

A criação do Núcleo de Acessibilidade e Inclusão na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro: análise a partir do Ciclo de Políticas

The creation of the Center for Accessibility and Inclusion at Federal University of the State of Rio de Janeiro: analysis from the Policy Cycle

La creación del Centro de Accesibilidad e Inclusión en la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro: análisis a partir del Ciclo de Políticas

Andreza de Oliveira de Carvalho¹
Universidade Federal Fluminense

Paulo Pires de Queiroz²
Universidade Federal Fluminense

Resumo: Este artigo pretende, a partir da abordagem do Ciclo de Políticas, de Stephen J. Ball e colaboradores, apresentar uma análise da criação do Núcleo de Acessibilidade e Inclusão (NAI) em uma universidade federal brasileira. Recorrendo aos três principais contextos definidos no Ciclo de Políticas (o contexto de influência, o contexto da produção do texto e o contexto da prática), essa análise se ocupará, principalmente, dos avanços e desafios das políticas de acesso, permanência e participação dos alunos com deficiência na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Como se verá, o contato com essa experiência em particular, deixa explícito que há, sem dúvida, progressos em curso, mas demonstra, ao mesmo tempo, a existência de um conjunto de questões que impediram e/ou impedem a estruturação de uma universidade efetivamente acessível e inclusiva. Algumas dessas questões serão discutidas neste trabalho, ainda que outras, apenas assinaladas, mereçam a atenção de novas pesquisas. Seja como for, apesar dos limites do recorte aqui adotado, acreditamos que esse esforço inicial de reflexão se justifica e é relevante porque ajuda a visibilizar alguns dos aspectos mais importantes do debate a respeito da inclusão de alunos com deficiência no ensino superior brasileiro.

Palavras-chave: Inclusão; Acessibilidade; Ciclo de Políticas; Ensino Superior; Deficiência.

Abstract: This article aims, from the approach of the Policy Cycle Approach, by Stephen J. Ball and collaborators, to present an analysis of the creation of the Center for Accessibility and Inclusion (NAI) in a Brazilian federal university. Using the three main contexts defined in the Policy Cycle (the context of influence, the context of text production and the context of practice), this analysis will deal mainly with the advances and challenges of access policies, permanence and participation of students with disabilities at the Federal University of the State of Rio de Janeiro (UNIRIO). As will be seen, the contact with this experience makes it clear that there is undoubtedly progress in progress, but it demonstrates, at the same time, the existence of a set of issues that prevented and/or prevent the structuring of an effectively accessible and inclusive. Some of these issues will be discussed in this work, although others, just mentioned, deserve the attention of further research. In any case, despite the limits of the scope adopted here, we believe that this initial effort of reflection is justified and relevant

¹ Doutoranda. Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil. E-mail: andrezadeoliveira9@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3564100507629965>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7305-8006>.

² Doutor. Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil. E-mail: ppqueiroz@yahoo.com.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2338289949427695>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0609-6424>.

because it helps to make visible some of the most important aspects of the debate regarding the inclusion of students with disabilities in Brazilian higher education.

Keywords: Inclusion; Accessibility; Policy Cycle; University; Disabilities.

Resumen: Este artículo pretende, a partir del abordaje del Ciclo de Políticas, de Stephen J. Ball y colaboradores, presentar un análisis de la creación del Centro de Accesibilidad e Inclusión (NAI) en una universidad federal brasileña. Utilizando los tres contextos principales definidos en el Ciclo de Políticas (el contexto de influencia, el contexto de producción de texto y el contexto de práctica), este análisis abordará principalmente los avances y desafíos de las políticas de acceso, permanencia y participación de los estudiantes con discapacidad en la la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO). Como se verá, el contacto con esta particular experiencia deja claro que sin duda hay avances en marcha, pero demuestra, al mismo tiempo, la existencia de un conjunto de problemáticas que impedían y/o impiden la estructuración de una realidad efectivamente accesible. e inclusivo. Algunas de estas cuestiones serán discutidas en este trabajo, aunque otras, recién mencionadas, merecen la atención de futuras investigaciones. En cualquier caso, a pesar de los límites del alcance adoptado aquí, creemos que este primer esfuerzo de reflexión es justificado y relevante porque ayuda a visibilizar algunos de los aspectos más importantes del debate sobre la inclusión de estudiantes con discapacidad en la educación superior brasileña.

Palabras clave: Inclusión; Accesibilidad; Ciclo de Políticas; Universidad; Deficiencia.

Recebido em: 20 de março de 2023.

Aceito em: 27 de setembro de 2023.

Introdução

Para que a educação inclusiva não seja sinônimo de educação especial, como muito se vê, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), implantada em 2008, cujo objetivo é orientar os sistemas de ensino de forma a assegurar a inclusão de alunos desde a educação infantil até o ensino superior, traz as seguintes definições para educação inclusiva e educação especial:

A educação inclusiva constitui um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos, que conjuga igualdade e diferença como valores indissociáveis, e que avança em relação à ideia de equidade formal ao contextualizar as circunstâncias históricas da produção da exclusão dentro e fora da escola. Na perspectiva da educação inclusiva, a educação especial passa a constituir a proposta pedagógica da escola, definindo como seu os alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Nestes casos e outros, que implicam em transtornos funcionais específicos, a educação especial atua de forma articulada com o ensino comum, orientando para o atendimento às necessidades educacionais especiais desses alunos (BRASIL, 2008, p. 15).

