?” (RODRIGUES, 2003, p. 95).

---

<sup>1</sup> No campo da educação especial, políticas voltadas ao empoderamento de “alguns” através de determinados “conhecimentos” e algumas “técnicas pedagógicas” perpetuam as relações de poder em relação ao conhecimento por parte dos professores especializados, além de alimentar o *mito da não-preparação* dos demais professores para a recepção e atendimento dos “alunos especiais”, reforçando e renovando o círculo vicioso da exclusão/segregação e da impossibilidade de que estes outros profissionais, que não os especialistas, sejam capazes na proposição e no desenvolvimento de ações pedagógicas para este segmento de alunos. As ações mencionadas vão muito além de um recurso ou de uma metodologia específica, idéia redutora da simples envergadura técnica que contribuiu por longa data para com a fixação de identidades do que seria o atendimento educacional para o “aluno deficiente”.

## **DOS FUNDAMENTOS II: o fenômeno da inclusão escolar como dispositivo para a garantia da escolarização de todos os alunos e alunas**

As concepções que sustentam os projetos político-pedagógicos da inclusão escolar não podem ser consideradas como uma exclusividade de práticas inclusivas relacionadas aos alunos com deficiência. Este movimento pela transformação e construção de sistemas de ensino inclusivos remete a uma questão de fundo, talvez ainda mais importante do que a própria inclusão, qual seja: se as escolas devem se tornar mais inclusivas, na atualidade, isto significa que desde a sua criação as escolas não consideraram as diferenças de seus alunos, estruturando-se com base na “indiferença às diferenças” (RODRIGUES, 2003).

Criada numa lógica que recusou formalmente a valorização dos contextos socioculturais dos alunos e que adotou valores estritamente meritocráticos, as instituições escolares acabaram por acolher e valorizar aqueles alunos que apresentavam códigos culturais mais afetos aos veiculados pela escola, em detrimento dos demais. Desta maneira, “a escola foi (é?) uma fonte de exclusão para muitos alunos que, quase sempre, viram confundidos com 'falta de motivação', 'indisciplina' ou 'falta de inteligência' a incompatibilidade entre os seus valores, ritmos e interesses com os que eram veiculados pela escola” (op. cit., p. 91-2).

Estes princípios colocam, portanto, novos desafios às escolas ou, simplesmente, retomam a necessidade de enfrentamento de questões antigas, ainda não contempladas satisfatoriamente de acordo com uma perspectiva democrática. Para dar conta disto, surgem as possibilidades pedagógicas que tentam operacionalizar este direito de todos à educação, propostas que, em sua maioria, aparecem como novas - “notícias de diferença” - pelo fato de que ainda não estão amplamente inseridas no atual paradigma de organização e gestão do ambiente escolar.

Em termos batesonianos (Bateson, 1999), o movimento de inclusão escolar, como um sistema mental, gera e desencadeia situações e processos que se constituem como *diferenças*; as práticas de adaptação e flexibilização nos currículos de alunos com deficiência [e demais necessidades educacionais especiais], por exemplo, desencadeiam *diferenças em circuito*. Estas diferenças, em si, não geram as coisas, mas desencadeiam as ações e a *diferença em circuito* se processa da seguinte maneira: em cada sistema mental, existe um “ponto médio” de articulação dos processos que o caracteriza em

termos de seu funcionamento: se as providências e a sistemática a serem adotadas para a realização da inclusão escolar estão acima deste ponto médio, se são convergentes com a prática já realizada na escola, o sistema se desestabiliza em direção a uma atividade cada vez maior; por outro lado, se tais providências estiverem situadas abaixo deste ponto médio, a tendência é uma diminuição das ações, que provavelmente se tornarão inviáveis e estacionárias. Esta verificação em relação ao impacto da *diferença em circuito*, que gera ou inibe ações, justificará os passos seguintes do processo em desenvolvimento.

