

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**PROGRAMA DE POSGRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**ESLI MARÍA MONTERROSA MONTAÑO**

**EDUCAÇÃO ESPECIAL NA COLÔMBIA:**

**Uma análise da Política Pública relativa à deficiência em Bogotá (2000 - 2014)**

Porto Alegre

2016

ESLI MARÍA MONTERROSA MONTAÑO

**EDUCAÇÃO ESPECIAL NA COLÔMBIA:**

**Uma análise da Política Pública relativa à deficiência em Bogotá (2000 - 2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Claudio Roberto Baptista.

Linha de pesquisa: Educação Especial e Processos Inclusivos.

Porto Alegre

2016

### CIP - Catalogação na Publicação

Monterrosa Montaña, Esli María  
Educação Especial na Colômbia: Uma análise da  
política pública relativa à deficiência em Bogotá  
(2000-2014) / Esli María Monterrosa Montaña. -- 2016.  
120 f.

Orientador: Claudio Roberto Baptista.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-  
Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Políticas Públicas. 2. Deficiência. 3. Colômbia. I.  
Baptista, Claudio Roberto , orient. II. Título.



Hieronymus Bosch, *The Garden of Earthly Delights*.

*A Colombia. Por un país que reconociendo su historia,  
pueda perdonar y alcanzar la paz.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela benção de cumprir meus sonhos. Pela força, ajuda e paz sempre.

Ao meu orientador, prof. Claudio Baptista por, ainda sem me conhecer, ter me acolhido e brindado a oportunidade de vir ao Brasil e ter esta experiência de aprendizagens sem fim. Por seu apoio, paciência, múltiplos ensinamentos e acreditar nesta pesquisa, minha eterna gratidão.

Ao professor Edson Pantaleão e às professoras Claudia Freitas e Nair Santos por suas contribuições e generosa colaboração na minha pesquisa.

Aos amigos e colegas do NEPIE. Sua acolhida, recebimento, apoio e trocas significativas ficarão eternas no meu coração. *Carla e Gilvane*, amigas brasileiras e companheiras de luta. Obrigada por tudo.

Aos professores, técnicos administrativos e demais funcionários do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRGS, pela atenção, aprendizagens e ajuda para o entendimento deste novo e grande cenário.

À minha família, por seu infinito amor, compreensão, ajuda, apoio incondicional, pela aceitação da minha ausência permanente há muitos anos e por suas acolhidas incessantes.

Ao meu noivo Sebastián, minha gratidão por teu apoio sem limites, por teu amor e companhia, por acreditar em mim e por dar alegria ao meu coração. Obrigada por tua mão em cada momento.

À Liceth, pela resistência e por compartilhar comigo esta caminhada no Brasil, meu eterno carinho e gratidão.

À Daniela, à Vanessa e à Luisa, por ensinar-me que a amizade não conhece de fronteiras, por seu carinho, contribuições e fortaleza na distância, obrigada.

A CAPES pelo apoio financeiro para o desenvolvimento da pesquisa.

Ao Brasil e a todos aqueles que me acolheram e contribuíram para a realização deste trabalho.

*El conocimiento del pasado ayuda a combatir los males del presente cuando afrontamos, tanto en la investigación histórica como en su transmisión, el reto de la comparación, y cuando nos planteamos con honestidad y rigor preguntas tales como ¿por qué cuento esta historia?, ¿a quién se la cuento?, ¿cómo me sitúo yo en relación con ella? De no hacerlo, quizá nos estaremos dando el gusto de mantener una buena conciencia, pero quizá al precio de transmitir una Historia deformada y más bien poco ejemplar.*

*- Fernando Bárcena –*

## RESUMO

A presente investigação tem como objetivo analisar os processos de formulação e implementação da política pública relativa à deficiência na cidade de Bogotá, com especial ênfase nos acontecimentos históricos e ações do Estado, que antecederam a construção de tal política, considerando seus componentes, normativas e planos de ação, no período compreendido entre 2000 e 2014. Considera-se que as políticas públicas adquirem diversas configurações em seus processos de formulação e constituição dependendo dos contextos onde por sua vez são influenciadas e articuladas às políticas de educação em um sentido mais amplo. Desse modo, para a compreensão dos elementos que compõem esse processo, as bases teóricas que sustentam e perpassam a pesquisa estão fundamentadas em autores associados à abordagem do Ciclo de Políticas, como Stephen Ball e Richard Bowe, e ao Pensamento Sistêmico, como Gregory Bateson e Humberto Maturana. Trata-se de um estudo baseado predominantemente na pesquisa de tipo histórico-documental. Assim, pretendeu-se estabelecer diálogos entre os documentos normativos e orientadores produzidos tanto na cidade de Bogotá quanto na Colômbia de forma geral. Para o desenvolvimento da análise foram considerados elementos da história da educação especial no país, com especial foco no distrito de Bogotá, por meio de uma análise que apresenta três distintos períodos: De 1920 a 1950, Pedagogia dos anormais; de 1960 a 1980, Institucionalização da Educação Especial; de 1980 a 2000, momento designado de Integração Escolar. Houve especial dedicação ao período de 2000 a 2014, momento em que o *distrito de Bogotá* passa a esboçar políticas que apresentam sintonia com a perspectiva da educação inclusiva. A análise mostrou que a cidade construiu referenciais normativos, diretrizes e propostas para a educação especial, buscando dar resposta às múltiplas necessidades das pessoas com deficiência no âmbito escolar. No entanto, reflexões resultantes indicam que a política relativa à deficiência de Bogotá apresenta grandes desafios associados a paradoxos presentes em sua composição, carências na organização e implementação do *Sistema Distrital de Discapacidad*. Tais inconsistências entre a política e sua implementação estão associadas predominantemente à precária ênfase à garantia do direito à escolaridade e às definições operacionais do processo de escolarização, com especial ênfase ao papel do educador especial, sua fragilidade, sua terceirização e precária organicidade de seu trabalho em sintonia com a ação da escola.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas – Educação Especial – Inclusão – Bogotá – Colômbia.



## ABSTRACT

The present research aims to analyze the processes of formulation and implementation of the public policy of disability in the city of Bogotá, with special emphasis on historical events and state actions, which preceded the construction of such a policy, considering its components, regulations and action plans, in the period between 2000 and 2014. It is considered that the public policies acquire diverse configurations in their processes of formulation and constitution, depending on the contexts where they are in turn influenced and articulated, education policies in a broader sense. Thus, to understand the elements that make up this process, the theoretical bases that sustain and permeate the research are based on authors associated to the policy cycle approach, such as Stephen Ball and Richard Bowe, and to systemic thinking, such as Gregory Bateson and Humberto Maturana. This is a study based predominantly on historical-documentary research. Thus, it was intended to establish dialogues between the normative and guiding documents produced both in the city of Bogotá and in Colombia in general. For the development of the analysis were considered elements of the history of special education in the country, with special focus on the district of Bogotá, through an analysis that presents three distinct periods: From 1920 to 1950, Pedagogy of the abnormal; from 1960 to 1980, Institutionalization of special education; from 1980 to 2000, School integration designed moment. There was a special dedication to the period from 2000 to 2014, when the *District of Bogotá* started to outline policies that are in tune with the perspective of inclusive education. The analysis showed that the city constructed normative references, guidelines and proposals for special education, seeking to respond to the multiple needs of people with disabilities in the school environment. However, the resulting reflections indicate that the disability policy in Bogotá, presents major challenges associated with paradoxes in its composition, deficiencies in the organization and implementation of the *District disability system*. Such inconsistencies between policy and its implementation are predominantly associated with the precarious emphasis on ensuring the right to schooling and the operational definitions of the schooling process, with special emphasis on the role of the special educator, his fragility, his outsourcing and precarious organization of his work in harmony with the school's action.

**Key words:** public policy – Special Education – Inclusion – Bogotá – Colombia.

## SUMÁRIO

<b>1. PRIMEIRAS FOLHAS: UM JEITO DE CONHECER-NOS</b> .....	10
1.1. Trajetória da formação e vida profissional.....	10
1.2. Nascimento da questão.....	12
<b>2. TECENDO CAMINHOS: TRAJETÓRIAS DA INVESTIGAÇÃO</b> .....	18
<b>3. PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	26
3.1. Perspectivas teóricas para a análise das políticas públicas.....	29
<b>4. FOLHAS QUE CONTAM UMA HISTÓRIA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NA COLÔMBIA</b> .....	35
4.1. Institucionalização da pedagogia «dos anormais» na colômbia: 1920-1950.....	35
4.2. Institucionalização da Educação Especial na Colômbia: 1960-1980.....	39
4.3. 1980 a 2000: Modelo designado de integração escolar.....	40
4.4. Educação Inclusiva: De 2000 até a atualidade.....	42
<b>5. FOLHAS INTERMEDIÁRIAS: EDUCAÇÃO ESPECIAL NO CONTEXTO COLOMBIANO</b> .....	48
5.1. Um país chamado Colômbia.....	48
5.2. Sobre a Educação na Colômbia.....	49
5.2.1. Educação Especial na Colômbia desde a perspectiva da Educação Inclusiva... 50	
5.3. Acerca da Educação Especial em Bogotá, desde a perspectiva da Educação Inclusiva.....	61
<b>6. POLÍTICA PÚBLICA “DE DEFICIÊNCIA” DE BOGOTÁ: ANÁLISE DO DECRETO 470/07</b> .....	69
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	90
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	96
<b>ANEXOS</b> .....	101

## 1. PRIMEIRAS FOLHAS: UM JEITO DE CONHECER-NOS.

*"... Para que eu possa ser devo ser outro, sair de mim, procurar-me nos outros, os outros que não são se eu não existisse, os outros que me dão plena existência..."*  
- Octavio Paz -

Ao tentar escrever sobre o motivo desta pesquisa, a memória traz aqueles caminhos que tenho percorrido até hoje, as experiências vivenciadas, as relações estabelecidas e arraigadas. Experiências nas quais, por ter estado imersa, posso agora relacioná-las com o tema que será pesquisado em breve.

Ensino, pesquisa e discência têm sido os diferentes papéis que tenho realizado durante a vida, os quais me permitem hoje relatar as reflexões decorrentes. Assim, começo a história dos meus passos, reconstruindo cada etapa na qual as histórias dos outros, alimentam a minha própria história.

### 1.1. TRAJETÓRIA DA FORMAÇÃO E VIDA PROFISSIONAL.

Sou colombiana, nascida em uma cidade costeira do país, chamada Barranquilla, caracterizada por ser a quarta maior cidade do país, mesmo considerando a alta qualidade das suas instituições de ensino. Filha de pai advogado e mãe professora, fui influenciada desde a infância pela profissão da minha mãe, o que me levou a escolher o caminho da pedagogia.

Face ao exposto, a Escola Normal Superior do Distrito de Barranquilla<sup>1</sup>, desempenha um papel fundamental na minha vida acadêmica e profissional. Lá,

---

<sup>1</sup> Parágrafo do artigo 112 da Lei de Educação Geral 115 de 1994, afirma que "as escolas normais adequadamente reestruturadas e aprovadas estão autorizadas a formar professores no nível pré-escolar e no ciclo da educação básica. Estas funcionam como unidades de apoio acadêmico para a formação inicial de professores e, através de um acordo assinado com as instituições de ensino superior, podem proporcionar uma formação complementar que levará a concessão do título de *normalista superior*" (COLOMBIA, 1994).

comecei o ensino médio com o aprofundamento pedagógico e conheci conceitos tais como: ensino, aprendizagem, didática e pedagogia.

Depois de terminar os estudos no ensino médio em 2004, entrei no Ciclo de Formação Complementar, que fazia parte da mesma instituição onde tenho uma primeira abordagem na formação em pesquisa como parte de grupos de pesquisa, o qual me ajudou posteriormente a redirecionar meus caminhos cimentando minha paixão por investigar as múltiplas realidades educacionais.

Ao longo deste processo de formação, as práticas de ensino revelaram um vácuo constante nos modelos pedagógicos, formas de ensino e as estratégias utilizadas na sala de aula. Essas lacunas, tornaram-se mais relevantes quando havia na aula, um aluno com uma deficiência ou dificuldades de aprendizagem. Assim, a educação especial e o interesse em aprender sobre outras formas de ensino para incluir e apoiar as necessidades de todos os alunos, me motivou a deixar minha casa, minha cidade e tudo o que tinha sido por muito tempo uma parte importante da minha existência, para iniciar os estudos em Educação Especial.

Assim, ingresso na *Universidad Pedagógica Nacional*, em Bogotá no ano 2009, no Curso de Graduação em Educação Básica com ênfase em Educação Especial, começando uma das etapas mais importantes da minha vida, estágio que trouxe mudanças, reformas, novos pensamentos e perspectivas na minha carreira.

Durante a graduação produziram-se encontros e situações que sempre fizeram-me refletir sobre se a educação especial era o que eu queria permanentemente na minha vida. As práticas pedagógicas estavam ajudando a elucidar essa questão. Nesse sentido, quando a prática é investigada, a questão central é perguntar sobre a sua natureza (ROBINSON; KUIN, 1999). Há duas maneiras diferentes de conceber a prática, uma geral e uma delimitada. Macintyre (1984) define a prática desde uma perspectiva geral do seguinte modo:

A prática é qualquer forma coerente e complexa de atividade humana cooperativa socialmente estabelecida, através do qual os objetos internos são alcançados, para essa forma de atividade (MACINTYRE, 1984, p. 187)

Nesta mesma linha de ideias Olson (1992) afirma que a prática do ensino

Não é dirigido para produzir algo, mas para desenvolver e exercitar as virtudes do grupo a que pertencem os professores e alunos é uma empresa moral, não uma técnica. (p. 93)

Por seu lado, Robinson e Kuin (1999) definem prática educativa, de forma limitada, como a demanda por uma solução e, conjuntamente, as condições e restrições que devem ser encontradas para tal solução.

No entanto, após a expressão do Olson acima mencionada, é que a prática de ensino me permitiu identificar as bases da Educação Especial e confirmar aquele que foi o trajeto de meu interesse durante os próximos cinco anos, desenvolvendo os processos de pensamento, reflexão, inovação e investigação necessários para interrogar, entender, formular e promover a educação e didática relevantes para aprimorar as habilidades de forma abrangente, assim como compreender as dimensões das pessoas com deficiência como indivíduos que vivem a experiência de autonomia na tomada de decisões e na contribuição, ligação e acesso a benefícios e recursos de desenvolvimento cultural econômico, político e social.

## 1.2. NASCIMENTO DA QUESTÃO.

O estudo de Políticas Públicas na Colômbia, como será visto mais adiante, é um tema ainda incipiente e pouco explorado, tanto no campo da Educação, quanto no campo da Ciência Política.

Para o que nos interessa, o estudo das políticas públicas de deficiência se constitui como um importante campo para a redefinição e reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência, portanto, é essencial aprofundar a análise relativa a esse assunto.

Deste modo, o objetivo da presente pesquisa é analisar a Política Pública relativa à deficiência em Bogotá, a partir do desenvolvimento histórico da Educação Especial na Colômbia, considerando seus componentes, regulamentos e planos de ação.

A pesquisa é o resultado do meu TCC da graduação em Bogotá. Depois de completar meus estudos, me inscrevi em um processo de seleção para trabalhar como profissional de apoio educativo<sup>2</sup>, no cumprimento e conformidade do Decreto 366 de 2009, segundo o qual é regulada a organização de serviços de apoio educativo para alunos com deficiência ou altas habilidades, no campo da educação inclusiva nas instituições públicas.

Assim, trabalhei em uma pequena cidade próxima a Bogotá, chamada Fusagasugá, com dez escolas e cerca de cinquenta crianças com deficiência. Entre as atividades previstas, competia-me participar na elaboração de propostas metodológicas, didáticas, de ensino e aprendizagem, flexibilização curricular e implementação de adequações curriculares, avaliação de resultados e promoção, que sejam apoiados pelo conselho acadêmico como um guia para os demais professores.

Além disso, uma função importante para realizar, consistia em colaborar na revisão, ajuste, monitoramento e avaliação do Projeto de Educação Institucional (PEI) no que diz respeito à inclusão de pessoas com deficiência ou altas habilidades.

Do mesmo modo, deveriam ser desenvolvidos, com os demais professores, os protocolos de execução, acompanhamento e avaliação das suas atividades com os alunos que têm deficiência ou altas habilidades e apoiar estes professores em serviço diferenciado quando os estudantes exigem.

No entanto, sendo a primeira experiência de trabalho e considerando que os encontros com alunos com deficiência durante a graduação foram escassos, o

---

<sup>2</sup> Entende-se como "profissional de apoio educativo", o papel dentro das instituições públicas na Colômbia, do graduado em Educação Especial, intérprete da língua de sinais, psicólogo, fonoaudiólogo ou pessoa formação relacionada, a fim de garantir educação relevante, apoiando cada indivíduo que precisa ter o direito à educação e à participação social totalmente desenvolvida. Esta definição é parte da oferta da educação inclusiva, de acordo com o Decreto 366 de 2009.

quadro que se apresentava parecia-me desolador. Depois da interação com professores, diretores, pais e coordenadores, finalmente, ficou muito evidente que o educador especial era mais um profissional idealizado com uma suposta capacidade de cura e de resolução de problemas do que um professor. O trabalho realizado seria, portanto, mais difícil do que eu havia imaginado.

Deste modo, com o passar dos dias, as demandas e as oposições aumentaram. Ficava evidente que estava diante de uma comunidade relutante à Inclusão e às normativas que regulamentaram a política pública relativa à Deficiência. De acordo com o relato anterior e investigando a Política Pública Nacional de Deficiência, comecei a perceber que a Colômbia tem uma política pública em construção e relativamente recente.

Considero possível afirmar que existem muitas áreas do país nas quais ainda não há uma política pública estabelecida ou dispositivos legais que protegem pessoas com deficiência, nem programas de ação para assegurar o cumprimento dos seus direitos. No entanto, foi conveniente descobrir que Bogotá, o distrito capital da nação, possui uma política pública relativa à Deficiência, em fase de construção, contendo elementos a serem analisados e avaliados.

Devido a isso, a questão de políticas públicas de educação tornou-se, em seguida, prioridade de leitura e intensifica-se no momento em que decido apostar em uma chamada de trabalho, como gestora de inclusão no mesmo município.

Diante disso, realizar um mestrado em Educação, com ênfase na Educação Especial e nos processos inclusivos, começou a transformar-se em uma meta a ser seguida. Então aproveitando uma convocatória pública concorro como uma candidata para Mestrado em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na linha de pesquisa Educação Especial e Processos Inclusivos, no Núcleo de Estudos em Políticas de Inclusão Escolar (NEPIE), esperando que esta nova formação possa contribuir no trabalho de pesquisa relativa às questões formuladas.

As diferentes leituras e discussões para a compreensão do papel do Estado, e o desenvolvimento histórico da Educação Especial na Colômbia para a subsequente interpretação e análise da proposta de Política Pública relativa à Deficiência, no último período histórico, têm contribuído para expandir a minha visão de sistema político-econômico, que é implementado em todo o país. E, finalmente, outras leituras também têm sido úteis para compreender o tipo de educação que é exercida na Colômbia atualmente.

Nesse sentido, foram considerados alguns elementos que envolvem a política pública Colombiana de Deficiência e a redefinição de políticas públicas para a Educação Especial na última década, influenciando diretamente os sistemas de ensino através da realização de ações e direções, a fim de responder a propostas políticas, sociais e educacionais, que exigem novas posições e orientações para a área em questão.

Tendo em conta o objetivo desta pesquisa, é notável indicar o impacto que teve a educação especial no campo da educação formal. Os debates incontáveis e importantes que em torno dela, foram gerados principalmente pela abordagem de temas relativos à inclusão de pessoas com deficiência em escolas "normais" porque foram precisamente aquelas as que tem recebido as crianças que têm uma deficiência. Este processo tem mostrado o vazio de uma escola que não está equipada com as ferramentas e estratégias para o processo de aprendizagem e participação dessas pessoas. Por este motivo, é importante que seja dentro das mesmas instituições, onde se discutam, problematizem e debatam as questões que têm a ver com a educação inclusiva, propondo alternativas educacionais que facilitam a inclusão de pessoas com deficiência, a fim de garantir o cumprimento dos seus direitos, não só da educação, mas também na sociedade como um todo.

Na Colômbia, a Educação Especial tem sido assumida nas políticas e planos do governo, a partir de uma perspectiva de direitos humanos, embora mais tarde a formulação das políticas e as origens destas, encontram-se no campo da saúde com uma abordagem de reabilitação e assistência social.



Assim, o Estado colombiano, torna visíveis *populações vulneráveis* para permitir a sua inclusão no sistema escolar, marcando divisões e restaurando as fronteiras entre normal e anormal em nossa sociedade, a partir da educação. Na Colômbia, os regulamentos, estatísticas e guias, tornam-se instrumentos do estado comprovativos da governamentalidade da educação inclusiva, especificamente, sob os educadores e educadores especiais (YARZA, 2011).

Ao mesmo tempo, é importante dizer que a história de um país, também está construindo a educação especial, o que é evidenciado pelos períodos históricos que contribuem para a formação da identidade das pessoas com deficiência, a apropriação de seus direitos e que logicamente é mostrado pelas políticas estaduais formuladas.

De acordo com as novas maneiras de fazer história, há um consenso sobre a necessidade de promover formas interdisciplinares de interpretar a história da educação colombiana, especialmente em relação às políticas de educação ao longo da história, repensando não só a aplicação prática de reformas, mas avaliar criticamente o papel do estado na educação colombiana.

O processo de independência do início do século XIX e a necessidade de criar um modelo do Estado-nação próprio, criou o interesse em organizar um sistema de ensino a partir do qual se divulgara os ideais de nação e ser promovida a identificação da população com os símbolos e iconografia patrióticos típicos da época (HERRERA; ACEVEDO, 2007).

Assim, se elucida a estreita relação entre o modelo político vigente que se pretende construir e a configuração do sistema de ensino.

O anterior, a fim de compreender a história política, social, econômica e educacional da Colômbia, tem um impacto direto sobre a formulação e implementação de políticas públicas destinadas às pessoas com deficiência, levando em si, o conceito de deficiência, o sujeito e a Educação especial. Assim, esta pesquisa tem como

objetivo analisar as atuais políticas públicas de Educação Especial, à luz dos acontecimentos históricos que a precederam.

Nesse sentido, conhecer as teorias e perspectivas de análise de políticas públicas se torna importante para a compreensão do processo de formulação das mesmas.

Desse modo, a pesquisa organiza-se da seguinte forma:

No próximo capítulo apresento os caminhos metodológicos da pesquisa, apontando a pesquisa qualitativa, a análise bibliográfica-documental e as ideias arraigadas a partir do pensamento sistêmico como principais eixos orientadores desse estudo.

O terceiro capítulo mostra um panorama sobre as perspectivas teóricas que permitem analisar as políticas públicas, com especial ênfase no Ciclo de Políticas.

No quarto capítulo, exponho um estudo referente à evolução histórica da educação especial na Colômbia, subdividida em 4 períodos históricos desde a institucionalização da educação especial até a educação inclusiva.

O quinto capítulo descreve a educação especial no contexto colombiano com a finalidade de apresentar a realidade territorial, política e educacional, que será discutida durante a investigação.

O sexto capítulo apresenta uma análise da política pública relativa à deficiência na cidade de Bogotá, Colômbia, destacando como eixos principais a educação e a participação das pessoas com deficiência desde a perspectiva da educação inclusiva. Finalmente, o sétimo capítulo reflete sobre as questões resultantes da anterior análise.