Nessas circunstâncias, no caso particular deste artigo, ao apontarmos para a construção de uma inclusão na universidade, estaremos nos limitando aos alunos com deficiência, que fazem parte do público da Educação Especial. Público identificado, no artigo 58 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), como aquele composto por alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

É nesse universo, portanto, que situamos o presente trabalho, o qual tem por objetivo analisar o processo de criação do Núcleo de Acessibilidade e Inclusão (NAI) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Para alcançar esse objetivo, partiremos da abordagem do Ciclo de Políticas, elaborada pelo sociólogo inglês Stephen J. Ball e colaboradores. Ela é um referencial analítico potente para entender as políticas educacionais, uma vez que, ao romper com a verticalidade como base, permite a análise crítica dessas políticas desde sua formulação até a sua implementação prática e seus efeitos.

O Ciclo de Políticas é composto por cinco contextos, dinâmicos e interdependentes: i) o contexto de influência (momento das disputas sociais por igualdade de condições, acesso e não discriminação, que ecoam no cenário político e culminam na produção do texto político, negociado na forma da lei); ii) o contexto da produção do texto (momento da elaboração dos documentos político-normativos, que são reflexos de um contexto histórico-social); iii) o contexto da prática (que correspondente à apropriação e tradução do texto político no campo da prática, ou seja, um momento no qual a política é interpretada e recriada); iv) o contexto dos resultados/efeitos (no qual são avaliados os impactos da política frente às desigualdades existentes); e v) o contexto da estratégia política (onde se manifestam as iniciativas para lidar com as desigualdades detectadas) (MAINARDES, 2006).

Partiremos dessa literatura, portanto, para analisar a conjuntura de criação do NAI na UNIRIO, elucidando, a partir do entendimento do contexto de influência, do contexto da produção do texto e do contexto da prática, avanços e desafios das políticas de acesso, permanência e participação dos alunos com deficiência em uma instituição do ensino superior público brasileiro. Contudo, cumpre esclarecer que essa delimitação, que enfatiza e demarca esses três contextos do Ciclo de Políticas, é uma estratégia analítica diante do recorte deste trabalho, uma vez que os contextos descritos são, a rigor, indissociáveis, dinâmicos e interdependentes. Por fim, é importante esclarecer que este trabalho está na base de uma pesquisa que se justifica por contribuir para a análise e compreensão da realidade da inclusão de pessoas com deficiência no ensino superior brasileiro, cooperando para a melhoria da inclusão desse público.

Materiais e métodos

Este artigo é um recorte de uma pesquisa de doutorado em andamento, cujo objetivo é investigar como os estudantes de graduação com deficiência são impactados e, ao mesmo tempo, impactam as normas, os discursos e as práticas inclusivas adotados pela UNIRIO. A pesquisa foi aprovada pelo comitê de ética da Universidade Federal Fluminense (UFF), via Plataforma Brasil sob o CAAE 45944821.0.0000.8160.

Em atenção ao objetivo traçado para este artigo, o primeiro passo foi realizar uma revisão bibliográfica sobre a teoria do Ciclo de Políticas (BALL et.al, 1992), uma vez que constitui a fundamentação teórico-metodológica deste trabalho. Trata-se, em virtude do recorte analítico estabelecido, de ressaltar três contextos, sem perder de vista que eles não podem ser completamente segmentados. Utilizamos os três contextos do Ciclo de Políticas – o de influência, o de produção do texto e o da prática – porque, segundo Mainardes (2018), o “contexto dos resultados/efeitos está relacionado ao contexto da prática, e o contexto das estratégias políticas pode ser explorado no contexto de influência” (p. 4). Stephen J. Ball, em uma entrevista publicada em 2009, sugeriu, conforme Mainardes (2018), “que esses dois últimos contextos podem ser explorados dentro dos contextos primários” (p. 4).

Com o intuito de compreender o contexto de influência e da produção do texto foi realizada uma análise documental de textos político-normativos nacionais e internacionais. Como procedimento metodológico para a análise documental, apoiamos-nos nas proposições de Cellard (2012). Para esse autor, uma abordagem global de documentos se faz em duas etapas: i) a análise preliminar, na qual se deve identificar cinco dimensões do documento (o contexto, o(s) autor(es), a autenticidade e confiabilidade, a natureza e os conceitos-chave e a lógica interna); e ii) a análise de fato, em que, com a reunião de todas as partes da análise preliminar, são feitas leituras minuciosas tendo em vista os interesses da pesquisa. Para a análise preliminar dos documentos institucionais, utilizamos a proposição de Cellard (2012) e nos atentamos para as cinco dimensões por ele indicadas. Cada uma das dimensões indica itens que devemos identificar e nos atentar na análise de todo e qualquer documento, o que, portanto, contribui para que também se configure como uma análise organizacional dos documentos que serão estudados. Para a etapa da análise de fato, recorreremos aos fundamentos teóricos do Ciclo de Políticas (BALL et al, 1992).