Este *circuito de diferenças* opera exatamente em cima do ponto médio das experiências locais e particulares de organização. No caso da maioria das experiências vigentes até então no campo da educação especial, nos sistemas de ensino, a diferença em circuito tem se apresentado em duas situações opostas: a primeira, como uma *visão dinâmica ou não-linear* da relação entre o aluno com deficiência e a educação escolar (comum ou especial) e a segunda, por sua vez, como uma *visão estática*, com a perseverança no estabelecimento de uma relação direta entre atendimento educacional especializado (educação especial) e o aluno com deficiência (MAZZOTTA, 1996). Na medida em que se entende que as várias alternativas são extensivas ao atendimento educacional dos alunos com deficiência, está sendo aplicado o primeiro tipo de visão - *visão por unidade* (do aluno e/ou do atendimento educacional) *ou dinâmica*, por conter noções de tempo, mudança e flutuação. No caso da vinculação do aluno com deficiência apenas à educação especializada, prevalece o segundo tipo de visão - *visão por dicotomia* (do aluno e/ou da educação) *ou estática*. Nesta última circunstância a relação é definida como: *aluno com deficiência necessariamente educação especial e aluno "normal" necessariamente educação comum ou regular* (op. cit., p. 78-9). O esclarecimento destes aspectos fundamentais de posicionamento e organização da educação para pessoas com deficiência torna-se essencial no sentido da adequação de definições políticas e ações governamentais condizentes.

Consideramos que a perspectiva sistêmica de compreensão é de importante relevância para um renovado exercício de compreensão, interpretação e composição das políticas públicas de inclusão escolar, um exercício que pressupõe “aprender a desaprender para apreender”, habilidade que vai além das atuais estratégias que têm sido empregadas pois implica um alargamento dos pressupostos que fundamentam o

pensamento e a concepção de ciência<sup>2</sup>. Nesta lógica de pensamento, operamos com o *padrão que liga*, ou seja, toda comunicação necessita de um contexto, sem contexto não há significado e contextos fornecem significado porque existe classificação de contextos. Reconhecer um *padrão que liga* é reconhecer o não costumeiro e, assim, idealizar e viabilizar políticas de inclusão escolar para alunos com deficiência também é reconhecer este não costumeiro, em vários sentidos, rompendo com as prescrições lineares, reducionistas e deterministas com as quais costumeiramente operamos na educação [especial].

### **A MATRIZ COGNITIVA DE CONSTITUIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR: multiplicidade de posições e vínculos**

A partir da constatação da simultaneidade de ações baseadas em diferentes paradigmas da área da educação especial sobre uma mesma política pública de inclusão escolar, propõe-se um tratamento desta peculiaridade enquanto expressão da não-linearidade do pensamento, a partir de uma visão sistêmica, e não simplesmente como um vestígio problemático destas relações. Nesta perspectiva de compreensão, os sistemas sociais são considerados como sistemas que apresentam uma *programação dura* caracterizada por certas especificidades da conduta do sistema que, por estarem tão profundamente programadas no mesmo, acabam por afetar quase tudo o que o sistema faz, e nada que não seja uma mudança muito radical/significativa modifica o material profundamente programado (BATESON, 1999).

Considerando esta situação, os sistemas se estruturam a partir de uma *epistemologia das descrições*, regida por *princípios dormitivos*, que nada mais são do que palavras ou termos aplicados aos indivíduos e às situações. Este fenômeno dá origem às *descrições* das coisas, das pessoas e das situações de forma absolutizante, ocultando que aquilo que se quer dizer com tais descrições [palavras] não pode prescindir da relação e do contexto de trocas entre as situações e as pessoas, para que, de fato, se defina adequadamente a significação dos termos enunciados. Estes aspectos são cruciais para a *compreensão da compreensão* operante no que diz respeito “ao que seja” [ou àquilo que “deveria ser”] a inclusão escolar de alunos com deficiência. Neste

---

<sup>2</sup> Conforme Bateson (1999).



sentido, é interessante o questionamento: como alterar sistemas escolares que apresentam determinadas características, que se tornam *hábitos*?