## 2. TECENDO CAMINHOS: TRAJETÓRIAS DA INVESTIGAÇÃO

A presente investigação dedica-se ao estudo e análise da Política Pública relativa à Deficiência na cidade de Bogotá. Nesse sentido, a pesquisa foi orientada a focar sua análise nos processos de formulação e implementação da política pública, com especial ênfase nos acontecimentos históricos e ações do Estado, que antecederam a construção de tal política, considerando seus componentes, normativas e planos de ação.

Especificamente, os processos que constituem a Política Pública Distrital relativa à Deficiência de Bogotá, foram pensados a partir das configurações que essa política assumiu no distrito, considerando as conexões estabelecidas com as dimensões política, histórica, econômica e cultural, que constituem a política educacional no contexto nacional e local. Abordar tais aspectos exigiu atenção dirigida à identificação das diretrizes que fundamentam a política distrital na cidade de Bogotá e a interpretação analítica das propostas e ações na área da educação especial desenvolvidas no âmbito da política distrital, assim como, a análise de documentos normativos que orientam essa política.

A intenção desta pesquisa é definida a partir de algumas perguntas:

- Quais os conceitos de Educação Especial e Deficiência que são evidenciados no histórico da Educação Especial na Colômbia, e como esses (conceitos) influenciaram na criação da nova política de Educação Especial de Bogotá?
- Quais são os princípios organizadores, componentes, planos de ação e normas que constituem a Política Pública de Educação Especial?
- Quais são os mecanismos de ação do Estado para o estabelecimento da Política Pública em Bogotá?

Desta forma, surgem como objetivos específicos para o desenvolvimento da investigação,

- Contextualizar o histórico da Educação Especial na Colômbia, considerando a concepção do sujeito e dos programas de ação.
- Identificar as diretrizes que sustentam a política de educação especial no distrito de Bogotá.
- Interpretar analiticamente as propostas e ações associadas à perspectiva inclusiva, no âmbito da política de Educação Especial na cidade.

As análises realizadas ao decorrer da investigação têm como fundamento teórico as contribuições do pensamento sistêmico representado neste estudo por meio das reflexões de María José Vasconcellos, Humberto Maturana e Gregory Bateson.

Assim, os conceitos mais relevantes da perspectiva sistêmica e, apresentados neste capítulo, permeiam toda a análise da investigação, ajudando na compreensão dos processos que abarcam as políticas públicas relativa à deficiência, o qual imprime um tipo de visão diferenciada sobre a política.

Desta forma, a partir dos referenciais teóricos do Pensamento Sistêmico é possível considerar a política pública como espaço de ação, compreendendo o processo de construção das mesmas que se estabelece mediado por distintas relações (TOSTA, 2014).

As relações que acontecem durante os processos de construção de políticas resultam em mudanças estruturais tanto nos sujeitos envolvidos com a política quanto no contexto em que atuam.

Dito por Maturana (1999),

As relações recíprocas entre os sujeitos em seus contextos, resultam em transformações no Sistema Educacional como um todo. Isso significa dizer que a mudança estrutural pode ser resultante tanto da dinâmica interna dos sujeitos, como pode ser desencadeada pelas interações que os elos estabelecem entre si e com um meio em contínua transformação (MATURANA, 1999, p. 52)

Por tal razão, os processos de formulação de políticas públicas, devem ser compreendidos como construções sociais, pelo fato de serem geradas e construídas nos processos de interação.

Nessa ordem de ideias, a Política Pública relativa à Deficiência de Bogotá, que se encontra em processo de constituição, é uma construção social. É no espaço de relações onde as políticas são promovidas e constituídas através de diversos movimentos e dinâmicas internas que geram sua própria reconfiguração.

É importante ressaltar que a contextualização do objeto de investigação sob a perspectiva sistêmica permite a ampliação do foco, fazendo com que o investigador procure perceber e compreender as circunstâncias em que o fenômeno se desenvolve.

Verá relações intrasistêmicas e intersistêmicas, verá não apenas um fenômeno, mas sim uma teia de fenômenos recursivamente integrados e, portanto, terá diante de si a complexidade do sistema (Vasconcellos, 2002, p. 151).

Em consonância com o que foi anteriormente exposto, as leituras dos autores mais relevantes do Pensamento Sistêmico, em conjunto com os estudiosos que se dedicam a análise por meio do Ciclo de Políticas, evidenciaram diversas conexões.

O primeiro ponto de aproximação entre o Pensamento Sistêmico e o Ciclo de Políticas é a percepção da política pública como processo flexível, dinâmico e em constante transformação. Isso demonstra uma ideia de instabilidade no sentido de que o mundo, os fenômenos, a política pública e suas dinâmicas internas, durante sua produção não são estáveis, mas se encontram em um processo de constante tendência à estabilidade.

Nessa ordem de ideias, o conceito de acoplamento estrutural entra em cena formando parte de uma segunda aproximação entre ambas perspectivas. Tendo em conta o caráter processual e flexível da política.

Cada indivíduo está continuamente ajustando sua posição na rede de interações constituídas pelo grupo segundo sua dinâmica particular, a qual resulta de sua história de integração estrutural grupal (MATURANA, 2001, p.13).

Assim, mudam os sujeitos, atores envolvidos e, por consequência, muda também a política de maneira congruente.

Um último aporte importante é o conceito da *história* que Bateson (1993) propõe como um pequeno laço ou complexidade deste tipo de conectividade que chamamos de relevância, supondo que qualquer A é relevante para qualquer B, se tanto A quanto B são partes ou componentes da mesma “história”.

Assim, o contexto e a relevância, não hão de ser apenas características separadas da chamada “conduta”, se não também das histórias internas. O qual se aplica na compreensão das políticas públicas, no sentido de que: Primeiramente, não se pode separar as situações do contexto de onde provém e, em segundo lugar, as distintas interpretações que os atores dão à política em seus contextos, são resultantes de suas concepções, valores e visões de mundo e, como tais, são produtos e produtores de relações.

No que tange a esta investigação, destaco a compreensão da história concebida em sua processualidade considerando que o pensamento sistêmico foi um importante apoio para a compreensão do processo de construção da política pública relativa à deficiência, desde o momento em que as primeiras políticas foram formalizadas. Nesse sentido foi possível reconhecer as relações que emergem ao interior da política, os movimentos e os ciclos que permitiram sua constituição e as interações que propiciaram a sua implementação. Esse modo de compreender nos permite identificar a dinâmica de reinterpretação constante por parte dos atores

sociais, no movimento que institui novas diretrizes com base em contínuas negociações. Emergem novas dinâmicas organizadoras em concomitância com a manutenção antigas ideias e a presença de resistências às mudanças.

Em sintonia com as premissas já apresentadas, a presente investigação se estabelece como um estudo de tipo qualitativo, tendo em conta que essa abordagem permite que o investigador seja valorizado como ator, integrante e interprete. E, nesse sentido, valoriza-se que ele entre em contato direto com o contexto, compreendendo melhor as dinâmicas do fenômeno investigado (TOSTA, 2014).

Wolcott (1994) considera que a Investigação Qualitativa se caracteriza por ser, fundamentalmente, interpretativa. Isso significa que o investigador faz uma interpretação dos dados, incluindo o desenvolvimento da descrição de uma pessoa ou de um cenário, realiza uma análise de dados para identificar temas ou categorias e, finalmente, faz uma interpretação ou conclusões rejeitadas sobre seu significado, pessoal ou teoricamente, mencionando as lições aprendidas e oferecendo mais perguntas a serem feitas.

A Investigação Qualitativa tem por objetivo, segundo Maanen (1979), traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social; trata-se de reduzir a distância entre o indicador e o indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação.

Enquanto isso, Creswell (2010) insiste na ideia de que o pesquisador qualitativo inclua declarações sobre experiências passadas e que proporcionem a reunião de evidências e indícios, a partir dos quais o público possa entender melhor o tópico, o ambiente e os participantes.

Nesse sentido, durante o processo da pesquisa, realizei uma viagem para a Colômbia com o objetivo de ir até bibliotecas, arquivos, bancos de dados históricos que me permitiram compreender a história da educação especial no país com relação à formulação de políticas públicas de acordo com os períodos históricos. Também, consegui entrevistar a alguns implementadores da política, tais como: pais

de família, educadores especiais, coordenadores das escolas e um representante do conselho local de deficiência. As falas ajudaram a evidenciar a realidade nas escolas com relação às propostas da política pública.

Pelo que foi exposto anteriormente e, com a intenção de compreender essas experiências, os procedimentos escolhidos para esta investigação qualitativa são orientados tornando a investigação histórico-documental, a qual busca estudar um determinado fenômeno recorrendo a fontes primárias e secundárias que contenham evidências confiáveis, de caráter documental, que permitam evocar a construção histórica dos fenômenos analisados.

Na investigação histórica, segundo Cabrera (2006),

Devem trabalhar-se aqueles conceitos fundamentais na teoria social, porque as questões têm a ver, essencialmente, com os aspectos sociais, pois visa buscar “uma forma qualitativamente distinta entender o funcionamento da sociedade, de explicar a consciência, as ações dos indivíduos, de conceber a natureza, a gênese e os mecanismos de transformação das relações e instituições sociais” (Cabrera, 2006, p. 20).

Nessa medida, a Investigação documental contribui com a Investigação Histórica, no entanto, segundo Fonseca (2002),

A investigação documental recorre a fontes mais diversas tais como: Tabelas, estatísticas, periódicos, revistas, informes, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Assim, para fins deste estudo, a análise documental se constitui com base metodológica pois, conforme Laville & Dione (2001):

Entre as fontes impressas, são vários os tipos de documentos distintos, desde as publicações de organismos que definem orientações, enunciam políticas, expõem projetos, documentos pessoais, diários íntimos, correspondências e outros escritos em que as pessoas contam suas experiências, descrevem suas emoções, expressam a concepção que têm de si mesmas (p. 166).



Em concordância com o que foi apresentado anteriormente, foram constituídos como procedimentos para o desenvolvimento da pesquisa: a leitura de documentos; o destaque de fragmentos considerados importantes para a análise, em sintonia com os objetivos da investigação; a organização e classificação de documentos por grau de importância para a análise anterior, realizando estes processos constantemente.

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico sobre a temática a ser investigada, aspecto que permitiu delimitar um marco teórico dentro do qual os objetos de estudo se encontravam, gerando a incorporação de novas leituras ao longo da pesquisa, considerando a necessidade de aprofundar no tema.

Em seguida, foram revisados, discutidos e analisados documentos normativos e diretrizes que compõem a política pública, os quais foram estudados levando em conta: concepções de sujeito, concepções de educação especial, o papel do educador especial, antecedentes de tais documentos e implementação.

Segundo Andrade (1997) e Da Silva (2016), o material pesquisado deve ser analisado por meio de leituras que consistem em:

a) leitura prévia ou pré-leitura: procura-se o índice ou sumário, lê-se o prefácio, a contracapa, as orelhas do livro, os títulos e subtítulos, pesquisando a existência das informações desejadas. Através dessa primeira leitura, faz-se uma seleção das obras que serão examinadas mais detidamente;

b) leitura seletiva: o objetivo desta leitura é verificar, mais atentamente, as obras que contêm informações úteis para o trabalho. Faz-se uma leitura mais detida dos títulos e dos capítulos, procedendo-se, assim, a uma nova seleção;

c) leitura crítica/analítica: agora a leitura deve objetivar a apreensão do seu conteúdo, que será submetido à análise e à interpretação;

d) leitura interpretativa: entendido e analisado o texto, procura-se estabelecer relações, confrontar ideias, refutar ou confirmar opiniões.

É assim que na construção do caminho desta investigação, podem ser evidenciadas as diferentes composições que orientam e organizam este estudo. Sem dúvida, o pensamento sistêmico se apresenta como um fundamento básico na construção do conhecimento sobre a temática abordada.

O próximo capítulo apresentará as diferentes perspectivas de análise de políticas públicas e as discussões presentes na literatura da investigação.

### 3. PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Este capítulo tem como objetivo iniciar o estudo dos modelos de análise das políticas públicas e conhecer a constituição da pesquisa nesse âmbito na Colômbia.

Para conseguir isso, realiza-se, em primeiro lugar, uma abordagem teórica acerca das perspectivas de análise de políticas públicas, apresentando os principais conceitos e modelos propositivos, considerando trabalhos acadêmicos, artigos, teses, entre outras produções previamente investigadas em revistas indexadas.

Em consonância com Souza (2009), considero que o entendimento dos modelos e das teorias pode permitir, ao leitor, melhor compreensão da política pública, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão por ela afetados.

A Política Pública como uma área de conhecimento e disciplina acadêmica pode ter se originado nos Estados Unidos, obviando as medidas tomadas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nesta área, que foram concentradas, ainda mais, na análise sobre o Estado e suas instituições, do que na produção de governo. Portanto, na Europa, no âmbito da política pública, surge tendencialmente uma separação dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e suas instituições, particularmente o governo como produtor de políticas públicas.

Paralelamente, nos Estados Unidos no início dos anos 1950, o campo de estudos da política pública nasce como alternativa à utilização de métodos de investigação em ciências sociais para desenvolver "ações pragmáticas" para o bom funcionamento do governo.

Souza (2006) acredita que a área de políticas públicas, como um campo de estudos, teve quatro grandes fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom y D. Easton. O cientista político Laswell (1950), a partir de uma doutrina do funcionalismo sociológico, introduziu a expressão *policy analysis* (análise da Política Pública), ainda na década de 1930, como uma forma de conciliar o conhecimento científico e

acadêmico com a produção empírica dos governos e também como uma forma de estabelecer um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1979), cientista político e economista, introduziu o conceito de racionalidade limitada dos gestores públicos<sup>3</sup> (*policy makers*), argumentando que essa limitação poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para esse estudioso, a racionalidade dos gestores públicos é sempre limitada por problemas como informações incompletas ou imperfeitas, o tempo para a tomada de decisão, o autointeresse dos responsáveis etc. Segundo Simon (1979), a racionalidade pode ser maximizada numa extensão satisfatória pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que abordem o comportamento dos atores e modelem tal comportamento na direção dos resultados desejados, incluindo a prevenção da busca da maximização dos seus próprios interesses.

Também Lindblom (1979), como economista e cientista político, a partir da base do incrementalismo<sup>4</sup>, questionou a ênfase no racionalismo do Laswell e Simon e propôs incorporar outras variáveis à análise de políticas públicas, como relações de poder e integração entre as diferentes fases do processo de decisão.

Por sua parte, Easton (1965) colaborou com a área para definir a política pública como um sistema, ou seja, como um elo entre a formulação, desempenho e meio ambiente. Segundo esse estudioso, as políticas públicas são influenciadas pelas contribuições de partidos políticos, meios de comunicação e grupos de interesse, o que interfere em seus resultados e efeitos.

Portanto, a questão é como definir políticas públicas? Qual significado pode ser o mais apropriado? De acordo com Bateson (1993), as palavras assumem um

---

<sup>3</sup> Para o contexto brasileiro seriam denominados como Gestores Públicos. Porém, na teoria das Políticas Pública, os Gestores Públicos são comumente conhecidos como *Decisores Políticos*, os quais são eleitos pela comunidade, fazendo parte de cargos públicos e ajudando na tomada de decisões.

<sup>4</sup> Concebido não só como caracterização do processo político, mas também como paradigma do produto político, o incrementalismo baseia-se na teoria decisória, apoiada por um conjunto de estudos empíricos do processo orçamentário (WILDAVSKY, 1974).

significado somente se elas são entendidas em relação ao contexto específico e, sem isso, cada palavra permanece desprovida de sentido.

Algo semelhante acontece com as políticas públicas, porque não há uma definição única ou a melhor a ser considerada. É necessário, portanto, buscar o conhecimento dos contextos de produção das ideias para que se possa entender como surge uma proposição conceitual. Para definir o objeto ou o conceito da política pública é comum partir da dificuldade semântica que existe, em idiomas como português ou espanhol, com o termo de política ao concentrar diferentes significados. Devem-se notar, pelo menos, três significados que são evocados pela mesma palavra, e considerar que a língua inglesa faz uma distinção.

Em primeiro lugar, a política concebida como a área do governo das sociedades humanas - *polity* - em Inglês. Em segundo lugar, como a atividade de organização e luta pelo controle (*policy*) e, finalmente, política como aquilo que designa as finalidades e os programas das autoridades públicas (*politics*) (ROTH, 2007).

Na literatura especializada, há um grande número de definições de políticas públicas. Por exemplo, Leruez (1975) tem proposto uma definição simples: "A política pública (*policy*) é uma ação do governo voltada para alcançar metas fora de si." Do mesmo modo, Mény y Thoenig (1989) propõem uma definição mais próxima: as políticas públicas para eles são "a ação das autoridades públicas no seio da sociedade", logo, de acordo com os mesmos autores, a política pública se torna em "um programa de ação de uma autoridade pública". Para outro autor (Dubnick, 1983), a política pública "é composta por ações de governo – o que os governos dizem e o que fazem em relação a um problema ou controvérsia." (p. 26)

Hogwood (1984) expressa a opinião que, em qualquer caso, uma definição do conceito de Política Pública, é muito subjetiva. Segundo esse autor, "para que a política possa ser considerada como uma política pública, é necessário que em certa medida tenha sido produzida ou, pelo menos, tratada acima de um quadro processual, de influência e organizações governamentais." (Hogwood, 1984, p.38)

Mais recentemente, Muller e Surel (2002) consideram que a política pública "determina o processo pelo qual constroem-se, desenvolvem e implementam os programas de ação pública, o seja, dispositivos político-administrativos que são coordenados, em princípio, em torno de objetivos explícitos". (p. 15)

### 3.1. PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

A análise das políticas públicas não é parte de uma nova teoria do Estado, da sociedade e da política como tal, mas sim é um ângulo de viragem de análise ou ponto da observação; portanto, as abordagens teóricas utilizadas pelos estudiosos de políticas públicas refletem o mundo teórico disponível para qualquer pessoa que queira aprender mais.

Esta seção busca descrever as principais posições relacionadas com o Estado e Políticas Públicas: Estatal, pluralista, neo-institucionalismo, a abordagem cognitiva e o Ciclo de Políticas.

Para um primeiro grupo de teorias, o estado é considerado uma variável dependente da sociedade. O estado é fundamentalmente o produto do equilíbrio de poder entre, as várias classes, frações de classes ou nações, ou entre indivíduos e grupos que determinam a escolha das políticas desenvolvidas pela instituição estabelecida (ROTH, 2007).

Nesse sentido, a maioria dos autores que aderem a este ponto de vista, finalmente, postulam que o estado é o resultado de uma relação dialética com a sociedade (MULLER, 2002). Produzido por essa instância coletiva, o Estado também está envolvido na produção: A sociedade moderna não existe sem um estado. Portanto, esta perspectiva considera a essência da sua fundação no pensamento Hegeliano que vê o Estado como a realização da sociedade civil como uma unidade, tornando-se a regra e não a "perspectiva universal", sem os quais a sociedade não existe.

Um segundo grupo de teorias chamado como pluralista favorece uma abordagem em que o Estado tende a ser independente da sociedade. A visão Pluralista enfatiza as restrições que colocam sobre o Estado um grande espectro de grupos de pressão dotados de poder diferenciado nas diversas áreas onde se conformam as políticas públicas, sendo estas um resultado das preferências destes grupos.

Há ainda um terceiro grupo, em recente desenvolvimento, que pode ser colocado em posição mediana em relação aos grupos anteriores. Esse terceiro grupo rejeita, por um lado, o racionalismo economicista ou social que predomina no primeiro grupo e, por outro lado, também se recusa a ver a sociedade como sujeita a um Estado que é uma minoria em cativeiro, de acordo com uma possível compreensão do segundo grupo (MÉNY; THOENIG, 1989). Nesse terceiro grupo, estão localizadas as posições e as opções teóricas e políticas variadas como neocorporatismo, neo-institucionalismo, a análise de redes e a teoria da ação, entre outras. Estas abordagens teóricas tentam considerar, com todas as distinções e as variações que existem dentro delas, ambos os fatores tanto internos quanto externos em sua explicação da ação pública e das políticas públicas.

Na década de 80, o neoinstitucionalismo começa a projetar-se. Esta abordagem teórica foi formulada, segundo Muller e Surel (2002), com a intenção explícita de romper com as "abordagens behavioristas," considerando as instituições como um fator de "ordem" essencial, que definem os espaços nos quais os comportamentos individuais desenvolvem ação coletiva ou política pública.

Em modo parcialmente contrastante, outra perspectiva para analisar é a abordagem cognitiva da política pública, que se esforça para apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, sistemas de interpretação da realidade, sobre os quais os diferentes atores públicos e privados poderão agir (BERGER; LUCKMANN, 1986).

Deve-se notar que, sob esta corrente, três abordagens adicionais, subscrevem-se marcadas pela importância dada aos valores, idéias e representações no estudo de políticas públicas: Sistemas de crenças, produção de identidades e lógicas de

poder. Formulado separadamente durante o ano 1980, com base no posicionamento lógico, embora diferentes, esses modelos conceituais ficam sob as noções de paradigma (HALL, 1993), de *advocacy coalition* (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993), ou até mesmo a noção de referência (JOBERT; MULLER, 1987).

Tendo em conta estas considerações, as políticas públicas podem ser entendidas como processos em que a sociedade desenvolve a sua própria representação, valores, ideias, formas de agir e compreender o mundo. De acordo com as reflexões apresentadas por Brizolla (2007) e Tosta (2014), a análise das políticas públicas e, conseqüentemente, a interpretação das políticas públicas de inclusão escolar, em sintonia com a abordagem cognitiva, permite um conjunto de dispositivos capazes de auxiliar no acompanhamento, na avaliação de ações e resultados, permitindo a compreensão das mudanças evidentes nos contextos onde as políticas públicas são implementadas.

No Brasil, o pesquisador Jefferson Mainardes (2006) destaca a natureza complexa e controversa da política de educação, enfatiza processos micropolíticos e ação de profissionais que lidam com as políticas locais, indicando a necessidade de articular os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante ressaltar que este quadro teórico e analítico não é estático, mas dinâmico e flexível.

Ball e Bowe (1992) tentam caracterizar o processo político como uma noção de um ciclo contínuo, que consiste em três facetas ou arenas políticas: a política proposta, o fato político e o uso da política. A "política proposta" refere-se à política oficial, não só no que diz respeito às intenções do governo e seus burocratas, mas com intenções de escolas, autoridades locais e outras áreas onde as políticas emergem; o "fato político" foi formado por políticos e a legislação, eles formam a política proposta a ser implementada; e a "política em uso", que se refere aos discursos e práticas institucionais que emergem do processo de implementação da política por profissionais que operam a nível prático. No entanto, esta primeira caracterização foi reformulada porque os autores reconheceram que as produções linguísticas eram muito rígidas.



Em 1992, os autores apresentaram uma versão mais refinada do ciclo de políticas. Procuraram rejeitar os modelos de política de educação que separam as fases de formulação e implementação porque ignoram as disputas e confrontos sobre política e reforçam o processo de “boa gestão”. Assim, a nova proposta desses autores era levantar um ciclo contínuo constituído em três contextos principais: âmbito da influência, âmbito da produção de texto e âmbito da prática. Todos os contextos estão interligados, não sendo possível identificar dimensão temporal ou sequencial concebida como fases lineares.