Para que fosse possível compreender o contexto da ação ou prática, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois servidores da UNIRIO que participam da gestão do NAI. Minayo (2008) define as entrevistas semiestruturadas como uma conversa entre dois ou mais interlocutores, iniciada pelo entrevistador e com o objetivo de estabelecer informações importantes

para um objeto de pesquisa e abordagens de temas também importantes. O pesquisador deve seguir um roteiro para facilitar sua abordagem e possibilitar abordar todas as hipóteses e pressupostos.

Os instrumentos das entrevistas foram elaborados pelos autores e, posteriormente, analisados por parte dos membros de um grupo de pesquisa no qual os autores fazem parte. Em seguida, foram aplicados como “instrumentos testes” com três pessoas externas ao contexto da pesquisa, a fim de buscarmos a maior clareza na linguagem utilizada e validade instrumental. Obviamente, em todas estas três fases de validação dos instrumentos, informávamos aos voluntários que se tratava de um “instrumento/entrevista teste” e que gostaríamos de receber as contribuições para o aperfeiçoamento deles, e, deste modo, considerá-los válidos socialmente. Ao final da etapa de elaboração e validação das entrevistas, obtivemos o instrumento de coleta de dados.

Por fim, esclarecemos que, com o resultado da coleta dos dados, foi possível fazer a análise do processo de criação do NAI na UNIRIO, indicando como esse processo põe em questão um conjunto de avanços e desafios das políticas que garantem o acesso e fomentam a inclusão de pessoas com deficiência no ensino superior público brasileiro. Os resultados estão sistematizados nas seções a seguir.

A criação do NAI da UNIRIO: o contexto de influência

Conforme a abordagem do Ciclo de Políticas, o contexto de influência é aquele no qual se elucidam as relações entre as macro e micropolíticas, onde se determina, por exemplo, as conexões entre as políticas nacionais e a atuação de organismos internacionais, à luz de temas considerados globais. No entanto, é crucial enfatizar que as orientações de tais organismos são reinterpretadas no âmbito de cada país, isso porque, como observa Mainardes (2006), “a globalização promove a migração de políticas, mas essa migração não é uma mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas dentro de contextos nacionais específicos” (p. 52).

Considerando esses movimentos e redes que promovem a circulação de políticas, destacamos, neste estudo, quatro documentos internacionais que fomentaram, de maneira decisiva, o debate sobre a Educação Especial inclusiva no Brasil. São eles: i) Declaração de Salamanca (1994); ii) Declaração Mundial Sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação (1998); iii) Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu protocolo facultativo (2006); e iv) Declaração de Incheon (2015).

Antes de comentar sobre tais documentos internacionais, é importante e necessário entender as mudanças históricas e epistemológicas, no Brasil, que atribuíram à deficiência múltiplos significados, os quais foram/são a base para a formulação de políticas públicas que

atendem pessoas com deficiência. Apenas na primeira metade do século XX, com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNESCO, 1948) que consagra a universalidade dos direitos sociais, tem-se início a uma mobilização mundial para o reconhecimento de direitos à cidadania e humanidade historicamente negados a grupos sociais marginalizados. Como resultado desse movimento, no Brasil, houve uma expansão de instituições sem fins lucrativos que ampliaram significativamente o atendimento às pessoas com deficiência, tal como, a Sociedade Pestalozzi, fundada em 1932, e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, fundada em 1954.

Nas palavras de Mendes, foi assim que “a Educação Especial foi constituindo-se como um sistema paralelo ao sistema educacional geral, até que, por motivos morais, lógicos, científicos, políticos, econômicos e legais, surgiram as bases para uma proposta de unificação” (2006, p. 388). Ainda segundo a autora, os movimentos sociais pelos direitos humanos, intensificados na década de 1960, conscientizaram e sensibilizaram a sociedade sobre os prejuízos da segregação e da marginalização de indivíduos. Tal contexto alicerçou a proposta de integração escolar, sob o argumento irrefutável de que todas as crianças com deficiências teriam o direito inalienável de participar de todos os programas e atividades cotidianas que eram acessíveis para as demais crianças. O modelo de integração escolar recebeu críticas de estudiosos que se debruçavam sobre a escolarização das pessoas com deficiência, os quais apontavam a falta de discussões sobre as adaptações que a escola deveria fazer.

Desse modo, apenas nos os anos 90, a terminologia denominada “Inclusão”, que vinha sendo discutida e implementada nos países europeus e nos Estados Unidos, chega ao Brasil. Nesse contexto, há a elaboração de documentos nacionais e internacionais e a realização de importantes conferências com a temática da “Inclusão”, tais como a Declaração de Salamanca (1994) que apontam para as possibilidades de aprendizagem e para o atendimento educacional no sistema regular de ensino dos estudantes com deficiência em função de suas condições específicas.