A manifestação dos *hábitos* pode ser compreendida, conforme Bateson (1979), frente a situações de novas aprendizagens, nas quais a tendência mais comum é a não resolução dos aspectos de um problema que já tenham sido resolvidos antes. Isto significa que em todo problema a ser resolvido sempre haverá aspectos que são, mais ou menos, únicos; por outro lado, também existem muitas coisas em comum entre um problema e outros similares, de maneira que não há um estímulo forte à resolução destes. O que é *único* de um contexto a outro deve ser tratado como *situação nova* e o que é comum de um contexto a outro contexto pode ser classificado como *hábito*. Entretanto, geralmente os traços mais abstratos e específicos de uma situação são os que tendem a ser os mais verdadeiros - as coisas mais detalhadas são as que mais variam de um caso a outro! Assim, uma explicação para qualquer fenômeno precisa enfrentar um aspecto inconsciente bastante complicador para os princípios explicativos: tende-se a “economizar”, incorporando as características mais abstratas das situações em níveis extremamente mais inferiores dos quais, em geral, se tem menos consciência. Em decorrência disto, corre-se o risco da utilização de explicações superficiais ou pouco amplas, que podem distorcer e, até mesmo, impedir a implantação de transformações nas representações a cerca do objeto em questão.

Considerando toda esta gama de complexidades e, a partir de um exercício de sistematização de elementos considerados importantes para o acompanhamento da implementação de políticas de inclusão escolar, principalmente, dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no âmbito do ensino comum<sup>3</sup>, apresentam-se três conjuntos que permitem a constituição de uma matriz cognitiva de políticas para este segmento de educandos, apresentada na sequência. Antes disto, cumpre apresentar os indicadores que subsidiam a interpretação do trabalho realizado com a matriz, que tem como eixo central de análise interpretativa

---

<sup>3</sup> Trabalho de pesquisa realizado por amostragem em dez localidades distintas de um Estado Brasileiro, no período 2004-2006, mostra comportamentos regionais a respeito do processo de inclusão escolar de alunos com deficiências; a multiplicidade de elementos encontrados exigiu a eleição de alguns indicadores de observação – organizados em oito *coordenadas* – concretizados em *roteiros*; da sistematização, composição e cruzamento destas *coordenadas*, foram construídos perfis do comportamento dos municípios, baseados na *vinculação [direta ou indireta]* entre a *educação inclusiva* e os *métodos, técnicas, serviços e recursos da modalidade de educação especial*. Estas possibilidades de configurações foram tratadas em termos de *hierarquia, continuidade, pontos de intersecção e elementos de processualidade*.

as *relações* entre *educação especial* e *educação inclusiva* na constituição dos territórios de ação das políticas implementadas, conforme segue:

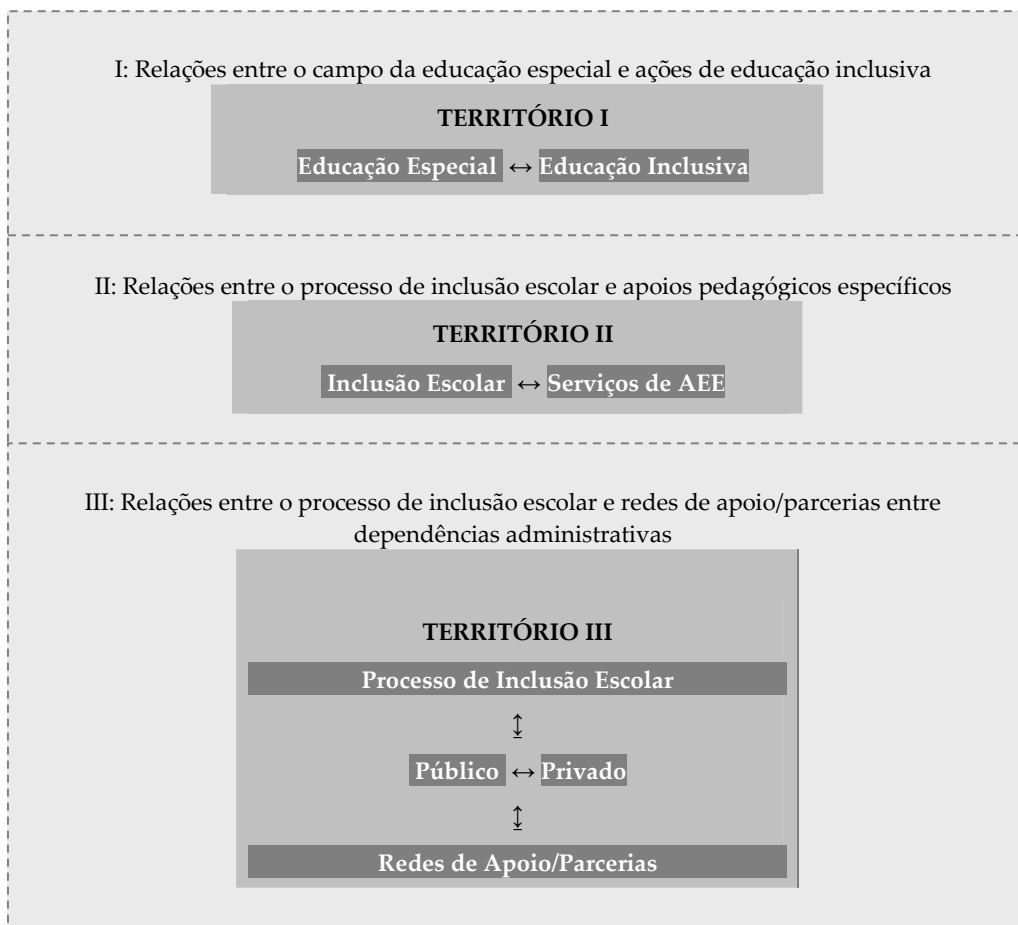


Figura 1: Base analítica da matriz baseada nas relações entre educação especial e educação inclusiva na constituição de territórios de ação das políticas públicas

localização ↓	perspectiva ↓	vinculação ↓
associação	assimilação	congruência
	des-incorporação	
dissociação	complementação	incongruência

Os conjuntos de elementos a seguir, por sua vez, são as ferramentas de operacionalização dos indicadores dos territórios e, por conseguinte, da ação da matriz cognitivo-normativa. Tais ferramentas são analiticamente trabalhadas em cada um dos *territórios* e a interpretação é realizada através dos

*pontos de orientação* que dão a *localização*, a *perspectiva* e a *vinculação* de cada conjunto, favorecendo uma visão geral dos mesmos nos diferentes *territórios*.

Figura 2: Ferramenta de operacionalização da análise dos territórios da política

**Associação:** ação ou efeito de associar(-se).

**Assimilação:** ação ou efeito de assimilar(-se). Tornar seu; apropriar-se; incorporar; identificar-se com; sofrer a assimilação.

**Congruência:** conformidade de uma coisa com o fim a que se destina.

**Des-incorporação:** separar(-se) de uma corporação; desmembrar(-se).

**Dissociação:** desagregar(-se); desunir(-se); separar(se).

**Complementação:** [complemento] o que se acrescenta a um todo para o tornar completo. Completar.

**Incongruência:** inconciliável; incompatível.

Com esta proposta, sugere-se que a viabilização [possibilidade de eficiência] de uma política pública de inclusão escolar destinada aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação está diretamente relacionada ao paralelo estabelecido entre os objetivos visados e a “compreensão das compreensões” das relações locais; ao considerar o contexto preexistente, é possível encontrar os nexos explicativos e estabelecer as ações a serem empreendidas, em vários níveis, âmbitos e espaços de relação favorecendo, deste modo, os processos de tomada de decisões a respeito das políticas locais.