Uma série de estudos sobre políticas introduzidos por Stephen Ball consideram a complexidade do ciclo político, na qual Ball (1998) argumenta que a análise de políticas exige uma compreensão não baseada em macro ou microinfluências, mas na mudança nas relações entre eles e sua interlocução.

Em consonância com Das Graças (2009), na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam um processo. Essa visão permite compreender como as decisões são ou poderiam ser tomadas e permite identificar e analisar os processos político-administrativos, os mecanismos e estratégias definidas para a realização da política, além do comportamento dos diferentes atores envolvidos em cada etapa do processo de produção de políticas.

Sendo o Ciclo de Políticas uma abordagem para o estudo das políticas públicas, podemos reconhecer que esta abordagem identifica certas fases no processo de produção de uma política.

A primeira das fases corresponde à formação da agenda, que ocorre quando uma situação é reconhecida como um problema político e a sua discussão passa a integrar as atividades de um grupo de autoridades dentro e fora do governo.

Posteriormente, a fase da formação das alternativas e tomada de decisão, quando, após a inclusão do problema na agenda e alguma análise deste, os atores começam a apresentar propostas para sua resolução.

A fase anterior transforma-se processualmente em uma etapa posterior: a tomada de decisão, que nasce quando é possível chegar a uma decisão sobre o núcleo da política que está sendo formulada.

Em sintonia com a anterior fase, a implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade.

Normalmente, a implementação se faz acompanhar do monitoramento: um conjunto de procedimentos de apreciação dos processos adotados, dos resultados preliminares e intermediários obtidos e do comportamento do ambiente da política. O monitoramento é um instrumento de gestão das políticas públicas e o seu objetivo é facilitar a consecução dos objetivos pretendidos com a política (DAS GRAÇAS, 2009).

Finalmente, a avaliação se define como um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. Juntamente com o monitoramento, destina-se a subsidiar as decisões dos gestores da política quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos.

Pode-se considerar que essas políticas envolvem a plataforma de planos, programas e projetos voltados para a solução de alguns dos conflitos sociais existentes.

Retomando o que foi anteriormente exposto, a teoria sobre o Ciclo de Políticas, contribui para a presente investigação, já que permite realizar uma análise desde a evolução histórica da Educação Especial na Colômbia, para compreender as atuais políticas públicas voltadas para pessoa com deficiência no país, tendo em conta as fases associadas à respectiva análise: Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação. Não obstante, a presente investigação, focará sua análise com maior

afinco nos processos de Formulação (desde o âmbito histórico) e na implementação da política.

Como foi indicado em outra seção desta dissertação, as leituras e análises permitiram-me compreender que, na Colômbia, estudos de política pública são ainda muito incipientes. Percebe-se como evidente a falta de análise empírica sobre essa temática, o que poderia ser explicado, em grande parte, pela falta de oportunidades de formação e reflexão destinados essa tipologia de estudos que envolvem a atividade governamental na Colômbia<sup>5</sup>.

Finalmente, ao longo deste item, a intenção foi apresentar perspectivas teóricas para a análise de políticas públicas, a fim de oferecer uma base para fundamentar as reflexões subsequentes. Durante o desenvolvimento desta pesquisa, pretendeu-se entender o processo de formulação e implementação de políticas públicas, considerando seus elementos identificados como mais importantes: regulamentos, eixos, dimensões, objetivos, programas de ação, textos produzidos e seus componentes.

Entender a história do contexto colombiano, permitirá uma melhor análise para auxiliar na compreensão da formulação e implementação das políticas atuais sobre deficiência.

---

<sup>5</sup> É importante compreender que, na Colômbia, seu desenvolvimento histórico mostra que o trabalho acadêmico sobre a análise das políticas públicas é bastante esporádico, tendo em conta que o país tem sido atingido por diversos conflitos nos âmbitos social, político e econômico. Portanto, não existem cursos de graduação e pós-graduação oferecidos que abordem e problematizem, dita temática.

#### 4. FOLHAS QUE CONTAM UMA HISTÓRIA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NA COLÔMBIA.

*“O passado é a raiz do presente. Deve-se saber o que foi, porque o que foi é o que é...”*  
*-José Martí-*

Mainardes, Ferreira e Tello (2011) consideram que uma pesquisa que se inclina para a análise da política pública deve valorizar o contexto histórico e, ainda mais, as relações produzidas por esta política e suas conexões com outras iniciativas, outros textos, outras proposições, outras políticas. Em sintonia com esses autores, destaco que este capítulo será dedicado à abordagem histórica da Educação Especial na Colômbia. Será enfatizado o desenvolvimento das políticas públicas na última década, a fim de entender quais aspectos históricos, sociais, políticos e econômicos contribuíram para a formação das atuais políticas públicas de Bogotá relativas à educação especial.

Assim, o texto propõe uma análise a partir de quatro períodos históricos: a) De 1920 a 1950 - Pedagogia dos anormais; b) De 1960 a 1980 - Institucionalização da Educação Especial; c) De 1980 a 2000 - Modelo designado de Integração Escolar e, finalmente, d) A partir de 2000 até o presente, da Educação Inclusiva, expansão e estruturação de serviços.

Nesta pesquisa, optou-se por apresentar uma breve abordagem de cada um dos períodos históricos que constituem a trajetória da formulação das políticas de Educação Especial na Colômbia.

##### 4.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PEDAGOGIA “DOS ANORMAIS” NA COLÔMBIA - 1920-1950.

As décadas de 1920 a 1950 têm singular relevância na Colômbia, sendo este momento histórico aquele em que pela primeira vez a educação especial é

conhecida como “Educação ou Pedagogia de Anormais”. Procedente da França, Bélgica, Alemanha, Estados Unidos, entre outros países industrializados, a Pedagogia de Anormais propõe a obrigatoriedade do ensino ao conjunto de “inadaptados” e “atrasados” em relação à escola.

Segundo autores como Días Osório (1987), Salinas (1990), Marin Castaño (1992), Páez Escobar (1994), Gomez (1997) e Perez (2002), a educação especial na Colômbia começa no início do século XX, sendo marcada por normativas isoladas e ações filantrópicas:

La ‘educación o pedagogía de anormales’ se apropió en Colombia, durante las décadas de 1920 a 1940, en seis espacios institucionales: casas de menores y escuela de Trabajo (Antioquia, Cundinamarca, Santander, Caldas, Atlántico), colonias vacacionales (Antioquia, Cundinamarca), escuelas especiales, escuelas de sordomudos y ciegos e Instituto Médico-Pedagógico (Antioquia, Cundinamarca), Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), escuelas normales de institutores (Medellín) y servicios médico-escolares o médico-pedagógicos (Cundinamarca, Antioquia). (YARZA, 2005, p. 12).

A partir desse momento, um conjunto de instituições e práticas, discursos e sujeitos compõem o saber pedagógico da formação social. Nas instituições educativas funcionaram as “Tecnologias médico [psico] pedagógicas”<sup>6</sup>, as quais são compreendidas como os lugares em que se praticaram os discursos pedagógicos, psicológicos, biomédicos e psiquiátricos sobre as crianças chamadas então de “anormais”.

Nesse sentido, as causas pelas quais esta prática discursiva teve acolhimento foram várias: Em primeira instância se encontram os estudos de Saenz, Saldarriaga e

---

<sup>6</sup> Denominadas como aquele conjunto de técnicas e práticas dirigidas para o governo ou agenciamento da “infância anormal”, a qual passou a ser objeto de uma interdiscursividade específica e, portanto, mergulhou em um agrupamento de práticas encaminhadas para a vigilância e o escrutínio da alma, do corpo e da mente, por uma parte, e para o controle de si mesmo com fins progressistas, produtivos, morais e de (re) socialização, por outra. (YARZA, 2005).

Ospina (1997), que lançam como resultado de análise da apropriação dos “saberes modernos”<sup>7</sup> e da pedagogia ativa experimental<sup>8</sup> nas escolas públicas e privadas.

La «educación o pedagogía de anormales» se apropió en Colombia, durante las décadas de 1920 a 1940, en seis espacios institucionales: casas de menores y escuela de Trabajo (Antioquia, Cundinamarca, Santander, Caldas, Atlántico), colonias vacacionales (Antioquia, Cundinamarca), escuelas especiales, escuelas de sordomudos y ciegos e Instituto Médico-Pedagógico (Antioquia, Cundinamarca), Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá), escuelas normales de institutores (Medellín) y servicios médico-escolares o médico-pedagógicos (Cundinamarca, Antioquia) (YARZA, 2005).

Uma segunda possível causa pode ser associada aos discursos sobre a *degeneración de la raza*, entendida como a causa biológica de todos os males que afligem a República, nos planos físico, intelectual e moral. Os intelectuais colombianos do início do Século XX atualizaram a teoria de Benedict Morel sobre a degeneração e a legitimaram como um “saber moderno”.

A degeneração significava uma regressão da capacidade vital e de produção da raça em relação com as raças europeias, africana e indígena originárias. Definia-se a degeneração como “um desvio doentio de um tipo primitivo”, causada por influências exteriores inerentes à constituição do indivíduo, a qual impossibilitava ao degenerado gerar filhos normais. Pelas inexoráveis leis da herança, a descendência do degenerado se afastaria ainda mais do tipo ideal das espécies (SÁENZ; SALDARRIAGA; OSPINA, 1997)

---

<sup>7</sup> Os saberes denominados como “modernos” seriam a psicologia científica, a medicina, a fisiologia experimental, a psiquiatria, a administração científica, a sociologia e a antropologia. (YARZA, 2005)

<sup>8</sup> De acordo com o Ativismo Experimental, a aprendizagem surge por meio da experiência. O sujeito aprende desenvolvendo comportamentos para resolver situações problemáticas que são significativas para ele. (YARZA, 2005)

As propostas para a regeneração da raça impregnaram a totalidade das instituições sociais. Chegaram para a transformação das *Escuelas Normales Superiores*<sup>9</sup> e escolas do ensino fundamental e marcaram as pautas para a intervenção e o tratamento levado a cabo nas casas de menores.

A concepção biomédica-criminológica-pedagógica que associa “delinquente” e anormal foi a terceira causa que impulsionou as propostas da Pedagogia de Anormais. Esta concepção encontra-se relacionada com as pautas estabelecidas para a regeneração da raça.

Finalmente, a perspectiva da *regeneración de la raza* mostra-se exemplarmente presente na proposta de reforma educativa da Casa de Menores e Escola de Trabalho São José<sup>10</sup>. Esta reforma converte a Casa de Menores em um espaço sistemático de apropriação desse discurso de regeneração. Na Casa planeja-se humanizar o trabalho corretivo da Casa de Menores, rompendo com um regime militar que impera desde a data de sua fundação em 1914 e contribuir com a regeneração da raça e o incremento da produtividade nas diferentes regiões do país.

Por sua vez, a perspectiva da regeneração da raça se inscreve no marco específico de uma educação ativa, experimental e no marco geral de um processo de medicalização e normalização da população degenerada. A educação é introduzida como tratamento, terapia e cura das anormalidades mentais, corporais e morais, como contraproposta ao castigo corpóreo generalizado e sustentado sob um regime militar (YARZA, 2005), funcionamento juntamente ao dispositivo de higienização.

---

<sup>9</sup> O parágrafo do art. 112 de la Ley Geral da Educação 115 de 1994 da Còlombia, estabelece que *"Las escuelas normales debidamente reestructuradas y aprobadas, están autorizadas para formar educadores en el nivel de preescolar y en el ciclo de educación básica. Estas operarán como unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes y, mediante convenio celebrado con instituciones de educación superior, podrán ofrecer formación complementaria que conduzca al otorgamiento del título de normalista superior"*

<sup>10</sup> Em 1914, a portaria 05 *departamental* de 17 de março, nasceu a escola religiosa "Casa de corrección de menores", começando o seu trabalho de ressocialização às pessoas com deficiência no município de Bello, Antioquia.

Deste modo, a “Educação de Anormais” na Colômbia teve como foco de suas práticas as anormalidades infantis, as crianças anormais ou a infância anormal, em uma perspectiva de trabalho herdada da psiquiatria, da biomedicina experimental, da criminologia positivista, da psicologia experimental e da pedagogia de anormais europeia e norte-americana.

Outro foco da “Educação de Anormais” foi o ensino especial ou o ensino para anormais. Este permitiu comunicar-se com outros saberes e instituições, convertendo-se no ponto de cruzamento de discursos científicos e políticos, moralizadores ou “higienizadores”, com técnicas ou instrumentos de medição, inclusive, permitindo articular-se perfeitamente com a estratégia de profilaxia e o dispositivo de higienização.

#### 4.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NA COLÔMBIA - 1960-1980.

Este período está caracterizado pela aparição dos primeiros centros de atenção para crianças com paralisia cerebral e, de igual maneira “ (...) se começa a prestar os primeiros serviços de captação laboral para adultos cegos no centro de Reabilitação para o Adulto Cego, CRAC, e para limitados neuromusculares e ortopédicos no “Centro Nacional de Reabilitação” (SALINAS, 1988, p. 47-48).

Em 1968 foi criada a Divisão de Educação Especial dedicada à promoção de programa e serviços de educação especial, tanto para alunos “subnormais<sup>11</sup>” como para estudantes “sobressalientes”.

O relevante deste período se reduz, segundo Salinas (1988), ao surgimento da Unidade Central de Educação Especial no Ministério de Educação Nacional e de algumas unidades regionais. Esse autor destaca ainda a criação do *Instituto Colombiano del Bienestar Familiar*<sup>12</sup> encarregado de i) atender as necessidades das

---

<sup>11</sup> Designação relativa a esse momento histórico.

<sup>12</sup> É uma entidade do Estado colombiano que trabalha pela prevenção e proteção integral da primeira infância, infância, adolescência e pelo bem-estar das famílias na Colômbia.



famílias identificadas como “problemáticas e instáveis”; ii) a criação do Conselho Nacional de Reabilitação; iii) a proliferação de centros de educação especial que atendiam majoritariamente aos denominados “retardados mentais”; iv) a iniciação de formação do pessoal paramédico e de professores para pessoas definidas com limitações visuais e mentais nas Universidade Nacional de Rosário e na Universidade Pedagógica Nacional; e v) a preparação de profissionais no campo da educação especial no exterior através de bolsas de estudo e empréstimos no ICETEX<sup>13</sup> (SALINAS, 1988, p. 49).

A partir de 1970, foram criados estabelecimentos educacionais para atender “alunos sobressalientes”: A Fundação Humboldt em Bogotá e o Instituto Experimental do Atlântico *José Celestino Mutis* em Barranquilla. O Instituto Nacional para Cegos (INCI) e o Instituto Nacional para Surdos (INSOR) se transformaram em estabelecimentos públicos do setor educativo e não do setor de saúde. Em 1974 a Divisão de Educação Especial criou o *Programa de Aulas Especiales* na Escola Regular, “[...] com este programa o Ministério da Educação atende as crianças com dificuldades de aprendizagem, especialmente o primeiro grau da educação básica as crianças com “retardos mentais educáveis” (SALINAS, 1988, p. 49).

Em 1976 houve a inclusão da educação especial no sistema educativo do país, concebida como parte constitutiva do Ministério da Educação. Em 1981 foi criado o Sistema Nacional de Reabilitação que coordena e integra os setores de saúde, trabalho, justiça e educação.

#### 4.3 MODELO DESIGNADO DE INTEGRAÇÃO ESCOLAR - 1980 A 2000:

No que diz respeito à década de 1980-1990, instauram-se os discursos, as práticas e os sujeitos da Integração Educativa, instituindo-se uma perspectiva que critica a Educação Especial quando se mostra como um conjunto de práticas institucionalizadas, segregadoras, assistencialistas. Assim, os sujeitos passaram a serem nomeados como aqueles que possuem “Necessidades Educativas

---

<sup>13</sup> Por sua sigla *Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior*.

Especiais”, os quais permanecem nas escolas, mas em salas de aula separadas do restante dos alunos.

A integração escolar ou educativa se institucionaliza com força a partir da Lei 115 de 1994, Lei Geral da Educação em seu capítulo dirigido às pessoas “*con limitaciones o capacidades excepcionales*”. O artigo 46 dessa Lei dispõe sobre a Integração como um Serviço Educativo de caráter público. Assim “Os estabelecimentos educativos organizarão diretamente ou mediante convênio, ações pedagógicas e terapêuticas que permitam o processo de integração acadêmica e social dos ditos “educandos” (COLÔMBIA, 1994).

De acordo com essa lei, houve a determinação de incorporação de salas especializadas nas escolas públicas, com atenção aos planos de desenvolvimento e programas de apoio pedagógico que permitiram a atenção educativa em relação às pessoas “*con limitaciones*”.

Em 1996, foi aprovado o Decreto 2082/1996 no qual se regulamenta a atenção educativa para *personas con limitaciones* e com *capacidades o talentos excepcionales*, estipulando os tipos de convênio, apoios e planos de atenção para essa população.

Finalmente, a Resolução Ministerial 2565 de 2003 definiu o âmbito da aplicação, a organização do serviço e a oferta, dos seus docentes e suas funções, entre outros parâmetros,

Cada entidad territorial organizará la oferta educativa para las poblaciones con necesidades educativas especiales por su condición de discapacidad motora, emocional, cognitiva (retardo mental, síndrome Down), sensorial (sordera, ceguera, sordoceguera, baja visión), autismo, déficit de atención, hiperactividad, capacidades o talentos excepcionales, y otras que como resultado de un estudio sobre el tema, establezca el Ministerio de Educación Nacional. Para ello tendrá en cuenta la demanda, las condiciones particulares de la población, las características de la entidad y el interés de los establecimientos educativos de prestar el servicio. (Art. 3. Resolución 2565/03).

#### 4.4 EDUCAÇÃO INCLUSIVA: DE 2000 ATÉ A ATUALIDADE.

Nesta parte, considero importante ressaltar que o debate relativo à Inclusão como ocorre em outros países assumiu a partir do ano de 2000 uma importância dirigida às práticas educativas e institucionais na Colômbia.

Entre os anos 2000 e 2006, surgiu como proposta pelo Ministério da Proteção Social, o *Plan Nacional de Discapacidad*, que definiu as diretrizes para a assistência integral dessa população de acordo com o governo da época.

O plano foi uma das primeiras propostas para introduzir em seus discursos a questão da inclusão. Tinha como objetivo a expansão da cobertura em educação para 7.702 novos alunos com deficiência em 21 estados. Também durante esses anos, o Ministério da Educação expandiu a sua cobertura conseguindo que 6.139 instituições de ensino passassem a referir a matrícula de alunos com deficiência (COLOMBIA, 2002).

A Resolução 166 de 2003 da Colômbia estabeleceu, entre outros direcionamentos, a obrigação das regiões de fazer o registro oficial de matrícula das pessoas com deficiência.

Em 2005, o Ministério da Educação Nacional organizou a oferta educacional através de um maior investimento para a educação, conseguindo assim o desenvolvimento e publicação de orientações gerais das políticas com orientações pedagógicas. Esta tinha como objetivo a integração educacional de crianças e jovens com deficiência, bem como a formação de 1.682 professores, de acordo com o Plano Nacional de Deficiência (2002).

Desde 2006, foi iniciado o programa *Formación de Formadores*, o qual foi proposto como ferramenta pedagógica adicional e complementar a todos os documentos apresentados em apoio das instituições do Estado para o desenvolvimento e implementação do Plano Nacional de Formação dos funcionários públicos. Durante esse programa, os professores foram “treinados” para a atenção dirigida às pessoas

com deficiência na sala de aula. Também foi realizada a formação departamental para os professores com alunos com deficiência visual e deficiência auditiva.

Ao longo desses anos, foram desenvolvidos documentos que apoiaram o processo da formação e da educação como uma área de conhecimento em que se inscreve a atenção da população com deficiência visual. Assim, foram preparados três documentos: o primeiro inclui as temáticas *Adecuaciones curriculares, Evaluación y Formación de docentes*. O segundo contém os *Lineamientos de Educación Superior* e o terceiro as *Orientaciones para la atención del menor de cinco años*. Nesse sentido, os alunos com deficiência poderiam ter maior acesso às salas de aula comuns em escolas públicas regulares.

Em abril de 2008, foi aprovado o Decreto n. 1355 através do qual se regulou o acesso das pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade à subvenção econômica do *Fondo de Solidaridad Pensional*.

Para efeitos do presente decreto se entende como pessoa com deficiência, como aquela que foi classificada com uma percentagem superior a 50% de incapacidade, de acordo com o *Manual Único para la Calificación de la Invalidez*<sup>14</sup>.

Enquanto isso, em junho do mesmo ano, a Resolução 2065/08 estabeleceu a cobertura, subsídio e o tipo de ajudas técnicas para a entrega do benefício econômico para as pessoas com deficiência. Nesse sentido, o artigo 2 da referida resolução determina o modo de subsídio e as classes de ajudas técnicas. Também anuncia como ferramentas auxiliares para a mobilidade pessoal: andadores, muletas, bastão de orientação e mobilidade, cadeiras de banho, cadeiras de rodas, entre outros. É tratada nesta resolução também as adaptações para moradia: corrimões, barras de apoio para banheiro, colchões de decúbito, assim como adequações ao mobiliário das residências.

---

<sup>14</sup> Instrumento técnico para avaliar a perda de trabalho e capacidade profissional, de qualquer origem, nos termos do artigo 41 da Lei 100 de 1993.

Assim também, o Acordo 484 de 27 de dezembro de 2011 de Bogotá estabeleceu um subsídio de transporte para a mobilização local. No entanto, não existem programas que estimulem a oferta de transporte exclusivo para o traslado dos alunos com deficiência para suas escolas.

Por outro lado, cabe mencionar que a Convenção de Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) pode ser considerada um marco significativo em relação aos direitos das pessoas com deficiência e dispositivo promotor da Educação Inclusiva. Na Colômbia, esta convenção foi ratificada mediante a lei nº1346 de 2009, a qual impactou no surgimento de novas legislações, assim como na formulação da política pública distrital relativa à deficiência na cidade de Bogotá.

Considero necessário enfatizar que, ao longo do processo de formulação de uma política pública relativa à deficiência na Colômbia, o enfoque de direitos delineados na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU, Lei de 1346 de 2009) constitui um dispositivo de orientação internacional que, em sintonia a legislação colombiana, busca garantir a afirmação dos direitos nos diferentes planos, programas e projetos que se realizam no território nacional. Assim, essa convenção tem sido uma importante referência para o surgimento de distintas leis e normativas que garantam o cumprimento dos preceitos por ela anunciados.

Uma das consequências mais importantes dessa Convenção, na Colômbia, é a *Ley Estatutaria de Discapacidad* 1618 de 2013, que apresenta como objetivo o exercício efetivo dos direitos das pessoas com deficiência, isto é, além de se consagrar a garantia dos direitos como em normas anteriores, também se avança no conceito de exercer na prática o direito para que se acolha às medidas de inclusão, às ações afirmativas, aos ajustes razoáveis e à eliminação da discriminação por razão da deficiência, para a realização efetiva dessas consagrações jurídicas (PARRA, 2015).

A partir da adoção da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência no país, passou a ser utilizada a definição “Pessoa com deficiência”. Um exemplo

deste direcionamento conceitual pode ser identificado na formulação das Leis 1448 de 2011 e Lei Estatutária 1618 de 2013, as quais assinalam o princípio de “enfoque diferencial” na formulação de políticas públicas, indicando a necessidade do respeito à singularidade do sujeito.