O Brasil é um dos países signatários da Declaração de Salamanca, que trata dos princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais. Nesse documento, que pode ser considerado um marco mundial da educação inclusiva, é estabelecido que “todas as crianças devem aprender juntas, sempre que possível, independentemente de quaisquer dificuldades ou diferenças que elas possam ter” (UNESCO, 1994, p. 5). Outro aspecto importante a ser destacado do documento é que o público da educação inclusiva não se limita aos estudantes da Educação Especial, mas sim a todos aqueles que, por algum motivo, foram excluídos ou marginalizados do processo de escolarização.

Em relação à educação de nível superior, objeto de atenção deste artigo, a Declaração Mundial Sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação, fruto de uma conferência realizada

pela UNESCO, na cidade de Paris, em 1998, foi um importante marco no encaminhamento de ações para a garantia da igualdade de acesso e conclusão dos estudos, sem qualquer discriminação, nas instituições de ensino superior. A ênfase desse documento indica que o acesso à educação superior de pessoas com deficiência deve ser ativamente realizado, porque são indivíduos com experiências e talentos, individuais ou coletivos, que são de grande valia para o desenvolvimento das sociedades.

Outro documento central na difusão de uma Educação Especial inclusiva foi a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, resultado da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), ocorrida em dezembro de 2006. De acordo com Lopes (2009), essa convenção funciona como uma proteção aos direitos humanos das pessoas com deficiência, por ser um tratado que compromete os países signatários, determinando suas obrigações em relação a elas. Outro aspecto indicado por Lopes (2009) é que tratados de direitos humanos, tais como esse, têm função educativa e podem auxiliar as organizações que trabalham com direitos humanos, influenciando legislações, práticas locais e a opinião pública. No Brasil, em 2009, a Convenção e seu Protocolo Facultativo foi promulgada através do Decreto nº 6.949.

Mais recentemente, em 2015, um Fórum Mundial, realizado em Incheon, Coréia do Sul, resultou na Declaração de Incheon para a Educação 2030. Esse documento fortalece os princípios da inclusão nos espaços de ensino e aponta, como objetivo, promover, até 2030, uma educação de qualidade inclusiva e equitativa, com vistas a uma educação ao longo da vida para todos.

Note-se que, evidentemente, os documentos acima mencionados são, eles mesmos, textos. Mas textos que expressam todo tipo de disputas e ações de diversos atores, instituições e, o mais importante, de indivíduos e comunidades de indivíduos com deficiência, que lutaram e disputaram espaço para atribuir sentido, para traduzir em conceitos e discursos tudo aquilo que diz respeito a suas experiências humanas e demandas por justiça social e inclusão. Isso, por si só, já constitui um contexto de influência e, na sequência, a circulação dos documentos que resultaram dessas disputas torna-se, ela também, uma expressão desse contexto. Tudo isso repercutindo, de um modo ou de outro, no campo específico das políticas públicas brasileiras que tratam da inclusão do público da Educação Especial, interessando, aqui, particularmente, o que se refere ao nível da Educação Superior. Enfim, vejamos, a seguir, como esse contexto de influência foi recontextualizado.

A Criação do NAI da UNIRIO: o contexto da produção do texto

Como sugere Mainardes (2006), há uma “relação simbiótica” entre o contexto de influência, tratado anteriormente, e o contexto da produção do texto. Para o autor, enquanto o primeiro se

manifesta nos “bastidores”, é no contexto da produção do texto que se busca expressar a política de forma que o grande público tenha acesso a sua materialidade. Trata-se, portanto, do contexto em que os discursos são convertidos em textos propriamente ditos, o que também é marcado por todo tipo de lutas e disputas, além de negociações, acordos e alianças.

Outro aspecto importante, que deve ser igualmente ressaltado, é que “textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso” (MANINARDES, 2006, p. 52). Isto é, o texto político, como expressão da “política como texto”, não é, desse modo, neutro e objetivo; longe disso, ele é a materialização de interesses distintos em constante tensão.

Em conformidade com esses apontamentos, elegemos os textos político-normativos que entendemos como aqueles que influenciam diretamente na criação de núcleos de acessibilidade e inclusão nas universidades federais brasileiras, assim como textos institucionais da UNIRIO que tratam diretamente da criação do NAI. As leis, decretos e documentos institucionais escolhidos estão descritos e analisados, preliminarmente, através da proposta de análise documental de Cellard (2012), no Quadro 01.

Quadro 01 – Análise documental de textos político-normativos que tratam da Educação Especial em interface com a Educação Superior

Documento	Contexto	Autor	Autenticidade / Confiabilidade	Natureza	Lógica interna
Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI, 2008).	Diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva	Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Especial	Autêntico e confiável	Prescritiva. Estruturado semelhante a textos acadêmicos	Documento dividido em oito partes, que vão desde o contexto histórico da educação especial no Brasil até o delineamento das Diretrizes da PNEEPEI
Programa Incluir – Acessibilidade na Educação Superior	Documento orientador do programa, elaborado em 2013.	SECADI/ SESU – MEC	Autêntico e confiável	Prescritiva. Estruturado semelhante a textos acadêmicos	Documento dividido em oito partes, que vão desde o contexto histórico do programa até os indicadores da acessibilidade no ensino superior.

Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011	Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências.	Presidência da República	Autêntico e confiável	Normativa. Estruturado conforme as regras de elaboração de normas e atos legais. (Lei complementar nº95 de 1998)	Dividido em 11 artigos.
Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015	Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)	Presidência da República	Autêntico e confiável	Normativa. Estruturado conforme as regras de elaboração de normas e atos legais. (Lei complementar nº95 de 1998)	Dividida em dois livros (parte geral e parte especial), cada um com IV títulos. Ao total, são 127 artigos.
Plano de acessibilidade da UNIRIO – 2017	Documento orientador do Plano de acessibilidade da UNIRIO	COPACE e reitoria	Autêntico e confiável	Prescritiva. Estruturado semelhante a textos acadêmicos	Documento dividido em doze partes, que vão desde o contexto histórico da acessibilidade no Brasil e na UNIRIO até os indicadores para o desenvolvimento de ações de acessibilidade na universidade.
Ordem de Serviço PROGRAD /PROPGI nº 01, de 22 de agosto de 2019.	Estabelece diretrizes e orientações para a Política de Educação Inclusiva e Acessibilidade e para os cursos de graduação e pós-graduação.	Pró-reitoria de graduação e Pró-reitoria de pós-graduação, Pesquisa e Inovação	Autêntico e confiável	Normativa. Estruturado conforme as regras de elaboração de normas e atos legais. (Lei complementar nº95 de 1998)	Dividido em 06 artigos.
Portaria nº 660, de 29 de setembro de 2020	Criação do Núcleo de Acessibilidade e Inclusão	Reitoria	Autêntico e confiável	Normativa. Estruturado conforme as regras de elaboração de normas e atos legais. (Lei complementar nº95 de 1998)	Dividida em 02 artigos.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dispositivos legais elencados no quadro.

Em 2008, com a aprovação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), fica evidente que a Educação Especial é uma modalidade que deve perpassar todas as etapas de ensino e não ser substitutiva e/ou paralela à escolarização regular. A política de 2008, apesar de sua relevância no desenvolvimento de políticas para a Educação Especial, é um documento sem o caráter formal no ordenamento jurídico, não sendo publicado em forma de decreto, por exemplo.

A importância da PNEEPEI está no compromisso pactuado, internacionalmente, com um modelo de ensino não segregado, tendo influência, além de outros documentos, da Declaração de Salamanca e da Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. Um aspecto central dessa política é que o Atendimento Educacional Especializado (AEE) passou a ter uma organização específica, prevendo disponibilidade de profissionais especializados na área e organização de tempos, espaços e recursos necessários ao processo de aprendizagem de cada estudante.

No que tange, especificamente, a ações de acessibilidade e inclusão no Ensino Superior, cabe destacar a centralidade do Programa Incluir, que, a partir de 2005, foi executado por meio da parceria entre a Secretaria de Educação Superior (SESu) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), ambas do Ministério de Educação à época. O programa disponibilizava recursos a partir da inscrição das universidades em editais específicos. Por intermédio do auxílio prestado pelo Programa Incluir (2005, p. 11 e p. 13), as universidades podiam, então, criar e consolidar núcleos de acessibilidade. Contudo, desde 2010, a seleção do Incluir deixou de ocorrer e a dotação orçamentária é disponibilizada de acordo com o número de matrículas de alunos e alunas com deficiência.

Podemos afirmar que o programa Incluir está diretamente ligado às repercussões e influências da Declaração Mundial Sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação (1998). Isso porque a indicação da criação de núcleos de acessibilidade feita no Incluir é um dos caminhos para assegurar o que é proposto pela Declaração às instituições de nível superior, que é a oferta de material e soluções educacionais que sejam capazes de contribuir para a superação de obstáculos com os quais os estudantes se defrontam, tanto para o acesso quanto para a continuidade dos estudos.

Nesse caminho, o Decreto 7.611/2011 normatiza o que era uma indicação do Programa Incluir, determinando a necessidade de estruturação de núcleos de acessibilidade nas Instituições Federais de Educação Superior, que tenham como objetivo eliminar barreiras físicas, de comunicação e de informação que restringem a participação e o desenvolvimento acadêmico e social de estudantes com deficiência. No texto de abertura desse decreto, é explicitado que sua elaboração está fundamentada tendo em vista o artigo 24 da Convenção

sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Tal artigo salienta que “os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições”.

Outro marco decisivo para a garantia dos direitos de acesso e permanência de alunos e alunas da educação especial nas instituições de ensino brasileiras foi a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), a Lei n.º 13.146/2015. Também sob influência das diretrizes da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, a LBI visa “assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (BRASIL, 2015, p. 1). Em relação ao ensino superior, a LBI assinala medidas que visam garantir a equidade nos processos seletivos de acesso e de permanência de estudantes da educação especial nos cursos de graduação do país.

Em relação aos textos normativos da UNIRIO, destacamos o plano de acessibilidade, de 2017, que visou garantir a acessibilidade a toda comunidade universitária. Esse plano foi desenvolvido pela Comissão Permanente de Acessibilidade (COPACE), que durou de 2016 a 2020 e era composta por uma equipe multidisciplinar, com membros de diferentes áreas de atuação e presidida pelo Vice-Reitor da instituição. O seu objetivo era consolidar as ações desenvolvidas pela comunidade universitária e prestar suporte às atividades que envolvam a acessibilidade na universidade.