Superado o desafio da implantação da política - “transformação” dos dilemas em estratégias de ação -, considera-se que na continuidade da ação política a matriz possa colaborar com a elucidação das seguintes questões - “ferramenta de aprendizagem”:

- As ações dos sistemas de ensino se configuram como uma política de atendimento ou uma mera prestação de serviços?
- As propostas implantadas têm atendido às necessidades dos alunos com deficiência?
- O atendimento proposto tem, conseqüentemente, garantido a aprendizagem destes alunos, ou, [tão] somente propiciado seu convívio social?
- Em termos gerais, a política proposta apresenta um efetivo caráter de mudança social - *emancipação* - ou margeia apenas a organização/manutenção das estruturas e políticas vigentes - *regulação*?

Na atualidade das políticas públicas tornou-se impossível considerar a implementação como uma “máquina”, pois os executores da política estão inscritos em um contexto histórico, social e cultural específico e, a partir deste contexto, os atores da implementação realizam um trabalho de interpretação e de tradução do sentido e do

significado de um texto segundo seu próprio sistema de valores. Existe, portanto, uma *lógica interpretativa* da execução das políticas e uma *cultura* da política pública. Desta maneira a lógica da implementação está fundamentada nas interpretações que os executores fazem da norma: não há interpretações neutras. O que equivale a dizer que, na prática, cada executor vai interpretar a norma a partir de seus valores, proporcionando a existência de uma multiplicidade de interpretações de uma mesma norma, sendo que tal condição também implicará na existência de uma multiplicidade de implementações relacionadas com as distintas interpretações feitas. Do que foi exposto, enfim, depreende-se que:

- executar uma política pública ou uma norma é um trabalho contínuo de interpretação e de reinterpretação que depende dos atores, do número de atores, do nível de abstração da norma e da estabilidade ou não do contexto da implementação;
- o significado de uma norma se constrói pelas interações entre os decisores e os executores e entre estes e os destinatários;
- a interação significa persuasão e estratégia para imposição de sua própria interpretação e destruição ou descarte das interpretações dos demais atores. O sentido de uma implementação vai depender da dinâmica das interações entre administração pública, atores paraestatais (sociedade civil) e, principalmente, com os destinatários.

Portanto, com base numa *perspectiva cultural* e no entendimento da política como um *processo de aprendizagem*, considerando as características das atuais políticas públicas de inclusão escolar e os contextos de implementação que podem ser acessados pelos indicadores já apresentados, propõe-se a matriz heurística para o acompanhamento da implementação de tais políticas. Com base em Muller e Surel (2002), esta matriz está fundamentada na *abordagem cognitiva das políticas públicas*<sup>4</sup>, perspectiva que se esforça por apreendê-la como uma matriz cognitiva e normativa que constitui um sistema de interpretação do real, através da valorização das idéias e das representações. Como síntese e expressão desta concepção, a matriz estrutura-se em três modelos conceituais, conforme segue.

---

<sup>4</sup> Expressão genérica que integra os paradigmas (Hall), os sistemas de crenças (Sabatier) e os referenciais (Jobert; Muller) (apud MULLER; SUREL, 2002, p. 46).