O Governo Nacional e a Comissão Intersetorial para a Primeira Infância, criaram a Estratégia “*De cero a siempre*”, criado no ano 2010 sob direção do Ministério da Educação Nacional e a Direção da Primeira Infância. Na implementação desta estratégia, se realizaram como ações de inclusão: a construção de uma rota de atenções com enfoque diferencial e a construção do Índice de Inclusão para os Espaços de Educação Inicial.

Outro acontecimento que cabe destacar é a criação do Sistema Nacional de Deficiência (SND) no ano de 2007, o qual também pode ser identificado como um dos efeitos da Convenção da ONU. Define-se dito Sistema como o conjunto de orientações, normas, atividades, recursos, programas e instituições que permitam colocar em ação os princípios gerais da deficiência contidos na Lei 1145 de 2007. Art. 2.

A Lei 1145 de 2007 tem por objetivo impulsionar a formulação e implementação da política pública acerca de deficiência, na forma coordenada entre as entidades públicas de ordem nacional, regional e local, as organizações de pessoas com deficiência e a sociedade civil, com o fim de proporcionar e garantir seus direitos fundamentais, no marco dos Direitos Humanos. (Lei 1145 de 2007, Art.1).

O Sistema Nacional de Deficiência está constituído por quatro níveis:

1. O Ministério da Proteção Social é o ente que atinge como o organismo gestor do SND.

2. O conselho Nacional de Deficiência (CND), é o organismo consultor, assessor institucional e de consulta, monitoramento e avaliação do Sistema e da Política Pública Nacional de Deficiência.

3. Os comitês Departamentais e Distritais de Deficiência (CDD), com níveis intermediários de consulta, assessoria, consolidação e monitoramento da Política Pública relativa à Deficiência.

4. Os comitês Municipais e Locais de Deficiência – CMD ou CLD – como níveis de deliberação, construção e monitoramento da política pública relativa à deficiência.

Em consonância com o anterior, o *Index for inclusion* (UNESCO, 2000), cobra vital importância nas práticas pedagógicas de caráter inclusivo no país.

Dessa maneira, se faz imprescindível definir dito documento como um

(...) conjunto de materiais desenhados para apoiar as escolas no processo de avançar para uma educação inclusiva. O objetivo é construir comunidades escolares colaborativas que promovam em todo alunado altos níveis de realização (AINSCOW; BOOTH, 2000).

O índice constitui um processo de autoavaliação das escolas em relação à três dimensões: a) à cultura; b) às políticas e c) às práticas de uma educação inclusiva. Este processo implica uma progressão através de uma série de fases de desenvolvimento. Começa-se com a constituição de um grupo de coordenação. Este grupo trabalha junto com o pessoal da escola, os membros do Conselho Escolar, o alunado e as famílias na análise de todos os aspectos da escola, identificando as barreiras existentes para aprendizagem e a participação, e definido as propriedades tanto para as fases de desenvolvimento e manutenção como para o monitoramento dos avanços.

Na Colômbia, o índice de Inclusão teve grande impacto, na criação de programas e documentos que promoveriam uma cultura, política e prática e inclusiva. Daí que surge o índice de Inclusão na Colômbia, em complemento com o *Programa de Educación Inclusiva con Calidad: Construyendo capacidad institucional para la atención a la diversidad*<sup>9</sup>. Este documento é um dispositivo analítico que permite à instituição educativa realizar o processo de autoavaliação da gestão inclusiva,

reconhecendo o estado atual de atenção à diversidade, além da análise dos pontos fortes e oportunidades de melhoramento para estabelecer prioridades e tomar decisões que qualifiquem as condições de aprendizagem, participação e convivência da comunidade.

Com o anteriormente exposto, é evidente a evolução história da Educação Especial na Colômbia e seu impacto nas práticas escolares. Sem dúvida, o trabalho para a conformação de uma política pública relativa à deficiência, como se verá mais adiante, elucida um futuro que pode ser promissor para a educação das pessoas com deficiência, na busca da proteção e garantia dos seus direitos.



## 5. FOLHAS INTERMEDIÁRIAS: EDUCAÇÃO ESPECIAL NO CONTEXTO COLOMBIANO.

Em toda esta seção, serão destacadas informações sobre a Colômbia, com a finalidade de apresentar a realidade territorial e política que será discutida durante a investigação. Posteriormente, será apresentado o sistema educacional do país e como esse sistema se configura. Finalmente, ao considerar os eixos analíticos do tópico anterior, o texto buscará apresentar um relatório mais detalhado de Bogotá (Distrito Capital), com destaque para um decreto orientador da política pública de Educação Especial.

### 5.1. UM PAÍS CHAMADO: COLÔMBIA.

Oficialmente a República da Colômbia é um Estado unitário, localizado na região noroeste da América do Sul. Trata-se de um Estado social e democrático de direito, cuja forma de governo é presidencialista. A Colômbia é politicamente dividida em 32 “departamentos descentralizados”, além do distrito de Bogotá, a capital e sede do governo nacional.

Com uma população de 48.696.306 e uma superfície territorial de 1.141.748 km<sup>2</sup>. Faz fronteira a leste com a Venezuela e o Brasil, ao sul com o Peru e o Equador e noroeste com o Panamá.

A Colômbia é o único país da América do Sul com uma costa marítima no Oceano Pacífico e acesso ao Atlântico através do Mar do Caribe, onde há várias ilhas como *San Andrés, Providencia e Santa Catalina*.

O país é a quarta nação em área territorial da América do Sul, com cerca de 47 milhões de habitantes, a terceira maior população da América Latina. A Colômbia tem uma população multicultural que é um resultado de cruzamentos entre europeus, indígenas e populações de origem africana. Pode-se dizer que na

Colômbia há seis regiões naturais marcadas por diferentes relevos, climas e ecossistemas: Amazônia, Andina, Caribe, Insular, Orinoquia e Pacífico.

## 5.2. SOBRE A EDUCAÇÃO NA COLÔMBIA.

A educação pode ser oferecida pelo Estado ou pela iniciativa privada, conforme estabelecido pela Lei Geral de Educação nº 115 de 1994 da Colômbia nos artigos 67 e 68 da Constituição Política da Colômbia de 1991. O sistema de ensino é regido pela Lei nº 1.098 de 2006 da Colômbia, conhecida como Lei da Primeira Infância e do Adolescente, a qual reconhece as crianças e adolescentes como titulares desse direito no país.

Assim, o sistema educacional na Colômbia é organizado em diferentes níveis:

- *Educação Pré-Escolar:* Atende a crianças com idades entre três e cinco anos, de acordo com o Decreto 2.247, de 1997 da Colômbia. Inclui a etapa Maternal, Infantil, Jardim e Transição.  
*Educação Básica:* Esta é dividida em ensino Básico e Secundário. Compreendendo as idades de 7 aos 11 anos.  
*Ensino Médio:* envolvendo as idades de 12 aos 18 anos.
- *Ensino Superior:* níveis de graduação e pós-graduação são parte do ensino superior. A graduação é dividida em três níveis de formação: o primeiro diz respeito ao nível técnico profissional; o segundo, ao nível tecnológico; e, finalmente, o terceiro ao nível profissional, compreendendo cursos universitários. Os cursos de pós-graduação são oferecidos em nível de Especialização, Mestrado e Doutorado.

### 5.2.1. EDUCAÇÃO ESPECIAL NA COLÔMBIA DESDE A PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA.

Em um momento anterior, a presente pesquisa buscou destacar algumas das etapas que caracterizaram a escolarização das pessoas com deficiência na Colômbia. Em tempos mais recentes, em sintonia com movimentos internacionais que valorizam os espaços comuns, a Colômbia está definindo, em conjunto com a sociedade civil, novas políticas de atenção à diversidade, visando ao estabelecimento de alianças e parcerias com as entidades territoriais, na busca de uma sociedade mais justa e democrática. Pode-se dizer que é possível reconhecer a valorização dessas responsabilidades dos direitos individuais, o que tende a garantir a entrada, permanência e promoção de todas as pessoas no sistema educacional comum, facilitando programas, projetos, currículos e com a participação de diferentes setores da sociedade.

Portanto, nesse processo, a inclusão educacional passa a ser considerada como uma das questões mais importantes e urgentes que o país deve enfrentar. Essa perspectiva educativa envolve teoria e prática complexas e requer mudanças fundamentais nas condições sociais e econômicas atuais, especialmente no que diz respeito aos valores subjacentes à definição de prioridades e alocação de recursos (COLOMBIA, 2008). Passa a ser necessária a atenção a temas como: a percepção social da diferença; a organização das instituições de ensino, para a oferta de diferentes opções de modelos e estratégias que visam apoiar a diversidade da população; a percepção docente relativa aos estilos de ensino para articular estratégias relevantes ao currículo.

A literatura especializada tem mostrado que, quando se assume a inclusão como uma abordagem pedagógica, a escola desempenha um papel importante na mudança de valores, atitudes e preconceitos sociais atuais contra as pessoas percebidas como "diferentes".

Portanto, pode-se identificar uma pressão da sociedade para a formulação de políticas sociais inclusivas e a criação de novos contextos que permitam a coexistência na diversidade. Tais mudanças propostas envolvem um alto nível de compromisso e busca de novas formas de compreensão dos fenômenos educativos, por parte da comunidade, para que se possam construir boas práticas educativas (WOLGER, 1998).

Sendo assim, a educação inclusiva entra como uma variável no sistema de qualidade, funcionando como um mediador, já que coloca em prática estratégias de racionalidade reflexiva e acordos de trabalho colaborativos, para agirem em contextos educativos excludentes à participação e progresso para instituições que desenvolvem modelos flexíveis, adequados e relevantes para o desenvolvimento apropriado dos seres humanos em todas as suas dimensões.

No caso da Colômbia, a Constituição Política de 1991, por meio da proposta de um modelo de Estado Social de Direito, consagra os direitos das pessoas com deficiência e garante sua proteção especial (Art. 13), define as diretrizes para avançar uma política de previsão, reabilitação e integração social (Art. 47), indica a obrigatoriedade do Estado na formação e inclusão laboral das pessoas com deficiência no (Art. 54) e garante sua educação (Art. 68).

Na Colômbia, a Educação Especial, antes dos anos 2000, era restrita em modo preferencial ao setor privado. As entidades, com profissionais médicos e terapêuticos, tinham privilégios no atendimento às pessoas com deficiência.

No entanto, a educação especial no país tem evoluído nos últimos anos. Como se verá mais adiante, as políticas nacionais determinam mediante leis e normativas o cuidado e educação das pessoas com deficiência nas escolas públicas. Nesse sentido, deve-se notar que a população às que as diversas orientações se referem, corresponde a: deficiência visual, auditiva, motora, mental, autismo, surdo-cegueira e altas habilidades.

As pessoas com deficiência são encontradas tanto em instituições públicas como privadas. Nas escolas públicas, elas têm um apoio profissional (embora isso possa ser diferente entre as cidades de Colômbia), que realiza avaliações educativas e encaminhamento para outros profissionais. Nas instituições privadas, tais como os centros de reabilitação, também as pessoas com deficiência, são atendidas por um grupo de terapeutas e, às vezes, incluem um educador especial, embora o seu desempenho seja de tipo terapêutico.

De acordo com o Censo do DANE<sup>15</sup> de 2015, existem 2.624.898 pessoas com deficiência na Colômbia, o que equivale a 6,3% do total da população.

No que se refere à análise de indicadores sociais, o último censo oficial realizado com a população colombiana ocorreu no ano de 2005, o qual dá um panorama impreciso sobre quantas pessoas com deficiência existem atualmente no país, seu nível de escolarização, acompanhamentos na área da saúde etc. Essa imprecisão influencia diretamente na criação de programas, políticas e projetos que oferecem suporte os processos de educação e atendimento dessa população.

Deve-se também assinalar que, desde o ano de 2008 (e tendo em conta o âmbito de guerra que se vivia neste momento na Colômbia) tem sido desenvolvido o Projeto de Cooperação Técnica entre os governos da Colômbia e do Japão, através da Agência de Cooperação Internacional - JICA, para o "Fortalecimento do Sistema de Reabilitação Integral de Pessoas com Deficiência, especialmente vítimas de acidentes com minas antipersonas". Esta iniciativa é uma resposta à necessidade de melhorar os processos de reabilitação das vítimas de Minas Antipersonal - MAP e *Municiones sin Explotar* - MUSE e de articular o trabalho das entidades públicas e privadas. De igual maneira, a agência Coreana - KOICA de Cooperação Internacional, tem apoiado técnica e financeiramente o desenho e a construção do

---

<sup>15</sup> A sigla significa: Departamento Administrativo Nacional de Estatística.

Centro de Reabilitação integral para a Força Pública de Deficiência, que se encontra em etapa de construção.

No ano de 2007, com a confirmação do Sistema Nacional da Deficiência, organizado pela Lei 1145 (COLOMBIA, 2007), busca-se dar garantia à articulação das políticas, dos recursos e atenção às pessoas com deficiência em nível nacional e regional. O principal objetivo desta entidade como mecanismo de articulação é, por meio da otimização dos recursos, a organização da oferta de programas e serviços, incluindo a avaliação do seu alcance, em termos de cobertura.

Embora essas iniciativas possam ser consideradas conquistas, convém sublinhar a evidência de uma estagnação em aspectos relacionados à oferta de alternativas de empregos, políticas pouco estáveis e ações setoriais fragmentadas. Outro ponto a ser destacado é que não se conta com uma base pública e acessível de dados, onde seriam encontradas informações acerca das matrículas, desistências escolares e acompanhamentos. O Observatório Nacional da Deficiência, localizado no Ministério da Saúde e Proteção Social, apresenta indicadores a respeito da população com deficiência, no entanto, o acesso a esses dados é restringido unicamente às pessoas com deficiência, seus familiares e aos coordenadores das escolas públicas. A abordagem acima relativa às informações é particularmente relevante ao levarmos em conta que, nos últimos anos, a jurisprudência constitucional colombiana tem ordenado a formulação de políticas públicas e de ajustes às intervenções estatais, para a garantia do pleno gozo, e em condições de igualdade, dos direitos das pessoas com deficiência. Nesse sentido, é importante pontuar também que a Colômbia ratificou a Convenção das Nações Unidas mediante a Lei 1346 de 2009 (CONPES, 2013).

Nessa perspectiva, faz-se necessário examinar alguns dos documentos que são orientadores para a política de educação inclusiva no contexto colombiano, no sentido de compreendermos como tem avançado o debate sobre a educação das pessoas com deficiência. O primeiro documento que ressalta a política pública nacional para as questões atinentes à deficiência é o CONPES SOCIAL 166 de

2013 que, de acordo com a indicação da sigla, representa o Conselho Nacional de Política Econômica e Social e faz parte do *Departamento Nacional de Planeación*<sup>16</sup> do país. Este é o documento que coloca em evidência o redesenho da política pública da deficiência estabelecida no anterior CONPES 80, de 2004.

O objetivo principal do CONPES 166/13 é detalhar os compromissos necessários para a implementação da política pública, como parte do Plano Nacional de Desenvolvimento 2010 - 2014. Além disso, busca definir os alinhamentos, estratégias e recomendações que, com a participação das instituições estatais, a sociedade civil organizada avança na formulação e implementação da Política Pública relativa à Deficiência e Inclusão Social - PPDIS, a qual se baseia no "pleno gozo em condições de igualdade de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas com deficiência" (ONU, 2006).

O redesenho proposto neste CONPES (2013), parte da consideração que o conceito de deficiência tenha sido alvo de alterações significativas na última década, com mudanças que deslocam sua abordagem de uma referência ligada à gestão do risco social, passando a ser valorizada a perspectiva do enfoque de direitos, conforme consagra a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência das Nações Unidas<sup>17</sup>. Nessa convenção, é reconhecido que as pessoas com deficiência devem gozar de autonomia e independência individual e que seus direitos humanos e liberdades fundamentais devem ser promovidos e protegidos pelo Estado.

---

<sup>16</sup> O *Departamento Nacional de Planeación (DNP)*, é um departamento administrativo pertencente ao ramo executivo do governo e dependente diretamente da Presidência da República. O DNP é uma organização altamente técnica que promove a implementação de uma visão estratégica do país em domínios sociais, econômicos e ambientais, através do desenho, orientação e avaliação das políticas públicas colombianas, gestão e alocação de investimentos públicos e a realização de planos, programas e projetos do governo.

<sup>17</sup> Aprovada pelo Congresso da República da Colômbia, mediante a Lei 1346 de 30 de Julho de 2009, declarada exequível pela Corte Constitucional, na Sentença de 21 de Abril de 2010 e ratificada pelo Governo Nacional em 10 e Maio de 2011. Entrou em vigência para a Colômbia em 10 de Junho de 2011.

Nesse sentido, é importante ressaltar que CONPES (2013) para a formulação da política Pública, define a deficiência como

“A deficiência é definida a partir da evolução histórica fundamentada em textos, tais como a CIF e a Convenção da ONU, adotando, finalmente, o conceito da Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência” (ONU, 2006).

“A política Pública de Deficiência e Inclusão Social leva em conta que o conceito de deficiência tem transcendido, passando a considerar não apenas uma condição de saúde e individual, mas também as consequências deste nos aspectos da vida da pessoa com deficiência, o que inclui a relação com sua família e o contexto político, cultural, social e econômico” (COLOMBIA,2013).

Por outro lado, o documento conta com um capítulo sobre antecedentes normativos, políticos e institucionais, entre outros, seguindo o quadro conceitual sobre a deficiência, os enfoques teóricos e, posteriormente, uma caracterização dessa população. Logo, descreve os objetivos centrais e específicos da política, a definição das estratégias que fazem parte do plano de ação, a seção de financiamento das ações institucionais e a seção de recomendações.

Para o CONPES, a formulação de uma política pública a partir do enfoque de direitos, significa construir e implementar um modelo equitativo na distribuição dos benefícios, entendido como o direito à reabilitação integral, direito à saúde, direito ao trabalho, à acessibilidade, ao transporte, à informação, à cultura, à recreação, ao esporte, à habitação, à participação na vida política e pública, entre outros.

Desta forma, o dito documento planeja ações para fortalecer o acesso à educação. A modificação dos currículos educativos para incluir orientações sobre atividade física, educação física inclusiva e esporte paraolímpico, em conjunto com federações, ligas paraolímpicas, organizações de e para pessoas com deficiência e entidades regionais de esporte e recreação.



Por sua vez, o CONPES (2013) solicita ao Ministério Nacional da Educação a implementação do Programa Nacional de Alfabetização para jovens de idade excedente com deficiência e adultos com deficiência, realizando os desenhos e ajustes curriculares pertinentes; pauta a necessidade de formular as diretrizes de formação de docentes para a atenção às pessoas com deficiência. Entre os apoios, encontram-se serviços de intérprete, guias intérpretes, modelos linguísticos, recursos técnicos, tecnológicos, pedagógicos, terapêuticos e de infraestrutura; busca assegurar o acesso geral à educação superior dos jovens e adultos com deficiência em igualdade de oportunidades com todos os demais jovens e adultos, de acordo com suas possibilidades e interesses, proporcionando os apoios necessários para sua formação.

Finalmente, no quadro da cooperação internacional, o governo nacional, com o objetivo de fortalecer a integração dos países da região em torno do desenvolvimento da política social, liderou com o Ministério da Saúde e Proteção Social o processo de formulação da *Política Andina de Prevención de la Discapacidad: Atención y Rehabilitación Integral de las Personas con Discapacidad*. A difusão dessa política se iniciou no quadro da cúpula de vice-presidentes pela Democracia e a Solidariedade “*América sin Barreras*” realizada em Quito/Equador, em dezembro de 2010.

Em consonância com o que foi exposto anteriormente, no ano de 2009, foi criado na Colômbia o decreto 366 em um momento em que surgiram diversos debates sobre a permanência da educação especial como licenciatura na modalidade da graduação. No entanto, este decreto estabelece a organização do serviço de apoio pedagógico para a atenção dos estudantes com deficiência ou altas habilidades nas instituições estatais do país e, com isto, o papel de Educador Especial, muda. Também, determina a obrigação de incorporar a política de educação e definir uma pessoa ou área responsável para coordenar os aspectos administrativos e pedagógicos necessários para a prestação do serviço educativo a essas populações.

Este decreto aponta como público alvo, para a oferta de Apoio Pedagógico, o estudante com deficiência intelectual, motora, com autismo, estudantes surdos usuários de Língua de Sinais Colombiana e Castelhana, estudantes cegos, com baixa visão, surdocegos e estudantes com altas habilidades.

Dessa forma, para o cumprimento da oferta, de acordo com o referido decreto, deve haver pelo menos uma pessoa de apoio pedagógico por estabelecimento educativo que receba matrículas de, no mínimo, dez estudantes. Quando a matrícula de estudantes com deficiência ou com capacidades e com altas habilidades por instituição for inferior a dez alunos, a entidade regional certificada contará com, no mínimo, uma pessoa para apoio pedagógico itinerante para aqueles estabelecimentos educativos localizados em zonas urbanas e rurais do município (COLOMBIA, 2009).

Nesse sentido, o decreto 366/09 rompe com uma série de definições correspondentes à deficiência, altas habilidades e apoios particulares.

Primeiramente, se aponta para a concepção de estudante com deficiência como

*[...] aquel que presenta un déficit que se refleja en las limitaciones de su desempeño dentro del contexto escolar, lo cual le representa una clara desventaja frente a los demás, debido a las barreras físicas, ambientales, culturales, comunicativas, lingüísticas y sociales que se encuentran en dicho entorno. La discapacidad puede ser de tipo sensorial como sordera, hipoacusia, ceguera, baja visión y sordoceguera, de tipo motor o físico, de tipo cognitivo como síndrome de Down u otras discapacidades caracterizadas por limitaciones significativas en el desarrollo intelectual y en la conducta adaptativa, o por presentar características que afectan su capacidad de comunicarse y de relacionarse como el síndrome de Asperger, el autismo y la discapacidad múltiple (COLOMBIA, 2009).*

Por sua parte, define ao aluno com Altas Habilidades como,

*[...] Aquel que presenta una capacidad global que le permite obtener sobresalientes resultados en pruebas que miden la capacidad intelectual y los conocimientos generales, o un desempeño superior y precoz en un área específica (COLOMBIA, 2009).*

Finalmente, entende-se por *apoyos particulares*,

*[...] los procesos, procedimientos, estrategias, materiales, infraestructura, metodologías y personal que los establecimientos educativos estatales de educación formal ofrecen a los estudiantes con discapacidad y aquellos con capacidades o con talentos excepcionales (COLOMBIA, 2009).*

Além destes conceitos, o decreto é organizado em quatro capítulos que mostram as disposições gerais, a organização da prestação do serviço educativo, a contratação do serviço de apoio pedagógico e outras disposições, tais como a formação de docentes.

Tendo em conta o que foi apresentado anteriormente, a organização da prestação do serviço educativo além de organizar a estrutura de oferta, também redefine as responsabilidades e funções gerais do profissional de apoio pedagógico (COLOMBIA, 2009), os quais são:

1. Estabelecer processos e procedimentos de comunicação permanente com os docentes dos diferentes níveis e graus de educação formal, que atendem estudantes com deficiência e com altas habilidades, para garantir a prestação do serviço educacional adequado e permanente.
2. Participar na revisão, ajuste, monitoramento e avaliação do Projeto Educativo Institucional (PEI) e ao que diz respeito à inclusão da população com deficiência e com altas habilidades.
3. Participar da definição de propostas de metodologias e didáticas de ensino e aprendizagem, flexibilização curricular e implementação de adequações

pertinentes, revisão das realizações e promoções, que sejam avaliadas pelo conselho acadêmico como guia para os professores de área curricular.