O plano contempla pontos como educação, inclusão e acessibilidade no ensino superior, com seus respectivos marcos orientadores, a análise da situação institucional e um plano de ações. Seu objetivo geral é articular, fomentar e consolidar uma política de acessibilidade e inclusão na UNIRIO provendo a adequação frente às barreiras pedagógicas, arquitetônicas, urbanísticas, de transporte, informação e comunicação, a fim de promover a acessibilidade e permanência de pessoas com deficiência na comunidade universitária. Percebemos, claramente, que esse objetivo está alinhado ao que é proposto no tópico XIII do art. 28 da LBI, que incube ao poder público assegurar acesso à educação superior em igualdade de oportunidades e condições com as demais pessoas. Contudo, de maneira específica sobre a criação de um NAI na UNIRIO, apenas no final de 2020 houve uma portaria para criação do núcleo.

Portanto, ao fazer a análise do contexto da produção do texto, podemos concluir o seguinte: i) nos marcos de uma conjuntura histórica de expansão de políticas de inclusão nas universidades brasileiras, o contexto da produção do texto da UNIRIO está diretamente influenciado pelo contexto da produção de textos político-normativos nacionais. Os dois contextos de produção de texto, por sua vez, estão absolutamente ligados ao contexto das

influências; e ii) a criação do NAI, em 2020, na UNIRIO, é uma resposta direta, principalmente, ao Programa Incluir, de 2005, à LBI/2015 e ao decreto nº 7.611/2011, elucidando que houve um descompasso temporal entre o âmbito da macropolítica e o da micropolítica.

Por fim, como se vê, existem, de fato, significativas correspondências entre o contexto mais abrangente das influências e o contexto propriamente dito da produção dos textos políticos, voltados, nesse caso, à promoção da inclusão, interessando, aqui, os que concernem ao ensino superior. Correspondências que não se deram, repita-se, sem conflitos, tensões, negociações e alianças, envolvendo diversos atores, em múltiplas escalas. Isso porque esses textos recontextualizam e traduzem grande parte dos conceitos e diretrizes que emanam das arenas e dos textos identificados, na seção anterior, como aqueles advindos, justamente, do contexto de influências.

Criação do NAI da UNIRIO: o contexto da prática

O contexto da prática é aquele em que a política está sujeita à interpretação e recriação. Esses processos podem produzir efeitos e consequências que acarretam mudanças e transformações significativas na política original. Isso quer dizer, como assinala Mainardes (2006), que as respostas aos textos políticos “têm consequências reais” e essas “consequências são vivenciadas dentro do terceiro contexto, o contexto da prática” (p. 53). E, nas palavras de Bowe et al. (1992), a questão fundamental, nesse caso, “é que a política não é simplesmente recebida e implementada dentro dessa arena, mas sim sujeita a interpretação e depois ‘recriada’” (p. 22, tradução nossa).

Nesse sentido, neste tópico, nos atentaremos ao contexto da prática – da ação política – a partir do depoimento da gestão do NAI da UNIRIO. A entrevista ocorreu de modo presencial, no mês de março de 2022. Delimitamos como gestão, os coordenadores do NAI, que aqui denominamos como “entrevistado A” e “entrevistado B”. A entrevista ocorreu com os dois gestores, concomitantemente, pois foi um pedido feito por eles. Como avaliamos que isso não comprometeria o objetivo da entrevista, assim o fizemos.

Com base na técnica da entrevista semiestruturada, a entrevista foi conduzida por um roteiro composto por blocos temáticos, cada um deles contando com um número variável de tópicos de debate e perguntas norteadoras. Tivemos o cuidado de não retirar do entrevistado uma maior liberdade de construir sua resposta. Outros pontos que surgissem ao longo das falas poderiam ser explorados, mas sem perder de vista o interesse inicial da pesquisa.

A intenção principal foi conhecer e entender o objetivo do NAI e quais estratégias inclusivas o núcleo têm traçado e realizado dentro da UNIRIO. No primeiro bloco, ao

perguntar sobre a formação dos gestores do NAI, foi relatado que um é professor da UNIRIO e atua como diretor de um setor da Pró-reitoria de graduação (PROGRAD). A gestão do NAI é concomitante a sua função de diretor. A função de vice coordenação é exercida por servidor do quadro técnico da universidade, cujo cargo é denominado Técnico em Assuntos Educacionais (TAE). Quanto à formação/trajetórias profissionais que os levaram a estarem à frente do NAI e o conhecimento que eles têm em relação a inclusão, acessibilidade e educação especial, destacamos os seguintes trechos:

Entrevistado A: Meu conhecimento é muito em linhas gerais. Minha função no Núcleo é mais de articulação. Eu, agora, consegui uma vaga num curso para a educação para a pessoa com autismo. E eu consegui a vaga, vai começar em abril.