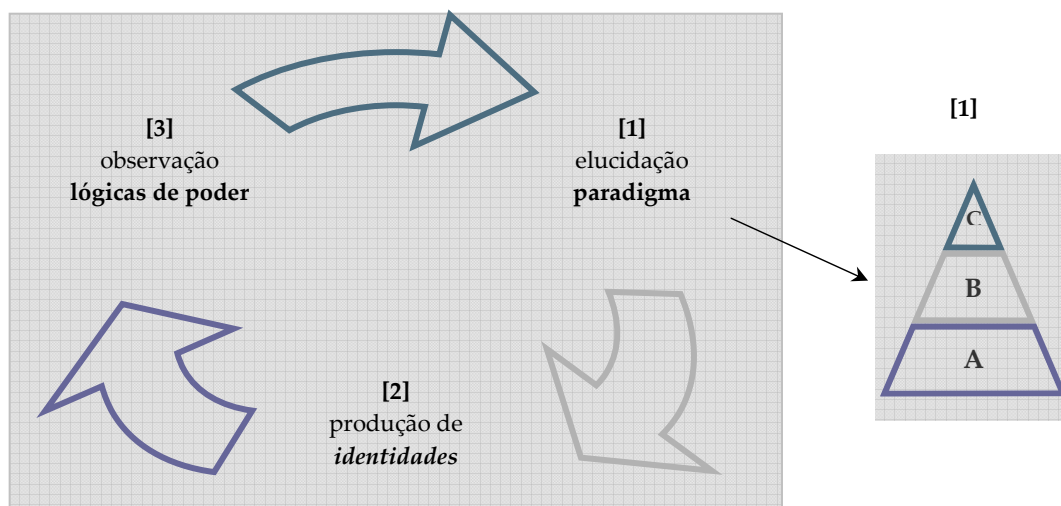


Figura 4: Matriz cognitiva e normativa de interpretação da política pública

Fonte: Adaptação de informações contidas em Muller e Surel, 2002.

A ação circular da matriz demonstra os três elementos que instituem o questionamento em nível macro na implementação das políticas públicas, apontando a influência exercida pelas normas sociais globais sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas.

A etapa [1] do ciclo é a da *elucidação do paradigma, sistema de crença e referenciais* em ação no contexto da implementação da política pública. No nível [A], parte-se do pressuposto de que existem valores e princípios gerais que definem uma “visão de mundo” que, ao serem identificados, contribuem com a elucidação e definem o “campo dos possíveis e do dizível” em dada sociedade. O nível [B], por sua vez, comporta os *princípios específicos* que declinam os princípios mais gerais da política; através destes princípios, realiza-se um levantamento dos *eixos de ação desejáveis*, constituídos pelo jogo de interesses e o peso das instituições em cada local. Este eixo de ação desejável determina: as *estratégias dos atores* e a *pragmática* da política, ou seja, os métodos e meios de realização dos objetivos e valores definidos. São estas estratégias que determinarão a *mobilização dos instrumentos* de implementação. Finalmente, o nível [C] apresenta o conjunto da etapa [1], onde é realizada a *escolha de especificações* que animam os instrumentos escolhidos numa direção precisa e coerente com as indicações deduzidas em [A]+[B]. É o nível das “decisões menores”, compostas pela interpretação dos estatutos e das normas legais, das regras administrativas e da alocação orçamentária necessária.

(...) é o conjunto dos elementos que fazem sistema, que levanta assim mapas mentais particulares. O interesse (...) de distinguir estes diferentes

componentes repousa, essencialmente, sobre o fato de que eles permitem isolar, analiticamente, os processos pelos quais são produzidas e legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos, principalmente sob a forma de políticas públicas particulares no caso do Estado (MULLER e SUREL, 2002, p. 48).

A etapa [2] é caracterizada pela *produção de identidades* e pela *delimitação das “fronteiras” de constituição do grupo, organização ou sistema*. Uma das principais implicações da existência de uma matriz cognitiva e normativa, partilhada por certo número de atores é, sem dúvida, a de alimentar junto a eles uma “consciência coletiva”, ou seja, um sentimento subjetivo de pertença que produz uma identidade específica. Através de um paradigma ou um referencial se encontra sempre, com efeito, a gestão do vínculo entre os princípios gerais e os princípios específicos, cuja articulação conseguida é produtora de identidade (op. cit., p. 48-9).

A etapa [3], finalmente, é a da observação das *lógicas de poder*. Há uma relação circular entre as *lógicas de sentido* encontradas e as *lógicas de poder*: a estabilização destas relações de força legitima o referencial ou o paradigma que surge na síntese da relação circular, afirmando, então, a hegemonia de uma das perspectivas em disputa. “A produção de uma matriz cognitiva não é, portanto, um simples processo discursivo, mas uma dinâmica intimamente ligada às interações e às relações de força que se cristalizam pouco a pouco num setor e/ou num subsistema dado” (op. cit., p. 50).