4. Participar no desenvolvimento de atividades que levem em conta o estabelecimento educativo, relacionadas com a caracterização dos estudantes com deficiência e com capacidades ou com talentos excepcionais, a sensibilização da comunidade escolar e na formação de docentes.

5. Atuar na gestão que favorece a formação de redes de apoio socio-familiares e culturais, para promover as condições necessários para o desenvolvimento dos processos formativos e pedagógicos desenvolvidos nos estabelecimentos educativos.

6. Articular, intercambiar e compartilhar experiências, estratégias e conhecimentos com outros estabelecimentos de educação formal de educação superior e de educação para o trabalho e o desenvolvimento humano da entidade territorial.

7. Elaborar com os professores de área curricular os protocolos para execução, monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas com os estudantes que apresentam deficiência, capacidades ou talentos excepcionais e apoiar estes docentes na atenção diferenciada quando os estudantes necessitarem.

8. Apresentar ao reitor ou diretor um informe semestral das atividades realizadas com docentes e com estudantes com deficiência, com capacidades ou talentos excepcionais e os resultados obtidos com estes estudantes, para determinar as propostas de formação dos docentes, os ajustes organizacionais e o tipo de apoios requeridos pelos estudantes, que devem ser gerenciados com outros setores ou entidades especializadas.

9. Participar, no conselho acadêmico e nas comissões de avaliação e promoção, quando se tratarem de temas que envolvem esta população.

Nessa ordem de ideias, é importante ressaltar que a formação exigida pelo Decreto, para a participação como apoio pedagógico no processo de inclusão, menciona

vários perfis que podem cobrir a oferta, desenvolvendo o papel do Educador Especial, assim:

[...] O profissional de apoio pedagógico, dependendo dos prestadores do serviço, deve responder às exigências diferenciais dos estudantes com deficiência e com capacidades ou talentos excepcionais. Para o anterior, este profissional deve possuir formação e experiência específica de, pelo menos, dois anos em sua atenção, preferencialmente com formação em psicopedagogia, educação especial, ou em disciplinas como psicologia, fonoaudiologia, terapia ocupacional como apoios complementares à educação.

O que foi exposto anteriormente revela que, o educador especial é categorizado com um perfil possível a ser envolvido na condição de responsável pelo apoio "entre outros". Esse procedimento tende a, ignorar a sua especificidade pedagógica e didática que configura a formação do educador especial.

Deste modo, evidencia-se a concepção que se tem do educador especial: em primeira instância, os educadores especiais na Colômbia não têm sido convocados para ocupar cargos diretamente vinculados aos seus saberes e funções com o Estado, em nenhum dos Concursos Docentes Realizados desde 2005 (YARZA,2011), fato que dá espaço para a terceirização da profissão, o que significa que empresas privadas contratam os "serviços" do educador especial por um determinado tempo, tendo de pagar por sua própria saúde e pensão.

Em segunda instância, os educadores especiais não se encontram contemplados pelo Estatuto de Profissionalização Docente<sup>18</sup>. Nesse sentido, embora o Educador Especial seja reconhecido como profissional de apoio, não será um docente nem um diretivo docente.

---

<sup>18</sup> É um documento legal direcionado a educadores que estão vinculados para desempenhar cargos docentes à serviço do Estado, nos níveis da pré-escolar, básico primário ou, níveis correspondentes.

Conforme o que foi evidenciado, na Colômbia, ao passo que existem normas que amparam os direitos das pessoas com deficiência, documentos que são ferramentas de ensino sobre a Educação Inclusiva e que, com suas inconsistências, é um país que tem como propósito constituir uma política pública nacional que reafirme, consolide e revalide os direitos das pessoas com deficiência, mesmo assim, atualmente, o país não tem uma política pública consolidada como tal. Não obstante, algumas cidades, como Bogotá e Medellín, têm reunido esforços e conseguido formar um esboço de política pública. Especificamente Bogotá, será a cidade que me ocuparei em estudar mais adiante.

### 5.3 ACERCA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL EM BOGOTÁ<sup>19</sup>, DESDE A PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA.

Antes de começar a desenvolver o tema da Educação Especial em Bogotá, considero importante enunciar informações sobre a cidade.

Bogotá é a capital da República da Colômbia e do *Departamento* de Cundinamarca. Está administrada como distrito capital e goza de autonomia para a gestão de seus interesses dentro dos limites de constituição e da lei. Diferente dos outros distritos da Colômbia, Bogotá é uma entidade regional de primeira ordem, o que significa que, é a cidade mais importante do país por ser a capital, com as atribuições administrativas que a lei confere aos departamentos. Está localizada no centro da Colômbia, numa região naturalmente conhecida como a savana de Bogotá, que faz parte do altiplano *cundiboyacense*, formação localizada na Cordilheira Oriental dos Andes.

---

<sup>19</sup> Sendo Bogotá a capital da Colômbia, tendo como designação administrativa ser o Distrito Capital e, por essa razão, poderá ser chamada de Distrito e/ou Cidade e suas políticas serão denominadas como Políticas Distritais, enunciando especificamente as que são implementadas neste território, o que exclui os demais municípios ao redor.

Segundo as estimativas de 2015, Bogotá tem uma população de 7.878.783 habitantes. Como capital, abriga os organismos de maior hierarquia do ramo executivo (Presidência da República), Legislativo (Congresso da Colômbia) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça, Corte Constitucional, Conselho de Estado e o Conselho Superior da Jurisprudência).

No plano educacional, Bogotá conta com um sistema de educação envolvendo os níveis primário, secundário e universitário. Devido à constante migração de pessoas para a capital, a disponibilidade de vagas para o acesso à educação oferecida pelo Estado é com frequência considerada insuficiente. A cidade conta, ademais, com um variado sistema de faculdades e escolas de caráter privado.

De acordo com o Sistema Nacional de Informação da Educação Superior do Ministério da Educação, a cidade conta com um total de 104 instituições de Educação Superior, tanto de caráter público quanto privado.

Tendo em conta esse panorama, é importante dizer que Bogotá é, junto com Medellín, a cidade onde há mais avanços na construção de uma política pública, porém, existem diferenças evidentes entre as concepções que abarcam a educação especial e as políticas públicas.

A política pública relativa à deficiência na cidade de Bogotá, surge depois da aprovação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU na Colômbia, a qual, no ano de 2009, deu um passo à adequação do quadro político e normativo sobre a deficiência.

É importante conhecer que no 2007 o processo de escolarização dos alunos com deficiência nas aulas regulares ainda era muito incipiente. Antes do decreto 470/07 existiam uma serie de normativas que pretendiam organizar a oferta educativa desde o paradigma designado de integração como já foi visto. Depois do decreto, as instituições públicas da cidade de Bogotá estiveram obrigadas para receber alunos com deficiência. Algumas delas, propenderam por receber especializar-se

na escolarização de alunos com deficiências específicas. Além disso, pela primeira vez, os estudantes deviam ter um apoio pedagógico dentro da sala de aula.

Como foi dito, o Decreto 470 de 2007 estabelece a atual Política Pública Distrital relativa à Deficiência a qual foi o resultado de um processo participativo, do qual participaram mais de 5.000 pessoas com deficiência que, através de oficinas e encontros distritais e locais, apontaram significativamente para a construção de um diagnóstico sobre a situação e as necessidades das pessoas com deficiência em Bogotá. Posteriormente ao diagnóstico realizado, foi possível avançar para a construção coletiva do Decreto 470.

Desta maneira, a Política Pública, surge como proposta para a preocupante realidade social da população com deficiência, a qual se caracteriza, segundo algumas análises de encontros locais (VELÁSQUEZ; PINEDA, 2015), por ser um grupo populacional altamente propenso a situações de pobreza e de desamparo social, como consequência tanto das precárias condições e oportunidades de trabalho, educativas, de mobilidade, habitação, saúde e de acesso à informação e à participação cidadã, quanto da necessidade de abordar, de maneira participativa e intersectorial, essas demandas sociais.

Segundo Registro de Caracterização e Localização das pessoas com Deficiência (RCLPD)<sup>20</sup>, em 2006 havia na capital, um total de 173.587 pessoas com deficiência e um dos principais problemas evidenciados nessa população, era o seu quase nulo acesso à educação. Por essa razão, a necessidade e a importância da política pública tem aumentado ao longo dos anos.

---

<sup>20</sup> O registro tem como finalidade promover a informação necessária para a formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas, programas e projetos dirigidos às pessoas com deficiência. O processo de caracterização consiste em 89 perguntas, divididas em 7 módulos: 1) Localização e habitação; 2) Identificação pessoal; 3) Caracterização e origem da deficiência; 4) Saúde; 5) Educação; 6) Participação; e 7) Trabalho.



No ano de 2011, aplicou-se uma *Encuesta Multipropósito*, na qual se apresenta um aumento da quantidade de pessoas com alguma limitação permanente, registrando 316.827 pessoas com algum tipo de deficiência - o que tornou Bogotá a cidade do país com o maior número populacional de pessoas com deficiência.

Por outro lado, estudos realizados por Velásquez e Pineda (2015) revelam que as pessoas com deficiência têm dificuldades de acessar a educação especificamente na cidade de Bogotá e, a maioria delas, só atingiu o ensino fundamental básico com 41,9%, enquanto apenas 23,7% atingiram o nível secundário básico e 3,5% contam com um título de educação superior e, apenas 0,9% conseguiram realizar uma pós-graduação; 19,1% destas pessoas não contam com nenhum tipo de educação.

Ao que diz respeito aos avanços nacionais que reconhecem e impulsionam a necessidade de inclusão e melhora da qualidade de vida das pessoas com deficiência, pode-se encontrar nos artigos 13,42,47,54 e 68, da Constituição Política de 1991, a Lei 115/94 (Lei Geral de Educação), a Lei 324/96 (Surdos), Lei 361/97 (lei da deficiência), Lei 715/01 e o Plano Nacional de Atenção às Pessoas com Deficiência.

No decreto 470/07, concebe-se a deficiência,

*“La comprensión de la discapacidad es amplia y considera una variedad de orientaciones; así para esta Política Pública De Discapacidad se asume como un concepto complejo y multicausal cuya comprensión requiere la no-adscrición a posturas dicotómicas, unidimensionales y excluyentes sino la adopción de diversas posturas conceptuales. A esto se suma que la discapacidad es un concepto dinámico porque es el resultado de la interacción entre la persona y el ambiente en que vive. En este orden de ideas, se debe tener en cuenta que la discapacidad:*

*a) No responde a un único concepto b) En el momento actual no existe un consenso universal en su significado y c) Como lo explica su definición no es un simple ejercicio semántico sino que adquiere importantes implicaciones en investigación social económica y política.*

*De acuerdo a las anteriores consideraciones, en esta Política Pública la discapacidad se entiende como el resultado de una relación dinámica de*

*la persona con los entornos políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales donde encuentra limitaciones o barreras para su desempeño y participación en las actividades de la vida diaria en estos entornos.”*

*(Art. 3. Dto 470/07).*

Assim, a Política Pública relativa à Deficiência para o Distrito Capital, manifesta que está fundamentada com base no enfoque de Direitos Humanos, considerando os direitos consagrados na constituição Política da Colômbia, sua proteção, aplicabilidade social, econômica e cultural, tendo em conta os princípios de equidade, autonomia e participação com um sentido democrático (Dto. 470/07).

Da mesma forma, essa política determina mediante o exposto no decreto dois propósitos fundamentais: o primeiro, tem a ver com a Inclusão Social e, o segundo, pretende proporcionar a qualidade de vida com dignidade. Assim, um ponto fundamental da política é o Direito à educação, considerando que o cumprimento dos mesmos é responsabilidade do Estado, da sociedade e da família, se faz necessário legitimar a cobertura universal do serviço, a plena inclusão e integração social, garantido a qualidade da vida escolar.

Para cumprir os propósitos fundamentais, cria-se o Plano Distrital de Deficiência, organizado por meio de quatro dimensões que compõem a política, de onde surgem projetos e programas prioritários do Plano Distrital de Desenvolvimento.

Com relação à formulação e implementação de programas e projetos para pessoas com deficiência, o Distrito Capital estabelece alianças com outras entidades públicas de nível nacional, que também têm, entre suas funções, a atenção às pessoas com deficiência. Por exemplo, o *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*<sup>21</sup> e Secretaria Distrital de Integração Social, uniram-se para criar e publicar orientações pedagógicas para a atenção e a promoção da inclusão de meninas e

---

<sup>21</sup> O Instituto Colombiano de Bem-estar Familiar é a instituição do Estado colombiano encarregado do desenvolvimento e da proteção dos menores de idade e suas famílias.

meninos menores de seis anos, com deficiência intelectual, visual e motora (ICBF; Alcaldía de Bogotá, 2010). No entanto há uma evidente ausência de sinergias com a rede privada.

Nesse ordem de ideias, definem-se como alvos da política, em primeiro lugar, a inclusão social da população com deficiência e de seus familiares, promovendo uma cultura que reconheça, garanta e restitua tanto seus direitos, quanto seus deveres e, em segundo lugar, o melhoramento da qualidade de vida e de bem-estar das pessoas com deficiência, seus familiares e cuidadores, mediante a satisfação de necessidade que os permitam exercer uma vida digna e livre, desde a perspectiva humana, social, econômica, cultural e política (Art. 7 Dto. 470/2007).

Os principais beneficiários da política pública, são as pessoas com deficiência, seus familiares e cuidadores. O distrito conta com o Registro de Caracterização e Localização de Pessoas com Deficiência (RLCPD) no qual se incluem as pessoas com deficiência que, voluntariamente, querem registrar-se no sistema. Contudo, é importante ressaltar que, a este registro, só possuem acesso na atual Secretaria de Saúde, entidade que o administra junto com a Secretaria de Mobilidade.

Nesse sentido, o Decreto 470 de 2007, definiu em seu artigo 3º, a deficiência como

"o resultado de uma relação dinâmica da pessoa com o meio social, político, econômico, ambientais e culturais, de onde encontram-se limitações ou barreiras para seu desempenho e participação nas atividades da vida diária nesse meio" (Art. 3, Decreto 470/07).

Seguindo o que foi estabelecido pelo Plano Operativo Anual de 2013 e o Informe Anual do Conselho 2013, a Política Pública Distrital relativa à Deficiência conta com três componentes: 1) Dar seguimento e avaliação à implementação da PPDD; 2) Fortalecimento e articulação do Sistema Distrital de Deficiência; e 3) Mobilidade, visibilidade e reconhecimento das pessoas com deficiência. Cada um destes componentes tem um objetivo próprio, articulado com planos e projetos fundamentados nas dimensões que compõem a política.

Em consonância com a anterior, a política relativa à Deficiência de Bogotá tem se caracterizado por ser um espaço participativo, onde as pessoas com deficiência, seus familiares e cuidadores tem tido a possibilidade de influenciar no seu processo de formulação. Assim, desde um primeiro momento, a política teve uma orientação, especialmente declarativa em matéria de direitos, que se reconhece no Decreto 470 de 2007, e tem sido complementada ao longo dos últimos anos com um esforço para consolidar seus aspectos constituintes e procedimentais, através do fortalecimento de um Sistema Distrital de Deficiência (SDD), cujos postulados mais recentes são os do Acordo 505 de 2012.

No plano organizacional, a política pública está desenhada da mesma maneira que um Sistema Distrital de Deficiência, estipulado pelo Acordo 505 de 2012. Assim, este sistema está organizado em uma série de instâncias, mediante as quais o distrito leva em conta a política orientada para as pessoas com deficiência: Conselho Distrital de Deficiência, Conselhos Locais de Deficiência, Comitê Técnico de Deficiência e Secretaria Técnica de Deficiência.

Deste modo, o Conselho Distrital de Deficiência funciona como a instância mais importante do Sistema, dele participam treze entidades distritais e sete representantes das pessoas com deficiência. Os conselhos locais de deficiência possuem a mesma organização que o conselho distrital, mas não tem a tarefa de impulsionar a política no território, mediante a definição de um Plano de Ação Local.

Por sua vez, o Conselho Distrital da Deficiência tem, entre suas funções, de acordo com o Decreto 505 de 2012, em seu Artigo 6, participar e assessorar o processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Pública Distrital relativa à Deficiência, com o enfoque de direitos.

Contudo, em todas as instâncias, a Prefeitura de Bogotá, o Conselho de Bogotá e as diferentes instituições do distrito, os institutos sociais, as empresas sociais e as

diferentes secretarias distritais, cumprem um papel específico dentro da formulação, implementação e avaliação da política pública.

Por outro lado, as pessoas com deficiência podem participar na implementação da Política Pública Distrital relativa à Deficiência mediante as associações que agrupam cada uma das formas de deficiência presentes no Distrito. Assim, como em todos os organismos orientadores do sistema Distrital de Deficiência, existem representantes das seguintes organizações (VELÁSQUEZ; PINEDA, 2015): Representantes de pessoas com deficiência auditiva, motora, visual, intelectual, representantes de pais de família de pessoas com deficiência intelectual e representantes de pessoas surdocegas.

Os representantes destas organizações têm assento, voz e voto nas diferentes instâncias do Sistema Distrital de Deficiência. A principal função dos representantes é baseada na garantia de que as medidas tomadas pela Administração Distrital orientar o reconhecimento e visibilidade dos direitos das pessoas que eles representam, o que os converte em atores relevantes, dada a qualidade de representação que desenvolvem.

Finalmente, o presente apartado busca apresentar a Política Pública Distrital de Bogotá, levando em conta seu contexto, componentes, normativas, programas e projetos.

Nesse sentido, realizar uma análise desta política desde a perspectiva do ciclo de políticas, tomando como variáveis a formulação e implementação da política, tendo em conta o contexto histórico, é importante para a compreensão da atual política.

## 6. POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL “DE DEFICIÊNCIA”<sup>22</sup> DE BOGOTÁ: ANÁLISE DO DECRETO 470/07

Nesta seção pretendo realizar uma análise da política pública distrital relativa à deficiência, com atenção especial ao que concerne o âmbito da educação inclusiva e à participação das pessoas com deficiência na cidade de Bogotá. Serão aspectos relevantes ao longo do texto, assim como a formulação e implementação, as obrigações e ações do Estado, a organização da oferta educativa, o papel do educador especial e a possível sintonia do decreto 470/07 com as diretrizes nacionais.

A Política Pública relativa à Deficiência para o *Distrito* Capital de Bogotá associa-se ao Decreto 470 de 2007 em resposta à necessidade de promover e garantir efetivamente os direitos fundamentais da população com deficiência, impulsionando o desenvolvimento humano, social e sustentável desta população, suas famílias e cuidadores (Art. 4º. Dto. 470/07). Assim, o decreto se dirige à população com deficiência intelectual, auditiva, visual, motora, com autismo e “talentos excepcionais”, encontrando-se, atualmente, uma parte significativa delas em instituições regulares de caráter público e, outra parte, em centros especializados e/ou de reabilitação.

Segundo o Censo DANE<sup>23</sup> do ano 2005, existiam 2.624.898 pessoas com deficiência, o equivalente a 6,3% da população total da Colômbia<sup>24</sup>. Um dos principais problemas evidenciados quando se considera essa população foi o insuficiente acesso à educação, o que amplia a necessidade e a importância da política pública relativa a esse setor.

De acordo com essa análise, as pessoas com deficiência têm dificuldades de acesso aos espaços educacionais. Dentre aquelas que conseguem esse acesso, a

---

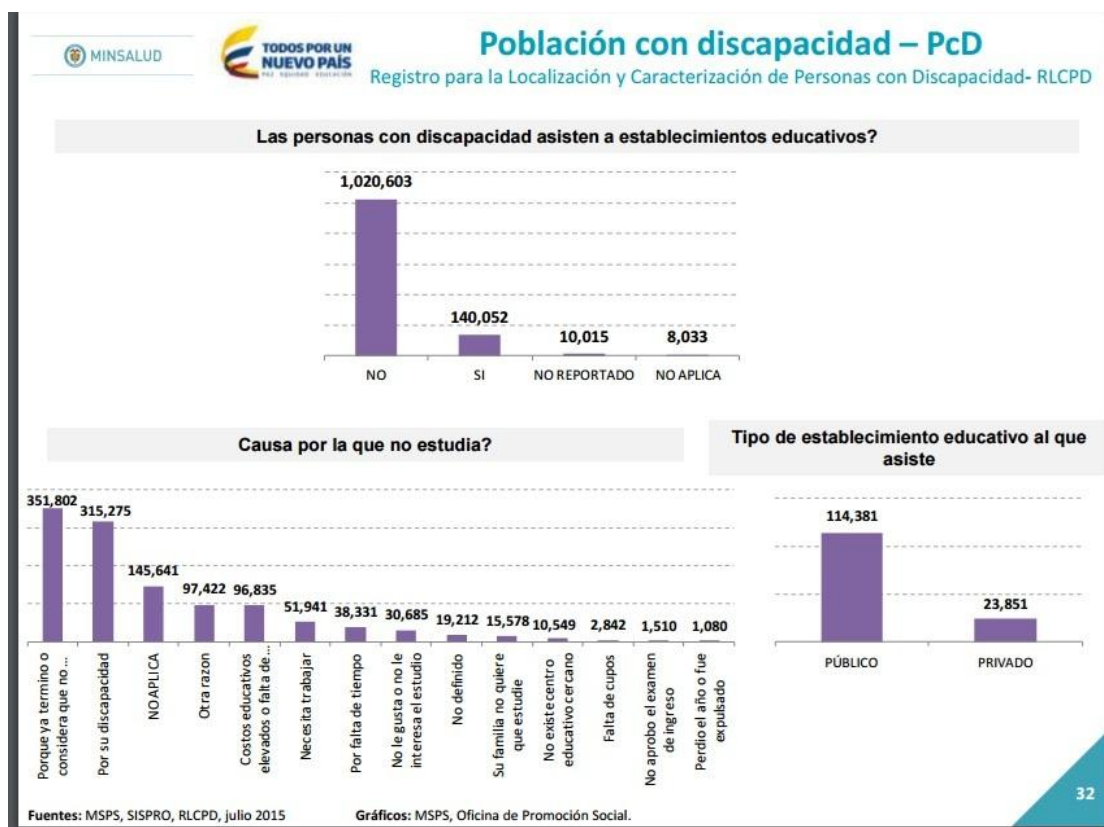
<sup>22</sup> O texto original em espanhol designa à política com: *Política Pública Distrital de Discapacidad*.

<sup>23</sup> Por sua sigla: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. O censo feito pelo DANE no ano de 2005, até agora são os dados mais recentes e acessíveis que se tem.

<sup>24</sup> De acordo com o Registro de Caracterização e Localização das Pessoas com Deficiência (RCLPD), em 2006 havia na capital um total de 173.587 pessoas com deficiência.

maioria delas (41,9%) havia atingido o nível de educação primária básica, enquanto que apenas 23,7% atingiram o nível secundário básico; 3,5% têm um diploma universitário, 0,9% conseguiu fazer uma pós-graduação e 19,1% não têm qualquer educação.

Segundo o mesmo registro, a maior parte das pessoas com deficiência registradas não comparecem a nenhum tipo de estabelecimento educacional. Por sua vez, as pessoas que ingressam na escola, em sua maioria, o fazem em estabelecimentos públicos, como é possível perceber na seguinte ilustração.