Entrevistado B: Eu tenho um pouquinho de conhecimento por estudar. Meu filho é autista. A gente já fazia ações de atendimento aos alunos com deficiência pelo Programa de Tutoria Especial. A tutoria chegou a dizer que foi o contrário do NAI, né, a demanda. Foram surgindo os alunos, pipocando os alunos e aí, como é que a gente faz?

Analisando esses trechos e comparando-os com o contexto da produção do texto nacional e institucional, chegamos à seguinte indicação: diferente do que apontam os textos legislativos, os profissionais que estão à frente do setor da universidade que é responsável por atender os alunos público da Educação Especial não têm formação especializada. Nenhum dos dois têm formação específica na área da educação especial ou inclusão, mas, em algum momento e, de algum modo, se envolveram com as questões de inclusão e acessibilidade na universidade. Suas funções no NAI correm por fora de uma formação inicial e/ou continuada, pelo contrário, estão relacionadas com suas práticas dentro da UNIRIO. Na fala do entrevistado B, acima descrita, fica evidente que, assim como aponta Renders (2016), a presença dos estudantes com deficiência é reivindicação. Reivindicação que, mesmo sem intenção, é capaz de transformar ambientes e sujeitos.

No segundo bloco da entrevista, as perguntas se direcionaram para que pudéssemos compreender como se deu o processo de criação do NAI, seus objetivos e desafios. As partes que destacamos são:

Entrevistado A: Chegou um momento que eu acho que a atitude é uma barreira ainda, mas aí eu acho que é cultura da UNIRIO, as coisas ainda são feitas muito de forma artesanal. O Núcleo precisa ser estabelecido, precisa de um espaço físico que ainda não tem, precisa ser formalizado de maneira sólida, com pessoas que se dediquem a ele, acho que falta isso. Pegar, então, olha, vamos ter esse espaço aqui, vamos ter essas pessoas especialistas, se não tem, vamos fazer concursos pra isso.

Entrevistado B: *Há resistência, principalmente, quando você vem com uma demanda sempre muito preocupada com que o estudante saísse no topo, né. Tinha muito esse questionamento de como é que o estudante que tem cegueira, que tem X, que tem determinada coisa, ele ia fazer tal curso? Mas nunca se pensavam naquela possibilidade de adaptar o currículo, de rever, né.*

Analisando esses trechos, pode-se depreender que a barreira atitudinal é uma realidade no espaço universitário. Assim, salientamos o que Renders (2016) aponta como uma monocultura na universidade. Monocultura não só do saber, mas também pedagógica, que impede a inclusão do estudante com deficiência. A universidade tem apenas uma visão de estudante, uma visão de tempo de atividades educativas, uma visão de avaliação, uma visão de ensinar e aprender. Há uma cultura, na universidade, que encaminha a formação de um sistema de ensino de qualidade não voltado para as necessidades gerais dos alunos, mas, exclusivamente para as acadêmicas. É essa visão que precisa ser alterada e, nesse ponto, a presença dos estudantes com deficiência impulsiona, ou quase obriga, a mudança.

No terceiro bloco da entrevista, pretendíamos saber a respeito das ações já implementadas e das pretendidas pelo NAI. Destacamos, nesse ponto, a seguinte fala:

Entrevistado A: *O que foi feito além da criação e da tentativa de organizar e botar para funcionar o NAI? Na verdade, o que acontece, o INCLUIR é para verba de custeio, e como o Núcleo em princípio não tem nem uma sala, a gente não tinha no que usar, mas a gente descobriu que pode pagar bolsa, então, pra ano que vem a gente vai criar um programa de facilitadores de aprendizagem pra pagar bolsa, pra alunos, né, apoiarem colegas e a gente vai usar essa verba do INCLUIR pra pagar essas bolsas. É o que, por exemplo, a universidade x faz. Ela usa 100% da verba do INCLUIR pra isso. Então, assim, o que eu posso te dizer é que nada foi feito.*

O programa de facilitadores de aprendizagem, apesar de se apresentar com diferentes nomenclaturas de acordo com a instituição, é um modelo de ação praticada em algumas universidades federais, já que possibilita o pagamento das bolsas com os recursos do INCLUIR. Entretanto, são ações que acabam sendo tentativas de oferecer aos alunos com deficiência os recursos humanos aos quais eles têm direito conforme os dispositivos previstos na LBI de 2015, e que, portanto, as universidades deveriam dispor.

Contudo, a rigidez das normas que dispõem sobre o uso das verbas disponibilizadas pelo Programa INCLUIR torna-se um limitador para o planejamento das ações que visem maior autonomia para o estudante com deficiência. Como visto na fala do entrevistado A, transcrita acima, o gestor precisa adaptar as demandas desse público ao rol de pagamentos que se identifiquem como despesa de custeio, ou seja, que não resulte em aumento de patrimônio, com a aquisição, por exemplo, de equipamentos de tecnologia assistiva.

Outro ponto importante a se destacar em relação às verbas das universidades, mesmo não tendo sido destacado na entrevista, é que a Emenda Constitucional (EC) 95, que incluiu o teto de gastos na Constituição, provocou a queda dos recursos orçamentários destinados ao setor da educação. Especialistas reconhecem que o orçamento da pasta passou a apresentar queda contínua a partir de 2018. Essa queda orçamentária impossibilita, além de outras coisas, a contratação de pessoal especializado para atuar no processo de inclusão de estudantes com deficiência, o que se mostra determinante para a morosidade da atuação efetiva do NAI dentro da universidade.