Ainda assim, mesmo que dada a hegemonia a um grupo de atores ou de uma coalizão de causa precisa, as trocas no interior do subsistema não são neutralizadas e, pelo contrário, restituem-se no confronto das posições hegemônicas e não-hegemônicas, através dos debates entre conjunto de imagens, princípios de ação e normas ou valores.

Portanto, pode-se dizer que

(...) a abordagem cognitiva (...) busca ultrapassar o dilema do determinismo e do voluntarismo, propondo uma grade de análise que combina uma certa forma de determinismo cultural (os atores políticos não são totalmente livres de suas escolhas) e uma certa forma de voluntarismo (as escolhas políticas não são totalmente determinadas pelas suas estruturas) (...) repousa sobre a idéia de que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como “verdadeira” pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados (op. cit., p. 51).

Acredita-se, portanto, que a interpretação das políticas públicas de inclusão escolar a partir de uma abordagem cognitiva pode ser um elemento favorecedor de compreensão do contexto em que são implementadas, assim como dos resultados que apresentam e, acima de tudo, da possibilidade de mudanças.

A proposta de atender alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação junto aos outros colegas, priorizando este atendimento nas classes comuns, implica atentar para mudanças no âmbito dos sistemas de ensino, das unidades escolares, da prática dos profissionais da educação, em suas diferentes dimensões e respeitando suas particularidades. A escola e seus professores, particularmente, não podem ser tomados como únicos responsáveis pela garantia da aprendizagem de todos os alunos, mas sim como parte integrante da implementação de políticas de educação, que devem estar explicitadas em programas de governo e ordenadas em metas e objetivos nos planos de educação em âmbitos das três esferas de governo (MITTLER, 2003 apud PRIETO, 2004).

Neste sentido, convém apontar o conjunto de determinações que propiciam a efetiva colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na área da educação pública recuperando, assim, o “caráter republicano da instituição escola” (FARIA, 2006). Os eixos que definem tais determinações apresentam-se:

- em nível de *divisão de encargos*, principalmente a partir da repartição de responsabilidades entre estados e municípios na oferta do ensino fundamental;
- em nível de *planejamento*, ancorado na elaboração dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação (PNE, PEE e PME);
- em nível de *estabelecimento de normas*, através dos respectivos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Educação (CNE, CEE e CME).

Torna-se fundamental, por fim, o estabelecimento de condições efetivas para a implementação da colaboração entre os entes federados na oferta de educação escolar. Este é um dos grandes desafios da estrutura política brasileira, em consequência da tradição de uma cultura política centralizadora, agravada pelas disparidades regionais.

## REFERÊNCIAS

BATESON, Gregory. **Mente e natureza**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979 (ano da publicação original).

\_\_\_\_\_. **Una unidad sagrada**: pasos ulteriores hacia una ecología de la mente. 2. ed. (edição de Rodney Donaldson). Barcelona: Editorial Gedisa, 1999.

FARIA, Lia. A questão local: um debate para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBP AE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, jan./jun. 2006, p. 69-84.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno do CEDES (UNICAMP)**, Campinas, ano XXI, n. 55, nov. 2001, p. 30-41.

MAGALHÃES, António M; STOER, Stephen. “**A diferença somos nós**”: a gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais. Porto: Edições Afrontamento, 2005.

MATURANA, Humberto. **Emoções e linguagem na educação e na política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

MAZZOTTA, Marcos José da Silveira. **Educação especial no Brasil**: história e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1996.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OZGA, Jenny. **Investigação sobre políticas educacionais**: terreno de contestação. Porto: Porto Editora, 2000.

PRIETO, Rosângela Gavioli. Políticas de inclusão escolar no Brasil: descrição e análise de sua implementação em municípios das diferentes regiões. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27., 2004, Caxambu. **Anais...** Caxambu: [s. n.], set. 2004.

RODRIGUES, David. Educação inclusiva: as boas notícias e as más notícias. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Perspectivas sobre a inclusão**: da educação à sociedade. Porto: Porto Editora, 2003. (*Colecção Educação Especial*, 14).