No Estado colombiano, segundo o inciso 3 do artigo 13 da Constituição Política de 1991, "deve proteger especialmente aquelas pessoas que, por sua condição econômica, física ou mental, se encontram em circunstância de vulnerabilidade social e punir os abusos ou maus tratos que contra elas acontecer". Nessa ordem

de ideias, é importante ressaltar por vez que o artigo 47 da Constituição estabelece que: "O Estado proporcionará uma política de prevenção, reabilitação e integração social para os diminuídos físicos, sensoriais e psíquicos, a quem prestará a atenção especializada que requererem".

O que foi exposto anteriormente teve a intenção de evidenciar o papel que deve cumprir o Estado para garantir o cumprimento dos direitos das pessoas com deficiência. Nesse sentido, ao longo da última década, o Estado tem tentado promover planos e projetos que estão em consonância com diretrizes internacionais como a *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*; a *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*; a *Declaración Universal de Derechos Humanos*, entre outros, preocupando-se em formular uma política pública nacional e local que responda a tais desafios, evidenciados nas diretrizes, como a última edição do *Conpes 166 de 2013*, o Decreto 366/09 e a Lei 1145/07, documentos que foram abordados em capítulos anteriores.

A atual política pública relativa à deficiência para o Distrito Capital supôs, uma total reformulação da política de deficiência implementada em Bogotá desde 1997 através de duas estratégias lideradas pelo *Sistema Distrital de Deficiencia*: 1) a política nomeada "*Concertando entornos colectivos*" que vinha sendo implementada desde 1997 e que buscava criar novos consensos coletivos construídos entre a sociedade, o Distrito Capital e as pessoas com deficiência que modificaram drasticamente a imagem marcada pela tradição que tem como base a discriminação e o desconhecimento, segundo a qual se aproximam "deficiência e incapacidade"; e 2) o "*Plan distrital de discapacidad 2001-2005*" que seguia o propósito de "orientar e regular a ação das entidades públicas e privadas que intervêm nas atividades relacionadas com o melhoramento da qualidade de vida das pessoas com deficiência e suas famílias" (MUÑOZ; CARRILLO; RUI, 2005) Estas duas estratégias políticas foram impulsionadas através de uma Rede Territorial ou, *Sistema Distrital de Deficiencia*, formado por um Conselho Distrital de Deficiencia, um Comitê Técnico e 20 Conselhos Locais de deficiência. Tal sistema se encontra



regulado pelo Acordo 137 de 2004.

Ao finalizar o plano distrital da deficiência 2001-2005, realizou-se uma avaliação da qual participaram atores do setor público, as universidades e os representantes das pessoas com deficiência. Esta avaliação serviu como primeira entrada para a formulação de uma nova política distrital relativa à deficiência. A cidade e o governo distrital entenderam, naquele momento, a necessidade de desenhar a nova política pública através de um processo participativo do qual participou um número importante de pessoas, muitas delas com deficiência - mais de 5.000 pessoas através de oficinas e grupos de trabalho. O resultado foi o Decreto 470 de 2007, que estabelece a política pública relativa à deficiência para o Distrito Capital 2007-2020 dirigida a escolas públicas, professores pertencentes a essas instituições, profissionais de apoio, intérpretes e entidades públicas de saúde.

Ao considerarmos esse dispositivo normativo, é importante mencionar que o decreto 470/2007 é composto por 3 títulos, 4 capítulos e 34 artigos, nos quais se destacam como temas principais: Enfoque de direitos, saúde, educação, produtividade, bem-estar e participação cidadã.

O primeiro título do decreto aborda o marco geral da política pública, dando ênfase especial em dois subtemas. Em primeira instância, o decreto ressalta concepções tais como: deficiência, desenvolvimento humano, desenvolvimento social e sustentável. No que concerne à deficiência, a política pública manifesta que,

*“La comprensión de la discapacidad es amplia y considera una variedad de orientaciones; así para esta Política Pública De Discapacidad se asume como un concepto complejo y multicausal cuya comprensión requiere la no-adscrición a posturas dicotómicas, unidimensionales y excluyentes sino la adopción de diversas posturas conceptuales. A esto se suma que la discapacidad es un concepto dinámico porque es el resultado de la interacción entre la persona y el ambiente en que vive. En este orden de ideas, se debe tener en cuenta que la discapacidad:*

*a) No responde a un único concepto b) En el momento actual no existe un consenso universal en su significado y c) Como lo explica su definición no*

*es un simple ejercicio semántico sino que adquiere importantes implicaciones en investigación social económica y política.*

*De acuerdo a las anteriores consideraciones, en esta Política Pública la discapacidad se entiende como el resultado de una relación dinámica de la persona con los entornos políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales donde encuentra limitaciones o barreras para su desempeño y participación en las actividades de la vida diaria en estos entornos.” (Art. 3. Dto 470/07).*

Este conceito apresenta concordância com outras diretrizes nacionais que orientam os processos de educação inclusiva no país. Tal é o caso do Decreto 366/2009, que define um estudante com deficiência como,

*“(...) aquel que presenta un déficit que se refleja en las limitaciones de su desempeño dentro del contexto escolar, lo cual le representa una clara desventaja frente a los demás, debido a las barreras físicas, ambientales, culturales, comunicativas, lingüísticas y sociales que se encuentran en dicho entorno (...)” (Art. 2).*

Outro caso representativo de correspondência entre o conceito de deficiência cunhado pelo Decreto 470/07 é proposto pela Convenção, na qual se concebe que

*“(...) La discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás (...)” (Art. 1, inciso 2. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006).*

A incorporação do conceito de deficiência na atual política pública de Bogotá constitui uma modificação e evolução na linguagem utilizada para abordar a deficiência, buscando concordar com políticas nacionais e com diretrizes internacionais na busca pela coerência com a implementação dos processos de inclusão. Isto, se levar-se em conta que, inicialmente, a Constituição Política da Colômbia, em seu artigo 47, denominava as pessoas com deficiência como *disminuidos*; a Lei Geral de Educação 115/94 as definia desde o conceito de

*limitación*, não reconhecendo as barreiras do contexto e o Decreto 917/99, por meio do qual se adota o Manual único para a Qualificação de Invalidez, conceitualiza a deficiência como "restrição ou ausência, devida a uma deficiência, da capacidade de realizar uma atividade na forma e dentro da margem que se considera normal para um ser humano em seu contexto social".

Em segunda instância, o artigo 5 do decreto 470/07, no título I, destaca que a política se fundamenta no Enfoque de Direitos Humanos, "partindo de considerar os direitos consagrados na Constituição Política da Colômbia, sua projeção e aplicabilidade social, econômica e cultural, baseado no princípio de equidade, autonomia e participação com um sentido democrático".

Não obstante, ainda que o Enfoque de Direitos seja o pilar fundamental da política de deficiência do distrito, e se constitua como um grande avanço no reconhecimento da deficiência desde uma ótica dos direitos humanos, tal como faz a convenção, o Decreto 470/07 não contempla de forma expressa a educação inclusiva como a oferta educativa que se deve garantir e proteger, sendo esta uma dimensão que será aprofundada mais adiante.

O decreto 470/07 reconhece que a deficiência deixa de ser um assunto exclusivo do campo da reabilitação e tratamento de uma condição e que a deficiência existe tanto nos entornos que geram as barreiras para o desempenho e participação das pessoas nas atividades da vida diária.

Em concordância com o enfoque de direitos, é necessário abordar um terceiro tópico constitutivo do decreto 470/07: O direito à educação, abordado no Título II, artigo 11.

Em primeiro lugar, o artigo 11 do Decreto 470/07 ao considerar a educação inclusiva como um direito fundamental das pessoas com deficiência, reconhece, por sua vez, os pronunciamentos da Corte Constitucional, a qual estabelece que é um direito fundamental independentemente da idade da pessoa. Do mesmo modo, o direito contempla a necessidade de uma cobertura universal do serviço na medida em que

pretende,

*“(...) Garantizar atención integral a las personas que por la severidad de su discapacidad, no puedan acceder a la educación regular, mediante estrategias graduales que contengan: programas especiales domiciliarios, montaje de centros especializados de atención a esta población en lo ínter local o local, según sea el caso, en coordinación con los sectores de Salud, Integración Social, instituciones competentes del orden nacional que presten servicios en el Distrito y la comunidad. Es importante que las personas cuidadoras sean capacitadas y organizadas para tal efecto (...)”*  
(Art. 11, inciso E, Dto. 470/07).

O parágrafo anterior revela dois aspectos importantes que merecem ser analisados: Primeiro, refere-se à "severidad de su discapacidad", apelando para possíveis classificações de operação, inserindo em contradição com os princípios da Convenção e a definição de deficiência, que foi dirigida nos parágrafos anteriores. Uma segunda análise tem relação com a possibilidade de supor que a partir da "severidad de su discapacidad" as pessoas não podem ter acesso à educação regular, contrariando a orientação da Convenção, que destaca,

*“Los Estados Partes asegurarán que:  
Las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad, y que los niños y las niñas con discapacidad no queden excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria ni de la enseñanza secundaria por motivos de discapacidad”*  
(ONU, 2006)

Além disso, o inciso também resgata elementos importantes a serem considerados. Em primeiro lugar, dentro dos acordos, resoluções, normas e decretos, não se conhece nenhuma proposta que garanta o desenvolvimento de programas especiais domiciliários, nos quais os educadores especiais se trasladem até o lugar de residência dos estudantes para dar continuidade ao processo de escolarização.

Ao que diz respeito à montagem de centros especializados de atenção, a política pública apresenta ausência de sinergia com atores privados e escassos convênios com setores terceirizados, o que gera fragilidade no cumprimento da norma e, por

consequência, um grande impacto nos processos de reabilitação dos estudantes que o requerem.

A respeito, a educadora especial encarregada da *Institución Distrital Costa Rica Fontibón* comenta:

*“Usualmente, los educadores especiales remitimos a los estudiantes con discapacidad al tipo de atención que necesiten, bien sea, fonoaudiólogo, terapia ocupacional, psicología, etc., pero los padres se encargan del proceso. Las familias y cuidadores deben presentar tutelas a las EPS<sup>25</sup> para conseguir los servicios requeridos y posteriormente la EPS se encarga de ubicarlos en una IPS<sup>26</sup> para que se les proporcionen las terapias o servicios solicitados por el profesional de apoyo. Pero realmente, no existe un programa, ni proyecto que vincule directamente a las entidades públicas con las privadas para desarrollar este tipo de atención”.*

Nesse sentido, é evidente que a pouca concordância existente entre o proposto na política e o implementado e a discrepância entre as obrigações do Estado e o cumprimento das mesmas.

A fala da educadora especial evoca as discussões de Mainardes, Ferreira e Tello (2011) quando abordam as configurações assumidas pela política no contexto da prática. No caso da política em tela, há toda uma diretriz orientadora de como a política deve ser conduzida, no entanto, é no contexto da prática, que os professores vão interpretá-las e recriá-las. Tais modos de recriação podem resultar em “Efeitos

---

<sup>25</sup> A sigla compreende *Entidad Promotora de Salud*, são empresas do sistema de saúde na Colômbia, as quais não prestam serviços médicos, embora proporcionem tais serviços a usuários em um sistema de seguridade. As pessoas se afiliam às EPS para serem atendidas em clínicas e hospitais, os quais fornecem os serviços médicos, mas que não cobram por isso aos pacientes. No Brasil, corresponde aos Planos de Saúde Privada.

<sup>26</sup> A sigla significa *Institución Prestadora de Servicios*. Uma IPS é contratada pelas entidades promotoras de saúde - EPS para que cumpra com os planos e serviços que estas oferecem a seus usuários, mas são as EPS as encarregadas de anular\*cancelar todos os gastos médicos que seus pacientes gerem às IPS.

e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, 2006, p. 53).

Do mesmo modo, Tosta (2014) traz um aporte no qual, do ponto de vista da análise do campo das políticas públicas, o trecho em destaque suscita a discussão de que estas se configuram como um território em constante tensão. Tratando-se de processos de instituição de políticas no campo educacional, sempre haverá embates e disputas em todos os contextos da arena política, desde o processo que envolve a formulação até a implementação, no contexto da prática. Tais arenas, segundo os autores irão aparecer geralmente na forma de tensões e contradições que, por sua vez, se materializam na forma de disputas e discursos conflitantes entre os envolvidos.

Por outro lado, um tópico importante para analisar é o que tem a ver com a obrigatoriedade da educação. Para isso, a política pública distrital relativa à deficiência, em consonância com a Constituição Política da Colômbia, propõe:

*“Promocionar y garantizar la educación para toda la vida, en el entendido que esta supone el derecho a la educación inicial, educación básica, media y secundaria, educación superior y educación para el trabajo. Para lo cual, es primordial tener en cuenta y reorganizar el sistema educativo de forma más integral incorporando la educación inicial y preescolar desde los tres años y la articulación con la educación superior y el mundo del trabajo, con las adaptaciones necesarias para la población con discapacidad.” (Art. 11, inciso A. Dto 470/07).*

Não entanto, entre a proposta na política e sua implementação existem aspectos de discrepância: O primeiro aspecto está relacionado com o fato de que a mesma política não estabelece nenhum tipo de programa que conecte as famílias ou cuidadores às escolas públicas; também não se encontra no decreto nenhum artigo que determine a obrigatoriedade da educação para as pessoas com deficiência, ainda que seja um direito constitucional de cumprimento obrigatório. Não obstante, um segundo aspecto discrepante, está interrelacionado com uma perspectiva mais geral da política pública distrital relativa à deficiência, quer dizer, evidencia-se uma

carência de visão estratégica que ordene a implementação, com obrigatoriedade da política.

O conjunto de ações e instrumentos que se tem desenvolvido, posteriormente ao Decreto 470/07 e ao Acordo 137/04, têm mostrado precário investimento no ato de estabelecer objetivos e metas estratégicas de longo prazo que se caracterizam por uma possibilidade de mediação. Embora pareça haver clareza em relação ao fato de que a Política Pública Distrital relativa à Deficiência deve promover a qualidade de vida e a inclusão das pessoas com deficiência, estes propósitos expedidos no Decreto 470 não são entendidos como os objetivos estratégicos da política ou como orientadores de uma rota.

Exemplo destas ações e instrumentos são o conjunto de ações afirmativas, as quais tem sido espaço de reconhecimento e visibilização das diversas expressões das pessoas com deficiência, suas famílias, cuidadores, de acordo a suas estruturas sociais, crenças, linguagem, religião, formas de arte, cultura, comunicação (*Sistema Distrital de Atención Integral de Personas en condición de discapacidad*, 2013, pág. 22). Ou também podem ser mencionados como ações os programas e projetos que igualmente estão organizados por meio de quatro dimensões que não estão devidamente limitadas, carecem de concretude e acomodam interpretações muito amplas que podem gerar duplicidades.

Outro tópico de análise dentro do artigo 11 do decreto, ao que concerne à educação das pessoas com deficiência, é aquele que tem relação com a formação de professores de educação especial. Para abordar essa temática, o decreto propõe 4 incisos a seguir:

*“Formular planes, programas y proyectos para el reconocimiento de los maestros y maestras como sujetos esenciales de la educación y de los procesos pedagógicos, incentivando a los maestros, maestras y colegios para que integren escolares con discapacidad, garantizando personal especializado en todos los niveles de educación (educadores y educadoras especiales, profesionales, equipos interdisciplinarios, guías intérpretes, intérpretes y modelos lingüísticos) y formación especializada, técnica y*

*profesional, tanto para maestras y maestros como para guías intérpretes, intérpretes y modelos lingüísticos” (Art. 11, inciso C. Dto. 470/07).*

*“Implementar una Cátedra de discapacidad para las y los profesionales de las diversas áreas de formación profesional y técnica” (Art. 11, inciso D. Dto. 470/07).*

*“Promover y desarrollar un programa de formación de intérpretes y guías intérpretes en el nivel técnico o profesional que garanticen el acceso, permanencia y promoción de las personas con deficiencia auditiva o de sordo ceguera en el sistema educativo y en general en los procesos de inclusión social de esta población.” (Art. 11, inciso H. Dto. 470/07).*

*“Fortalecer procesos de formación complementaria a las y los profesionales que se desempeñan en educación en materia de discapacidad, con el fin de facilitar un trato ético, responsable y respetuoso, con un mayor conocimiento en el tema” (Art. 11, inciso J. Dto. 470/07).*

A respeito da formação de professores, os incisos C, D e J fazem especial ênfase na educação, capacitação e atualização dos profissionais de apoio e intérpretes que são solicitados para a oferta educativa de inclusão. Dessa forma, o decreto 366/09 se relaciona com o estabelecido pela política pública da deficiência no sentido de,

*“Desarrollar programas de formación de docentes y de otros agentes educadores con el fin de promover la inclusión de los estudiantes con discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales en la educación formal y en el contexto social.” (Art. 3, inciso 4. Dto. 366/09).*

A respeito, a educadora especial encarregada da *Institución Educativa Distrital Gustavo Rojas Pinilla*, relata:

*“En realidad lo que dice el decreto 366 tiene como finalidad, dar seguimiento a lo estipulado por la política pública de discapacidad de Bogotá, sin embargo, en la práctica eso no se ve reflejado, en el sentido de que los profesionales de apoyo no somos capacitados, ni recibimos seminarios de actualización por parte de la Secretaría de Educación de Bogotá. Incluso, hay una evidente ruptura comunicacional entre los profesionales de apoyo y quienes coordinan el programa de inclusión, que*



*imagino es el Consejo Distrital de Discapacidad. Ni a los docentes de aula regular, ni a los educadores especiales, ni a los intérpretes, nos llega información directa sobre congresos, simposios ni conferencias, cuando nos enteramos, lo hacemos porque algún profesor de nuestras universidades nos comunica o porque algún compañero escuchó. Realmente, hay un teléfono roto en este proceso.”.*

A experiência da educadora especial em relação com as propostas tanto da política pública, como do subsequente decreto 366/09 evidencia uma fragilidade comunicativa entre os atores da política. Em um nível interno, o Sistema Distrital de Deficiência parece evidenciar falhas no que concerne aos processos de convocação e divulgação oportuna da informação que se produz no interior do sistema. Em nível externo, há indícios de que há carências na divulgação da oferta institucional às pessoas com deficiência, suas famílias e cuidadores e da oferta de capacitação e formação, fazendo com que a política Pública Distrital relativa à Deficiência não seja conhecida pela população potencialmente beneficiária e implementada pelos atores implicados. O anterior pode ter relação com a falta de um profissional encarregado dos processos de divulgação e administração de conteúdo.

Por sua parte, o inciso H faz referência à promoção e desenvolvimento de um programa de formação de intérpretes em nível técnico ou profissional, o qual, na prática, se cumpre, tendo como base os processos de formação de intérpretes promovidos pela *Federación Nacional de Sordos de Colombia (FENASCOL)*. Como *Federacion* promovem a difusão e reconhecimento da Língua de Sinais Colombiana (LSC), ensinando cursos por meio de um modelo pedagógico centrado na análise da língua e desde a perspectiva da comunicação. Estes recursos estão dirigidos às pessoas ouvintes, sejam familiares, profissionais, estudantes, amigos ou outros interessados em aprender a língua e fazer parte da comunidade surda colombiana.

No que concerne ao inciso D, na atualidade existem várias universidades que oferecem em seus programas de graduação a Licenciatura em Educação

Especial, tais como a *Universidad Pedagógica Nacional, Corporación Universitaria Iberoamericana, Fundación Universitaria Los Libertadores, Universidad del Atlántico, Universidad de Antioquia*, entre outras. No entanto, nenhuma universidade no país oferece uma disciplina específica que aborde o tema da deficiência em outras carreiras universitárias distintas da Licenciatura em Educação Especial. Essa perspectiva coloca em evidência um distanciamento entre a possível demanda de educação, no ensino comum, dos alunos com deficiência e a necessária preparação dos professores no que diz respeito à formação inicial.

Um último aspecto essencial a ser destacado no tópico do direito à educação proposto no decreto 470/07, é ao que concerne à oferta educativa para o Distrito de Bogotá. Nessa medida, o decreto determina:

*“Formular y ejecutar procesos pedagógicos que incluyan a la población con discapacidad, adecuando o fortaleciendo las estructuras que para tal fin se han implementado, como las aulas de apoyo especializadas y las unidades de apoyo integral.” (Art. 11, inciso F. Dto. 470/07).*

*“Propiciar adaptaciones curriculares, proyectos educativos personalizados y modificaciones en los sistemas de evaluación en la educación formal y para el trabajo, como medios de inclusión educativa y social.” (Art. 11, inciso G. Dto. 470/07).*

*“Promover campañas de sensibilización en la comunidad educativa para: transformar los imaginarios existentes y lograr la igualdad material y la no discriminación en los procesos de integración educativa de la población con discapacidad.” (Art. 11, inciso I. Dto. 470/07).*

A Secretaria de Educação do Distrito de Bogotá oferece dois tipos de oferta educativa para os estudantes com deficiência. Uma primeira oferta é aquela relativa à Educação Inclusiva na qual promove, segundo o estipulado pelo decreto 366/09, a atenção educativa em sala de aula comum, no ensino regular. Nesse tipo de oferta, se propõe ter um docente de apoio pedagógico por no mínimo cada 10 estudantes com deficiência encaminhados às escolas públicas do distrito. Nesse

sentido, o profissional deve organizar, flexibilizar, adaptar e enriquecer o currículo e ou plano de estudos, conforme as condições e estratégicas estabelecidas nas orientações pedagógicas produzidas pelo Ministério de Educação Nacional.

*“Una segunda modalidad de oferta, es la atención educativa en aula diferencial. Es una modalidad dentro de las escuelas en la que existen aulas de atención exclusiva para estudiantes con Discapacidad Intelectual leve y moderada. Estas aulas diferenciales se encuentran en 2 o 3 colegios de una localidad/barrio. En ellas se atiende a niños con discapacidad intelectual leve y moderada y se trabajan talleres para la vida diaria y laboral. Estos estudiantes no asisten al aula regular, sino únicamente al aula diferencial. La apuesta actual, es que estos niños puedan participar de ambas modalidades: Inclusión y aula diferencial, pero aún estamos en ese proceso de constitución.” (Narrativa de una docente de apoyo de un colegio distrital de Bogotá).*

Por sua parte, a Secretaria de Educação Distrital destaca que nem todas as instituições educativas do Distrito fazem uso das aulas diferenciais<sup>27</sup>. Ainda se utilizam modelos de salas de aula especializadas de onde os estudantes com deficiência apenas interagem com estudantes sem deficiência ao ingressar na escola, no recreio e nos almoços.

Outra questão que merece destaque é a escolarização de alunos surdos. Na cidade de Bogotá, as escolas públicas, como indica o decreto 366/09, estão obrigadas à atenção das pessoas surdas e com deficiência auditiva, oferecendo um intérprete por cada dez alunos surdos em uma escola. Porém, na cidade também existem mais duas modalidades de escolas especializadas privadas para o atendimento das pessoas com surdez: *Bilingües e Biculturales* e aulas para

---

<sup>27</sup> A Secretaria de Educação Distrital oferece uma lista de 91 Instituições oficiais em distintas localidades de Bogotá, nas quais se realizam processos de educação inclusiva e dentro desta lista se encontram instituições que não contemplam as classes diferenciais como um dispositivo complementar à classe regular. Reafirma-se que estas classes diferenciadas substituem a sala de aula regular, isolando todas as pessoas com deficiência intelectual em uma mesma sala, restringindo a participação das mesmas no ambiente escolar.

surdos não oralizados. As salas de aulas contêm poucos alunos (geralmente até 8 alunos por sala) e um professor surdo ou ouvinte certificado como intérprete.