Por fim, quando considerados os três contextos do Ciclo de Políticas, sobretudo o contexto da prática, é possível concluir que essa abordagem rompe, de fato, com as perspectivas estadocêntricas. Sem perder de vista a dimensão estrutural e a ação estatal, se assume, ao mesmo tempo, “que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais” (MAINARDES, 2006, p. 53). Isso fica evidente quando vimos o caso da criação do NAI da UNIRIO, pois mesmo com o descompasso entre a política de repasse de verbas para as universidades e as políticas que orientam ações de acessibilidade e inclusão, como, por exemplo, a aquisição de materiais adaptados e de tecnologia assistiva, contratação de pessoal especializado e reformas acessíveis, os gestores do NAI já indicam a intenção da elaboração de um programa de facilitadores de aprendizagem, com a verba do Incluir. Tal ação, mesmo não sendo diretamente apontada em nenhum texto político-normativo, é uma possibilidade que os gestores elaboraram diante das orientações normativas e a realidade prática em que atuam.

Por último, salientamos que a criação do NAI é um importante caminho para a construção a articulação entre a democratização do acesso e a elaboração de ações institucionais que visem a eliminação de barreiras à permanência e à participação de todos. Contudo, junto a essa ação, é preciso a promoção de culturas que acolham, apreciem e acomodem a diversidade, pois sendo a universidade um microcosmo da sociedade, é preciso o trabalho com habilidades sociais que estejam baseadas nos princípios da igualdade e da justiça.

Conclusão

Este trabalho foi um exercício de análise da política de criação do NAI em uma universidade federal brasileira, a partir da abordagem do Ciclo de Políticas, proposta por Stephen J. Ball e colaboradores. Diante do recorte necessário, a investigação foi desenvolvida mediante a análise e a articulação de três contextos: o contexto de influências, o contexto da produção do texto e o contexto da prática.

No contexto de influências, buscou-se destacar a emergência do discurso da inclusão no campo da Educação Especial, considerando a influência de organismos e documentos internacionais. Na apreciação do contexto da produção do texto, foram apresentados alguns textos político-normativos, e, nesse ponto, observou-se que os textos políticos refletem um contexto histórico-social e, dessa maneira, não são neutros e objetivos; mas a materialização de interesses distintos, em constante tensão.

No contexto da prática, o que se constatou é que a existência de textos políticos que indicam estratégias de permanência e participação do estudante não correspondem a uma completa mudança de cenário. Há, sem dúvida, um conjunto de questões que impediram ou impedem a estruturação de uma universidade acessível e inclusiva, algumas já discutidas neste trabalho, e outras que merecem novas pesquisas.

Em vista disso, a proposta deste artigo foi contribuir para a exposição/visibilização dessas questões, como um passo para prosseguir na construção da inclusão de pessoas com deficiência no ensino superior brasileiro. Ademais, espera-se que os elementos e questões apresentados subsidiem os debates na comunidade acadêmica, para que se possa avançar não somente nas produções científicas que tratem do escopo deste estudo, mas também na elaboração de práticas educacionais inclusivas para o público da educação especial no ensino superior. Tudo isso reforçando a urgente necessidade de garantir não só o acesso, mas, igualmente, a permanência, com qualidade, de estudantes deficientes nas universidades brasileiras.

Referências Bibliográficas

BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. New York: Routledge, 1992.

BRASIL. Decreto n. 7.611, de 17 de novembro de 2011. *Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências*. Brasília: Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília: Congresso Nacional, 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm. Acesso em 12 dez.2022:

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 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. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em:

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. *Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)*. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em 12 dez.2022:

BRASIL. Ministério da Educação. Edital nº 04. *Programa de Acessibilidade na Educação Superior (Incluir)*. Diário Oficial da União, 5 de maio de 2008.

BRASIL. *Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva (2008)*.

Brasília: MEC/SEESP, 2008. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducuespecial.pdf>. Acesso em 01 dez.2022:

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.) *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p.295-316.

LOPES, Laís Vanessa C. de F. *Convention on the rights of persons with disabilities, its optional protocol and accessibility*.2009.229 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

MAINARDES, J. *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 12, n. 16, p. 1-19, 2018.

RENDERS, Elizabete C. C. *A Inclusão na Universidade: as pessoas com Deficiência e Novos Caminhos Pedagógicos*. Curitiba. Editora Prisma. 2016

STAINBACK, Susan.; STAINBACK, William. *Inclusão: um guia para educadores*. Porto Alegre: Artmed, 1999.

UNESCO. *Declaração de Salamanca sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais*. Salamanca, Espanha: UNESCO, 1994.

UNESCO. *Declaração mundial sobre educação superior no século XXI: visão e ação*. Paris: UNESCO, 1998.

UNESCO. *Marco da educação 2030: Declaração de Incheon*. Incheon, Coréia do Sul: UNESCO, 2015