Uma outra alternativa de escolarização das pessoas com deficiência, inclui as escolas especiais. Embora a Secretaria de Educação Distrital não tenha convênios diretos com instituições privadas, em Bogotá existem escolas que prestam serviços de reabilitação integral para pessoas com deficiência subscritos à Secretaria de Saúde de Bogotá e pertencentes ao sector privado. Esses centros de reabilitação recebem pessoas com deficiência motora, intelectual, autismo e as vezes com baixa visão. Têm como equipe interdisciplinar fonoaudiólogos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais e, em algumas instituições, há o serviço de educação especial. No entanto, cabe ressaltar que as práticas dos centros de reabilitação são restritas ao âmbito médico e terapêutico, baseando-se em modelos de classificação de funcionamento como a CIF<sup>28</sup>, nos diagnósticos médicos com o objetivo de reabilitar e estimular às pessoas com deficiências.

No entanto, essa frequência termina, na prática, tendo um efeito substitutivo da obrigatoriedade de escolarização.

Esta modalidade de atendimento é ainda muito predominante em Bogotá, tendo mais de cem centros de reabilitação segundo o Ministério da Proteção Social (2010).

Por outro lado, ainda que o inciso G destaque a importância de realizar projetos educativos personalizados nas escolas, na prática estes pouco se evidenciam, em função de dinâmicas que tendem a não implicar em modo efetivo os professores e a oferecer discretos apoios. A modalidade de trabalho que se está desenvolvendo atualmente, segundo o relato dos entrevistados, é a flexibilização curricular, entendida como “aquela que mantém os mesmos objetivos gerais para todos os alunos, mas dá oportunidades diferentes para acessá-los: ou seja, organiza o ensino desde a diversidade social e cultural, tendo em conta estilos

---

<sup>28</sup> Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde.

de aprendizagem de seus alunos, tentando dar a todos a oportunidade de aprender”. (COLOMBIA, 2002).

O anterior, relembra as discussões de Ball e Bowe (Bowe et al., 1992), ao que diz respeito à interpretação das políticas segundo os próprios atores.

“Os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos (...). Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal-entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes.” (Bowe et al., 1992, p. 22).

Ao propor a análise do Decreto 470/2007, considerando a importância de seu artigo 11, destaca-se o direito à educação como um diretriz e pode ser evidenciada uma série de pautas para garantir este direito. Não obstante, é necessário observar que há muitos aspectos relativos à operacionalidade que não se mostram como elementos favoráveis no sentido de assegurar esse direito. Não são propostos programas ou projetos para o desenvolvimento das pautas estabelecidas; existem discrepâncias entre as linhas organizadoras do determinado o decreto e demandas associadas às práticas pedagógicas nas escolas; não são referidas estratégias de acompanhamento e avaliação, gerando um “processo de inclusão” no qual os colégios se adaptam às normas segundo suas necessidades e conveniências. Quando nos referimos à ação pedagógica, pode-se identificar que a política pública em análise não se associa a pautas visíveis sobre modelos de avaliação, participação, culturas e práticas que se inclinam confirmam suporte à educação inclusiva. Em sintonia com essas perspectivas, não se especifica a obrigatoriedade dos pais no sentido de matricularem os seus filhos com deficiência nas escolas

públicas. Há ainda uma precária transparência no trato às informações e as plataformas para sistematizar as matrículas de estudantes com deficiência (SIMAT<sup>29</sup>) são de uso exclusivo de coordenadores acadêmicos dos colégios. O acesso a essas informações não é consentido aos educadores, nem mesmo o educador especial. Assim, é visível um forte sigilo para o conhecimento público dos ditos dados, o que torna frágil a possibilidade de acompanhamento e controle social de processo, além de propiciar o desconhecimento de evasão escolar das pessoas com deficiência.

O decreto 366/09 destaca o apoio pedagógico para as pessoas com deficiência em instituições públicas e, nessa medida, a política pública busca ter concordância com a referida normativa, assim:

*Artículo 14. Al contratar el servicio de apoyo pedagógico, las entidades territoriales certificadas asignarán como responsabilidad del contratista, entre otras, las funciones y obligaciones establecidas en el artículo 10 del presente decreto. El personal de apoyo pedagógico dependiente de los prestadores del servicio debe responder a los requerimientos diferenciales de los estudiantes con discapacidad o con capacidades o con talentos excepcionales. Para lo anterior, este personal debe acreditar formación y experiencia específica de por lo menos dos (2) años en su atención, preferiblemente con perfil en psicopedagogía, educación especial, o en disciplinas como psicología, fonoaudiología, terapia ocupacional como apoyos complementarios a la educación. Este personal debe certificar formación y experiencia en modelos educativos, pedagogías y didácticas flexibles. (Dto. 366/09).*

O parágrafo anterior revela um duplo efeito, pois retira a responsabilidade do Estado com relação à oferta educativa de apoio pedagógico como uma obrigação associada a esse ente público. Além disso, sugere que desapareça o cargo estatal direto de um profissional, o que o situa no espaço das entidades prestadoras de serviços (entidades privadas), constituindo outras formas de perceber ao educador

---

<sup>29</sup> A sigla significa *Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media*.

especial, além de terceirizar a oferta particular que garantiria a educação inclusiva de pessoas com deficiência e altas habilidades. Nesse sentido, deixa-se a educação das pessoas com deficiência à mercê das entidades privadas de atenção especializada para aqueles sujeitos que ainda hoje não se beneficiam da escola regular. Além disso, o educador especial é categorizado como um perfil de caráter técnico e complementar, o que tende a priva-lo de sua especificidade pedagógica e didática; assumindo que os outros perfis mencionados no decreto, teriam o mesmo conhecimento do educador especial para cumprir as funções e obrigações da prestação do serviço de apoio educacional. O apoio fica associado a um eixo de contratação/profissionalização, em modo que favorece uma dinâmica na qual predominam o conhecimento técnico e um conjunto de intervenções subordinadas à ação do docente e sem necessária sintonia com o currículo.

A questão dos educadores especiais, nas reformas educacionais que anunciam a educação inclusiva, é composta por duas situações complementares associadas aos concursos docentes e o Estatuto docente, as quais mostram uma nova concepção desse perfil profissional.

Os concursos docentes abrem o espaço escolar para qualquer profissional não licenciado, não exigindo a formação que evidencie a singularidade do educador especial. Apesar disso, paradoxalmente, o educador especial surge como um dos apoios profissionais dos processos de inclusão escolar. Assim, tais educadores não são chamados a ter uma vinculação com o Estado por meio de concurso, em vez disso eles passam por contratação terceirizada como prestadores de serviços.

Nessa medida, a atual política pública relativa à deficiência de Bogotá tem discrepâncias com o Decreto 366/09, no sentido de determinar a presença de um suporte de ensino nas salas de aula das escolas públicas, embora, os processos de contratação e formação desses profissionais sejam subjetivos e terceirizados gerando um tipo de fragilidade na política.

Um último tema importante que destaca o decreto 470/07 é a participação. No capítulo II do mesmo decreto se aprofunda na dimensão denominada: Cidadania

Ativa, na qual reconhece às pessoas com deficiência, suas famílias e seus cuidadores como pessoas autônomas com direitos políticos, civis, econômicos e sociais. Nesse sentido, propõe como deveres principais da política pública distrital relativa à deficiência, no artigo 16:

- “a) Promover la participación para el fortalecimiento de la autonomía, garantizando la capacidad para que las personas con discapacidad, líderes y organizaciones tomen decisiones informadas de manera proactiva tanto en los escenarios públicos, privados, como en los familiares e individuales.*
- b) Desarrollar espacios participativos donde las personas con discapacidad establezcan las orientaciones sobre el tipo de desarrollo y cuidado que necesitan y requieren, sobre la base de las relaciones con sus cuidadoras y cuidadores con su entorno familiar/comunitario y con la ciudad en general.*
- c) Garantizar y promover espacios de participación en los procesos de planeación, diseño, ejecución y control de las políticas públicas, así como en los niveles de control social de la gestión pública.*
- d) Diseñar y desarrollar espacios de inclusión social para la personas con discapacidad sus cuidadoras, cuidadores, familias y organizaciones sociales tanto en el sector público, como en el privado. Así, las autoridades públicas deben fortalecer, incentivar y garantizar la igualdad de oportunidades para la participación, y por lo tanto, deben diseñar estrategias que disminuyan de manera decidida las barreras para el ejercicio pleno de la misma.” (Art. 16. Dto. 470/07)*

Com efeito, a atual Política Pública Distrital relativa à Deficiência está marcada desde seu início por um tom participativo e de mobilização social que ainda que empodera à cidadania e gera inclusão social, não está permitindo que entrem novos discursos em torno da maneira como se formulam e implementam políticas sociais. Isto se evidencia, por exemplo, na problemática ocasionada durante o processo de eleição dos representantes por deficiência para a coordenação do Sistema Distrital de Deficiência.

É importante destacar que, em relação com o mesmo desenho do Decreto 470/07 e, sem desconhecer a imensa importância que teve como eixo fundador de uma Política Pública Distrital relativa à Deficiência que escolhe a voz das pessoas com deficiência, é claro que esta norma careceu desde um começo de um forte conteúdo técnico que complementara o tom participativo da iniciativa, no sentido de alimentar à política de elementos fundamentais para o êxito de sua aplicação como o desenho de linhas de base e indicadores, assim como aspectos constituintes e procedimentais referentes a seu esquema organizacional e operativo.



Por outra parte, enquanto a Política Pública Distrital relativa à Deficiência e o Sistema Distrital de Deficiência fazem parte de um Sistema Nacional de Deficiência posto em marcha pela Lei 1145 de 2007, ainda faz falta um maior impulso para que Bogotá se posicione frente à política nacional de deficiência que, atualmente está em processo de formulação.

Para finalizar, considero importante ressaltar algumas questões. Em primeira instância, a ausência de um Sistema de informação para a Política Pública Distrital relativa à Deficiência e o Sistema Distrital de Deficiência não tem permitido ao Distrito reconhecer os verdadeiros avanços da política nem compreender a complexidade relativa à situação de vida das pessoas com deficiência. Assim, a cidade não tem um claro conhecimento de onde se encontram as pessoas com deficiência e quais são suas principais necessidades. Tampouco tem informação suficiente para conhecer quantas pessoas com deficiência estão se beneficiando dos serviços vinculados à oferta institucional da cidade. Predominam, portanto, uma tendência à subnotificação da presença de pessoas com deficiência e o precário acompanhamento por parte da população. Adicionalmente, o registro não está articulado com as bases de dados das entidades distritais, o que torna mais complexos os processos de seleção, priorização e focalização de beneficiários.

Em segunda instância, a Política Pública Distrital relativa à Deficiência não somente carece de objetivos e metas de médio e longo prazo e também não conta com um Sistema de avaliação, seguimento e controla da política pública. De fato, desde a mesma promulgação do Decreto 470/07 não se pensou na necessidade de estabelecer metas claras, nem indicadores de impacto, resultados e evidências acerca da gestão.

Ao longo do texto se tem evidenciado tanto as forças como as debilidades da política pública distrital relativa à deficiência, estabelecida mediante decreto 470/07. Assim, é notório que existem consensos e discrepâncias entre as normativas nacionais citadas e o próprio decreto 470/07, como também inconsistências no desenho atual da política, o qual repercute diretamente na implementação das propostas

decretadas na dita normativa ao que concerne à educação e à participação das pessoas com deficiência.

Os textos dos documentos mencionados, foram entendidos como uma das formas pelas quais, a política pública distrital se constituiu e materializou a partir da década dos anos 2000, de modo que alguns aspectos relativos à maneira como Bogotá vem instituindo e implementando sua política pública relativa à deficiência, mereceram ser destacados. Busquei compreender como a política pública assumiu, durante a última década, diferentes perspectivas com potencial para gerir os processos da oferta educativa e organização de seus serviços.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

As palavras finais desta dissertação de mestrado têm como intenção sistematizar reflexões referentes às questões propostas inicialmente. Buscam, ainda, colocar em destaque os aspectos centrais relativos à história e à política de educação especial no contexto colombiano, em modo que se deixe pistas para futuras investigações sobre o tema.

A presente pesquisa se propôs analisar a Política Pública relativa à Deficiência em Bogotá, a partir do desenvolvimento histórico da Educação Especial na Colômbia, considerando seus componentes, regulamentos e planos de ação.

Com a finalidade de compreender a forma como o estado se mobilizou para dar curso às ações da educação especial, busquei identificar as conexões estabelecidas entre a política distrital e as diretrizes nacionais. Ademais, a abordagem do tema foi caracterizada pela identificação de análise de alguns períodos históricos da educação especial na Colômbia, com o objetivo de permitir uma melhor compreensão dos processos de formulação da atual Política Pública Distrital de Bogotá.

Ao longo da análise, foram apresentados os momentos, diretrizes e movimentos constitutivos dessa política, realizando interpretações desde a abordagem histórica, tendo como referências analíticas as bases do pensamento sistêmico e do ciclo de políticas.

Nesse sentido, busquei estabelecer o diálogo entre as abordagens do Pensamento Sistêmico e o Ciclo de Políticas associados às discussões e aportes que rodeiam a temática investigada. A interlocução entre os indícios que marcam a configuração dos fenômenos e as referidas abordagens possibilitou a compreensão dos movimentos constitutivos da política, entendendo que, nesse processo de formulação e implementação das ações, a política pública esteve permeada por debates e contradições. De acordo com essa perspectiva, a instituição de uma

política está necessariamente associada ao processo de reinvenção e interpretação exercido pelos atores sociais.

Considero necessário começar destacando que a Colômbia tem suas diretrizes relativas à educação especial expressas na Política Pública de Deficiência e Inclusão Social por meio do CONPES 166 de 2013. Este documento normativo, que é resultado de um processo histórico recente no sentido de afirmação dos direitos das pessoas com deficiência, apresenta características constitutivas que podem ser identificadas como fragilidades no que se refere ao foco na educação e na delimitação relativa a um universo de ações que estariam circunscritas no plano da obrigatoriedade. Uma primeira questão a assinalar é que a política pública nacional anuncia-se como ampla, tendo como meta transcender as políticas de assistência e proteção, associando-se às políticas de desenvolvimento humano com enfoque em direitos, de acordo com os preceitos do Ministério de Proteção Social e Ministério da Saúde. Assim, ao longo do documento, o tema da Educação não é apresentado com ênfase que permita a identificação de como esta será constituída nas escolas, nem são determinadas diretrizes específicas para sua implementação.

Outra questão importante de ressaltar nesta seção é o fato de que, embora exista um Registro para a Localização e Caracterização das Pessoas com Deficiência (RLCPD), não existem registros amplos e confiáveis sobre quantas pessoas com deficiência há no país, quantos estão escolarizados e em que tipo de instituições se encontram predominantemente. A inconsistência desses dados pode ser identificada como um enorme desafio na instituição de uma política, pois estão assim comprometidas as ações de planejamento e de avaliação. Uma razão que nos auxilia a entender a ausência de clareza a respeito desses dados é que tais informações se associam a ferramentas que têm seu uso restrito às pessoas com deficiência e seus familiares. Essa determinação não permite que se conheça as reais demandas para a área e nem mesmo os eventuais avanços da política pública nacional e distrital, além de não favorecer a compreensão da situação nos âmbitos da saúde, educação e participação das pessoas com deficiência.

Uma questão que antecede a problemática do RLCPD é aquela relativa ao censo nacional, já que o último foi realizado em 2005 pelo DANE. Os dados disponíveis, portanto, em 2016, são aqueles resultantes do último censo, tanto da população em geral, como das pessoas com deficiência na Colômbia. Nesse sentido, há elementos de dificuldade em relação a toda ação do Estado, incluindo aquela que visaria desenvolver uma política pública relativa à deficiência, mas que não dispõe de dados de priorização e focalização de beneficiários. Esse fenômeno mostra-se em contradição com aqueles preceitos e diretrizes estipulados nas normativas nacionais e distritais.

Por outro lado, no que concerne a Bogotá, como distrito capital da Colômbia, trata-se de um contexto que possui, como foi visto, uma autonomia especial no desenvolvimento de políticas, planos e normativas. Nesse sentido, a educação especial em Bogotá apresenta uma evolução nos processos de inclusão das pessoas com deficiência, destacando-se pela formulação de uma política pública relativa à deficiência determinada sob o decreto 470/07, tendo como pontos importantes: Educação, saúde e participação e cidadania, sob o enfoque de direitos.

Considero importante ressaltar que o conceito de deficiência proposto nesse decreto concorda com o conceito proposto pelas diretrizes nacionais e internacionais, o que evidencia uma evolução e certa coerência com a busca da implementação de políticas e normativas que propendam por essa perspectiva.

Por sua vez, durante a análise, se evidenciou que tais políticas apresentam como aspecto de força, um alto nível de participação. Este pode ser considerado um traço característico e o que o distingue da maioria das iniciativas políticas no país, já que se envolveu a população com deficiência em todo o processo de sua formulação. Este processo, como já foi mostrado, se iniciou durante a redação do Decreto 470/07 fortalecendo-se graças a existência de 7 representantes das diferentes deficiências, como coordenadores e subcoordenadores das distintas instâncias do Sistema Distrital de Deficiência.

No que diz respeito à oferta educativa, a política pública mostra ausência na implementação de propostas, programas e projetos visíveis para o desenvolvimento das pautas estabelecidas; existem discrepâncias entre o determinado no decreto e as práticas pedagógicas nas escolas, em conjunto com as diretrizes nacionais, quando por exemplo não existe a obrigatoriedade de inclusão com definição clara pela política ou inclusive quando alguns colégios têm salas de aula diferenciais e outros não; o escasso direcionamento ao processo de inclusão gera que os colégios adaptem a norma segundo suas necessidades e conveniências. Por sua vez, não há diretrizes claras sobre os modelos de avaliação, participação, culturas e práticas que propiciem o acompanhamento em relação à educação inclusiva e, finalmente, não se especifica sobre a obrigatoriedade dos pais e das famílias para matricular seus filhos com deficiência nas escolas públicas.

No que diz respeito à formação de professores e suas práticas, ao longo do texto ficou em evidência que a formação e capacitação de educadores especiais e Intérpretes para surdos faz parte da política distrital e também daquela nacional. Nessa ordem de ideias, a formação de educadores especiais se realiza em universidades públicas e privadas que oferecem o curso de Licenciatura em Educação Especial na modalidade de graduação, enquanto que os intérpretes têm acesso a essa formação por meio de instituições privadas que garantem este serviço.

No entanto, um detalhe importante a destacar é que os educadores especiais, quando considerado o âmbito nacional, não têm um concurso público próprio. A única maneira existente para ter acesso a um concurso público é apresentar-se como professores de sala de aula comum. Nesse sentido os educadores especiais sendo o único recurso de apoio à inclusão, só tem acesso à escola mediante empresas privadas por um tempo determinado, o qual gera fragilidades nos processos de inclusão e terceiriza a profissão dos educadores especiais.

Uma característica importante da Política Pública Distrital de Deficiência, é que esta não apresenta com clareza o processo de educação na perspectiva inclusiva para

as escolas públicas e privadas da cidade. A análise do artigo 11 do decreto 470/2007 mostrou que estão estipuladas uma série de diretrizes que não deixam claro a forma em como e porque devem ser desenvolvidas, já que estabelece pautas genéricas sem caráter obrigatório que propiciam que cada instituição educativa tome iniciativas próprias sobre como devem ser aplicadas tais diretrizes.

O que se evidencia nas escolas sobre a implementação da política é a produção de um tipo de excessiva autonomia nas instituições para tomar decisões sobre aquilo que se efetiva como uma política educacional, considerando fatores organizacionais, de pressupostos e de infraestrutura. Nessa medida, a política pública apresenta fragilidades que obstaculizam o processo de educação inclusiva no distrito, já que que a sua vez, não há evidência de processos de seguimento, monitoramento e avaliação da mesma.

Outro aspecto importante que encorajou a análise relaciona-se com a ausência de uma visão estratégica que ordene a implementação com obrigatoriedade da política pública. Nesse sentido, não se tem estabelecido objetivos e metas de longo prazo que possam ser medidas.

Considerando a história da educação especial na Colômbia, os paradoxos existentes e a inconsistência da política pública relativa à deficiência, pode ser interpretada como processo estrutural no qual se apresenta uma desvalorização e secundarização da educação especial. Ou seja, não pode ser considerada uma casualidade a carência de dados específicos sobre a população com deficiência, a forma em como se constituiu a política pública relativa à deficiência em nível nacional com relação à distrital de Bogotá, a tercerização dos educadores especiais, os paradoxos existentes entre as normativas nacionais e as distritais, as contradições entre o postulado no decreto e a real oferta educativa que se realiza nas escolas e, claro, a precária clareza sobre a obrigatoriedade de dita política, os documentos amparados e formulados desde o Ministério de Saúde e o Ministério da Proteção Social.

Apesar da intensidade da análise que acaba de ser apresentada, é perceptível que há uma relativa sintonia entre os documentos internacionais orientadores das políticas educacionais de inclusão e as normativas nacionais e distritais para o caso de Bogotá que abordam o tema da educação inclusiva, o que se mostra mais como uma tendência, uma perspectiva.

Finalmente, ressalto que o reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência não é suficiente para garantir a realização de ações efetivas que assegurem esses direitos. Apesar de que a Colômbia possuir uma política pública nacional de inclusão social ainda em processo de formulação e de o distrito de Bogotá ter uma política pública distrital relativa à deficiência com base no enfoque dos direitos, há um ainda um significativo número de pessoas com deficiência que continua sem ter garantido o acesso aos serviços, sem garantia de permanência nas escolas, portanto, permanecem à margem do processo educativo formal do país.

O reconhecimento das singularidades do contexto colombiano mostra que é importante continuar investindo em estudos referentes a políticas e propostas que possam representar avanços no acesso à Educação Inclusiva para as pessoas com deficiência.



## REFERÊNCIAS

ALCALDE MAYOR DE BOGOTA DISTRITO CAPITAL. **Decreto 470**, de 12 de outubro de 2007. Por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital. Bogotá, 2007.

ÁLVAREZ, J. E. Cabrera, Miguel Ángel. Historia, lenguaje y teoría de la sociedad. Madrid: Frónesis-Cátedra, 2004. 188 páginas. In: **Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura**, n. 33, p. 396–400, 2006.

ALZATE, S. A. Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. In: **Revista Fórum**, v. 1, n. 1, p. 95-111, 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359/32374>>.

BALL, S. J. Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. In: **Comparative Education**, v. 34, n. 2, p. 119-130, 1998. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050069828225>>.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. In: **Journal of Curriculum Studies**, v. 24, n. 2, p. 97–115, 1992. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0022027920240201?journalCode=tcu s20#.VqovQPkrKM8>>.

BATESON, G. **Espíritu y naturaleza**. Buenos Aires: Amorrortu, 1993.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **La construction sociale de la réalité**. Paris, Méridiens Klincksieck, 1986.

BRIZOLLA, F. **Políticas públicas de inclusão escolar: “negociações sem fim”**. 2007. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Educação, UFRGS, Porto Alegre. 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/12216>>.

CONSEJO DE BOGOTÁ. **Acuerdo 505**, de 10 de dezembro de 2012. Por medio del cual se modifica el Acuerdo 137 de 2004 y se establece el Sistema Distrital de Atención Integral de Personas en condición de discapacidad en el Distrito Capital y se modifica el Acuerdo 022 de 1999. Bogotá, 2012.

CONSEJO DISTRITAL DE BOGOTÁ. Sistema distrital de atención integral de personas en condición de discapacidad. **Informe de gestión y resultados del Sistema Distrital de Atención Integral de Personas en condición de discapacidad en el Distrito Capital**. Período enero a diciembre de 2012. Bogotá,

2013.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 1991

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Artmed, 2010.

DE LOS RÍOS, A. Y. (2011). **Educadores especiales en la educación inclusiva como reforma y práctica de gubernamentalidad en Colombia: ¿perfil, personal o productor de saber?** *Currículo sem Fronteiras*, 11(1), 34-41.

DUARTE, J. **The Politics of the Administration of Public Teachers in Two Colombian Regions**. Oxford, 1995.

EASTON, D. **A framework for political analysis**. Prentice-Hall, 1965.

FONSECA, J. J. S. da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

HALL, P. A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. In: **Comparative politics**, p. 275–296, 1993.

HECLO, H.; WILDAVSKY, A. The private government of public money: community and policy inside British politics. In: **Revue française de science politique**, v. 25, n. 2, p. 342–345, 1975.

HERNÁNDEZ, G. El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia. **Revista de estudios sociales**, n. 4, p. 80–91, 1999. Disponível em: <<http://res.uniandes.edu.co/indexar.php?c=Revista+No+04>>.

JOBERT, B.; MULLER, P. L'État en action. **Corporatismes et politiques publiques**. Paris, PUF, 1987.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who gets what, when, how**. P. Smith New York, 1950.

LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. In: **Public administration review**, p. 517–526, 1979.

LOS RÍOS, de Y. A. Algunos modos de historiar la educación especial en Colombia: una mirada crítica desde la historia de la práctica pedagógica. **Revista brasileira de educação especial**, Marília, v. 13, n. 2, p. 173–188, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-65382007000200003>>.

MACINTYRE, A. **After virtue**. University of Notre Dame Press Notre Dame, 1984.

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, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n94/a03v27n94.pdf>>.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. dos S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, p. 143–172, 2011.

MATURANA, H. R. **El sentido de lo humano**. Ediciones Granica SA, 2008.

MÉNY, Y.; THOENIG, J. C. **Politiques publiques**. Presses Universitaires de France, PUF, 1989.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Programa de educación inclusiva com calidad "construyendo capacidad institucional para la atención a la diversidad". **Índice de Inclusión de Colombia. Cartilla de Educación Inclusiva: Guía 18**. [2007].

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Programa de educación inclusiva com calidad "construyendo capacidad institucional para la atención a la diversidad". Guia y herramienta. **Cartilla de Educación Inclusiva: Guía 34**. Medellín - Colombia, 2008.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. **Decreto 366**, de 9 de fevereiro de 2009. Por medio del cual se reglamenta la organización del servicio de apoyo pedagógico para la atención de los estudiantes con discapacidad y con capacidades o con talentos excepcionales en el marco de la educación inclusiva. Bogotá, 2009.

MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Traduzido por: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. 2. ed. Pelotas: Educat, 2004.

OLSON, J. **Understanding Teaching**. Philadelphia, PA: Open University Press, 1992.

OBREGÓN, J. S.; SALDARRIAGA, O.; OSPINA, A. **Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946**. Colciencias, 1997.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social. In: **Documento Conpes 166**. Bogotá, 2013.

ROBINSON, V. M. J.; KUIN, L. M. E. I. The explanation of practice: Why Chinese students copy assignments. **International Journal of Qualitative Studies in Education**, v. 12, n. 2, p. 193–210, 1999.

RODRIGUEZ R.; L. M.; LOS RIOS, de. M. L. Y.; ALEXANDER, V. Rastros de la diferencia pedagogía de anormales, profilaxis y modernidad en Colombia 1870-

1930. 2005. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/123456789/810>>.

ROTH, A. **Formulación, Implementación y Evaluación**. Ediciones Aurora. Bogotá, 2006.

SEBATIER, P. A.; JENKINS, H. C. The Dynamics of Policy-Oriented Learning. In: SEBATIER, P. A.; JENKINS, H. C. (Orgs). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, 1993.

SALAZAR, C. **Las Políticas Públicas**. 2. ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 1999.

SALINAS, L. Evolución histórica de la Educación Especial en Colombia. In: **Un siglo de educación en Colombia**. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Oficina de Planeación del Sector Educativo, 1988.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. FGV, 1979.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>.

TOSTA, E. I. L. Educação especial em Mato Grosso: trajetórias e políticas públicas na rede estadual de ensino (1962-2012). 2014. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Educação, UFRGS, Porto Alegre. 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/102334>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad**, 2006.

VAN MAANEN, J. Reclaiming qualitative methods for organizational research: A preface. **Administrative science quarterly**, v. 24, n. 4, p. 520–526, 1979.

VELÁSQUEZ, A. V. **Notas sobre el Estado y las políticas públicas**. Almudena Editores, 1999.

VELÁSQUEZ, R.; PINEDA, O. Informe final política pública distrital de discapacidad. In: SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Alcaldía mayor de Bogotá D.C. **Evaluación ejecutiva del proceso de formulación e implementación y el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y los procesos de monitoreo y seguimiento de la política pública de discapacidad para el periodo (2008- 2013)**. Universidad del Rosario, 2015.

WOLCOTT, H. F. **Transforming qualitative data: Description, analysis, and**

**interpretation.** Sage, 1994.

WOLGER, J. Hacia el cambio. In: ROSE, R.; FLORIAN, L.; TILSTONE, C. (Orgs). **Promoción y Desarrollo de Prácticas Educativas Inclusivas.** Editorial Fundamentos, 2003.

YARZA, A.; RAVE, L. M. R. **Educación y pedagogía de la infancia anormal 1870-1940.** Bogotá: Grupo Historia de la Practica Pedagogica. Cooperativa Editorial Magisterio, 2007.

## ANEXOS<sup>30</sup>.

# EDUCAÇÃO ESPECIAL NA COLÔMBIA: Uma análise da política pública relativa à deficiência em Bogotá (2000 - 2014)

Eslí María Monterrosa Montaño.

Orientação: Claudio R. Baptista.



## NASCIMENTO DA PESQUISA



<sup>30</sup> Corresponde a um roteiro de leitura e uma síntese geral da dissertação com o objetivo que ajudar ao leitor na melhor compreensão da pesquisa anteriormente apresentada.

## **OBJETIVO GERAL**

- Analisar a Política Pública relativa à deficiência em Bogotá, a partir do desenvolvimento histórico da Educação Especial na Colômbia, considerando seus componentes, normativas e planos de ação

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Contextualizar o histórico da Educação Especial na Colômbia, considerando a concepção do sujeito e dos programas de ação
- Identificar as diretrizes que sustentam a política de educação inclusiva no distrito de Bogotá
- Interpretar analiticamente as propostas e ações para a educação inclusiva realizadas no âmbito da política de Educação Especial na cidade

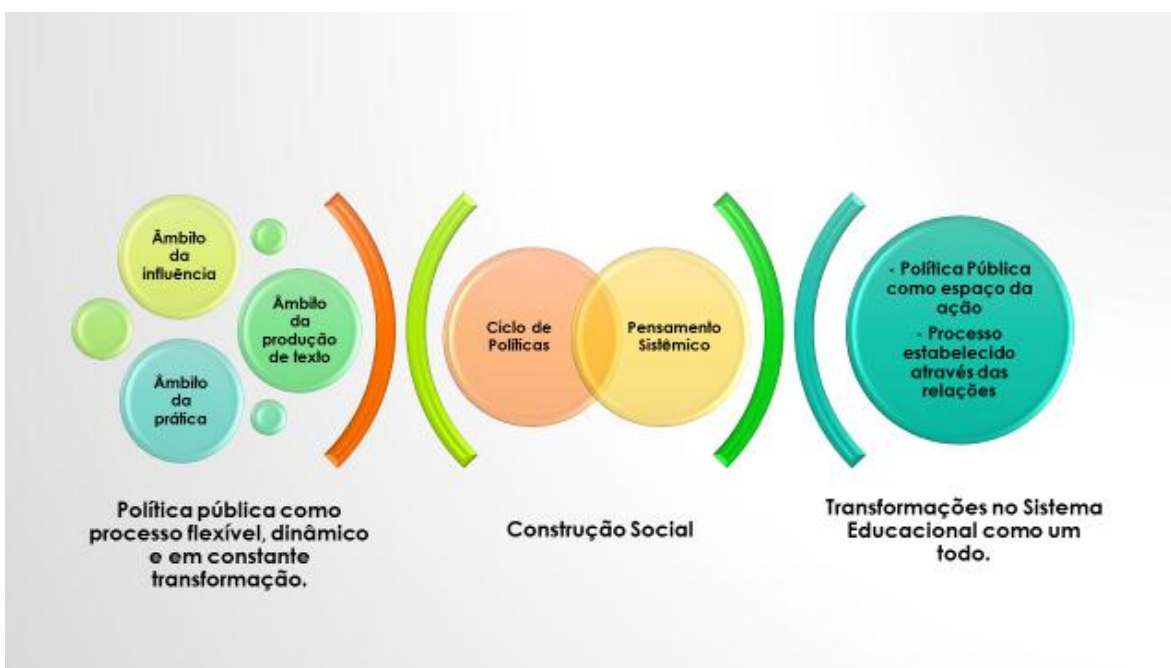


## **TECENDO CAMINHOS: TRAJETÓRIAS DA INVESTIGAÇÃO**

### **... PERGUNTAS NORTEADORAS...**

- Quais os conceitos de Educação Especial e Deficiência que são evidenciados no histórico da Educação Especial na Colômbia, e como esses conceitos influenciaram na criação da nova política de Educação Especial?
- Quais são os princípios organizadores, componentes, planos de ação e normas que constituem a Política Pública de Educação Especial?
- Quais são os mecanismos de ação do Estado para o estabelecimento da Política Pública?





## ... DOCUMENTOS ANALISADOS...



Índice de inclusão da  
Colômbia

Decreto 470 de  
2007



Decreto 366 de 2009

Textos oficiais da  
história da  
Educação  
Especial



Pesquisas sobre políticas  
públicas de deficiência

Leis, guías e  
resoluções do  
distrito de  
Bogotá no  
marco da  
deficiência

## PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

# PERSPECTIVAS TEÓRICAS



## CICLO DE POLÍTICAS

(Ball, 1998)



... UM PAÍS CHAMADO...



## DADOS IMPORTANTES DA COLOMBIA

- **População Total:** 47.846.160 pessoas.
- **Capital:** Bogotá, D.C.



## SISTEMA EDUCACIONAL COLOMBIANO



### O SISTEMA DE EDUCAÇÃO NA COLÔMBIA ESTÁ ORGANIZADO EM DIFERENTES NÍVEIS

**Ensino Superior:**  
Graduação  
Profissional/  
Tecnológico

**Pós-Graduação:**  
Especialização/  
Mestrado/  
Doutorado/  
Pós-Doutorado

#### EDUCAÇÃO BÁSICA

Ensino  
Fundamental

Ensino Médio/  
Ensino técnico/  
Bacharelado

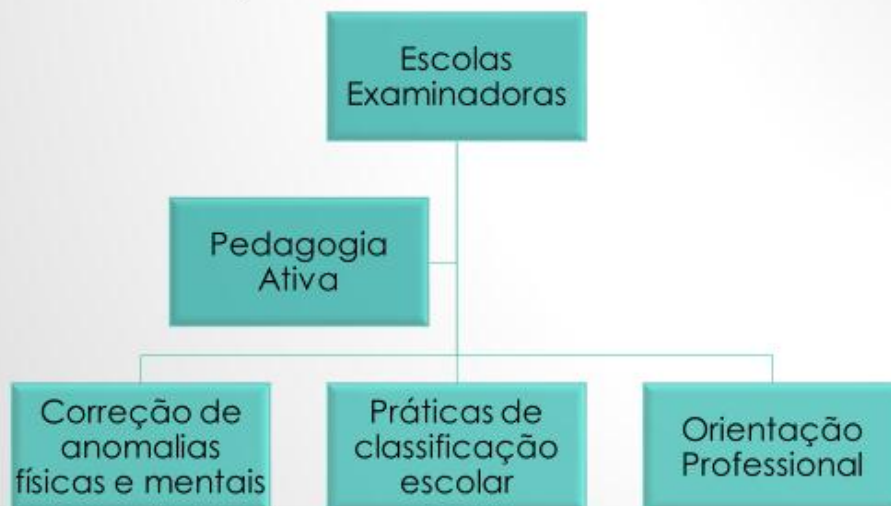
#### EDUCAÇÃO INFANTIL

Maternal

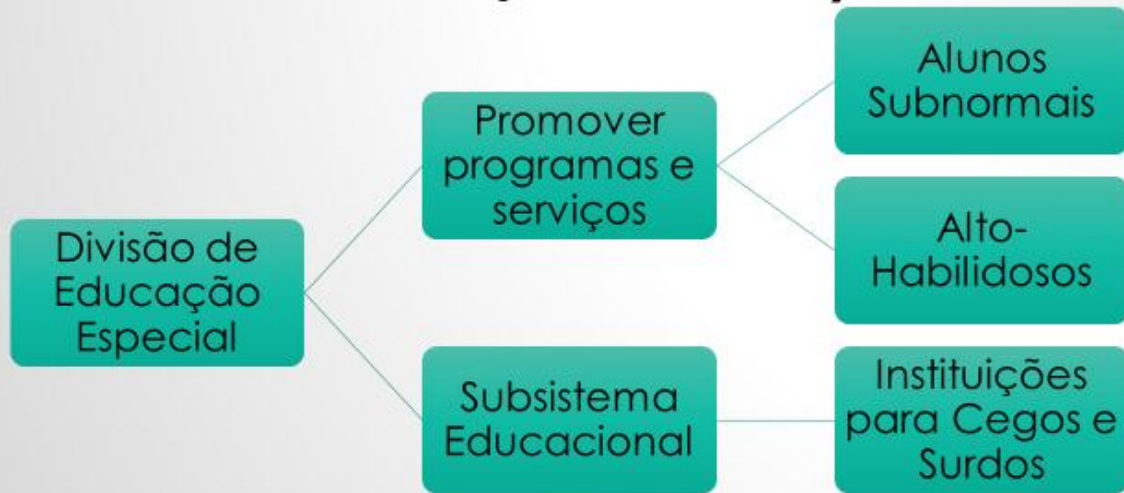
Pre-jardim, Jardim e Transição



## 1920 - 1950 (PEDAGOGIA DOS ANORMAIS)



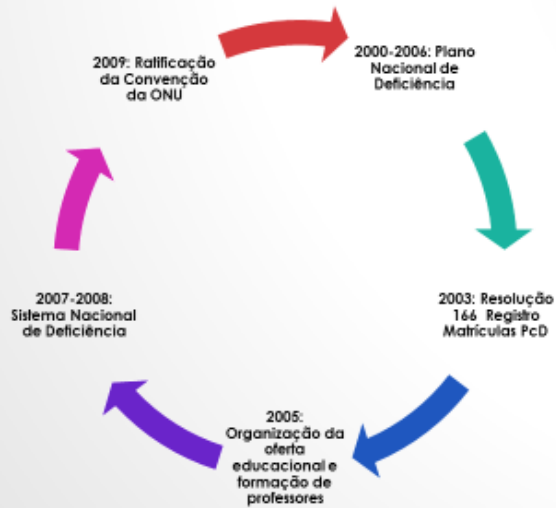
## 1950 - 1980 (INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL)



## 1980 - 2000 (MODELO DE INTEGRAÇÃO ESCOLAR)



# EDUCAÇÃO INCLUSIVA: DE 2000 ATÉ A ATUALIDADE.





# POLÍTICA PÚBLICA RELATIVA À DEFICIÊNCIA EM BOGOTÁ

Decreto 470 de 2007

**População** de 7.878.783 habitantes.

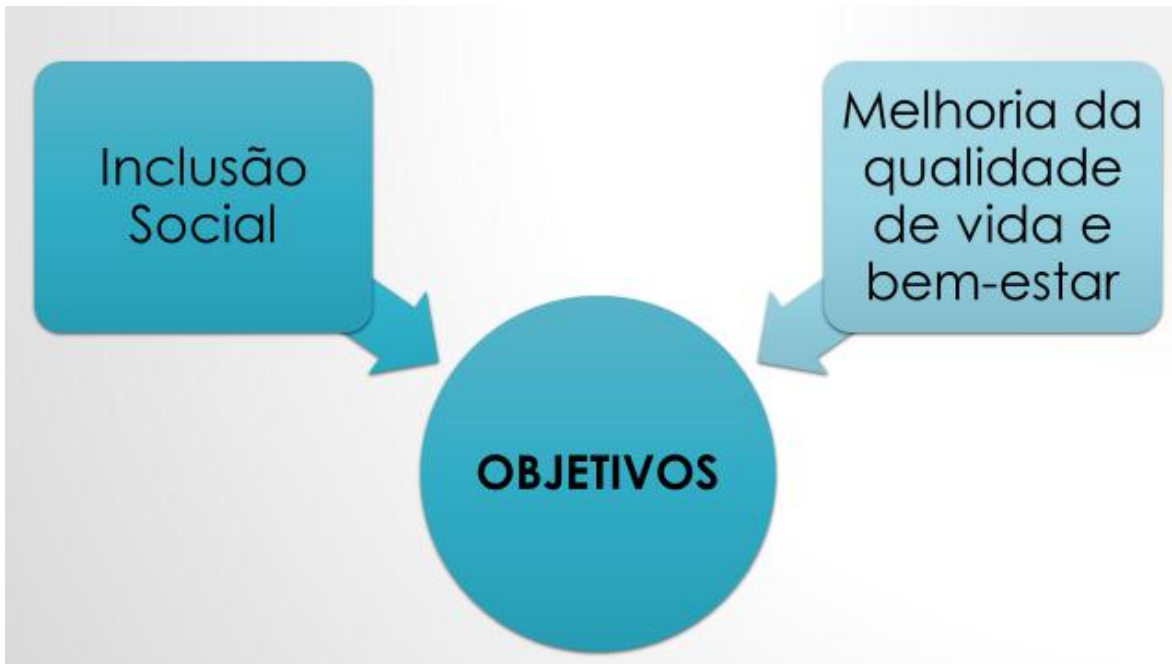
**Sistema Educacional:**

Ensino fundamental, Ensino médio, Ensino Superior e Pós-graduação.

**Pessoas com deficiência:** 173.587 (2006)

**Escolarização:** Centros Especializados e Escolas de ensino comum.







## POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL “DE DEFICIÊNCIA” DE BOGOTÁ: ANÁLISE DO DECRETO 470/07

### DECRETO 470: COMPOSIÇÃO



## CONCEITO DE DEFICIÊNCIA NO DECRETO



*Concordância com diretrizes nacionais da Colômbia e Convenção dos direitos das pessoas com deficiência da ONU.*

## ARTIGO 11: EDUCAÇÃO



## Cobertura Universal do Serviço Educacional

### Gravidade da deficiência

- Possíveis classificações de operação
- As pessoas não podem ter acesso à educação regular

### Programas Especiais Residenciais

Sem normativas que garantam o desenvolvimento de programas especiais domiciliários

### Centros Especializados de atenção (EPS/IPS)

- Ausência de sinergia com atores privados
- Prioridade de atenção em Centros de Reabilitação

## OBRIGATORIEDADE DA EDUCAÇÃO

Não estabelece nenhum tipo de programa que conecte as famílias ou cuidadores com as escolas públicas

Não se encontra no decreto nenhum artigo que determine a obrigatoriedade da educação para as pessoas com deficiência

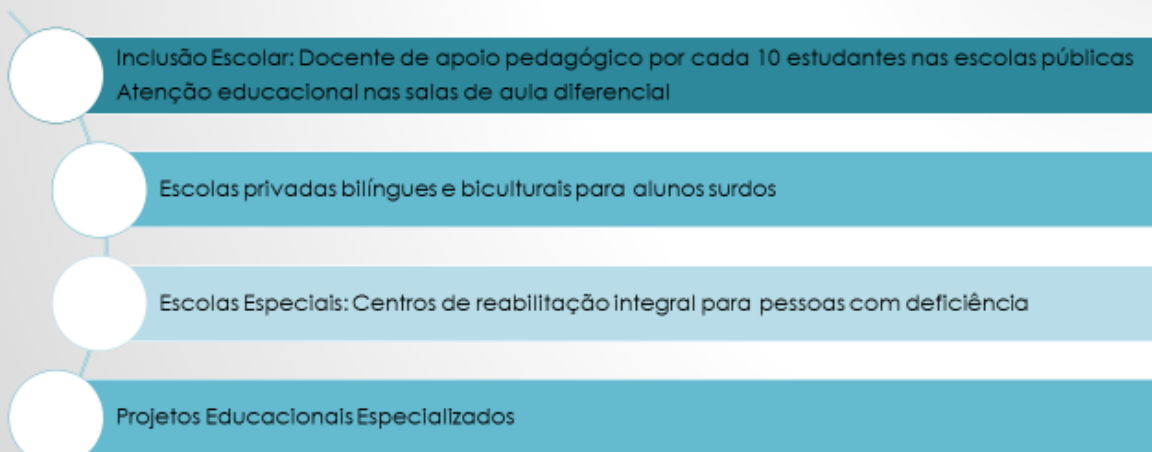
Carência de visão estratégica que ordene a implementação, com obrigatoriedade da política

Dificuldade para estabelecer objetivos e metas estratégicas de longo prazo que se caracterizam por uma possibilidade de mediação

## FORMAÇÃO DE PROFESSORES



## OFERTA EDUCATIVA PARA O DISTRITO DE BOGOTÁ



## ARTIGO 16: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ



Marcada por um tom participativo e de mobilização social



Paradoxos nas linhas de base e indicadores, assim como aspectos constituintes e procedimentais referentes a seu esquema organizacional e operativo

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

## **POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL RELATIVA À DEFICIÊNCIA**

- Sob Ministério da Saúde e da Proteção Social
- Em processo de formulação
- Tópico da Educação amplo e genérico

## **CENSOS/DADOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

- Último censo oficial no ano 2005
- Restrição na acessibilidade dos dados de localização, caracterização e escolarização das pessoas com deficiência

## **POLÍTICA PÚBLICA DISTRITAL DE DEFICIÊNCIA: DECRETO 470/07**

- Alto nível de participação das pessoas com deficiência no processo de formulação da política
- Não apresenta com clareza o processo de educação na perspectiva inclusiva para as escolas públicas e privadas da cidade

## **OFERTA EDUCACIONAL**

- Ausência na implementação de propostas, programas e projetos visíveis para o desenvolvimento das pautas estabelecidas
- Não existe a obrigatoriedade de inclusão com definição clara pela política
- Escasso direcionamento ao processo de inclusão

- Sem diretrizes claras sobre os modelos de avaliação e participação em relação à educação inclusiva
- Não se especifica sobre a obrigatoriedade dos pais e das famílias para matricular seus filhos com deficiência nas escolas públicas
- Terceirização do Educador Especial



História da Educação Especial na Colômbia: desvalorização e secundarização da educação especial

O reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência não é suficiente para garantir a realização de ações efetivas que assegurem esses direitos

**MUITO OBRIGADA!!!** 

**MUCHAS GRACIAS!!!** 