



Educação Unisinos

ISSN: 2177-6210

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Melo, Douglas Christian Ferrari de; Silva, João Henrique da; Caiado, Katia Regina Moreno  
Descentralização, municipalização e federalismo na educação especial: o caso da Fenapaes  
Educação Unisinos, vol. 21, núm. 3, 2017, Setembro-Dezembro, pp. 324-335  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

DOI: <https://doi.org/10.4013/edu.2017.213.06>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=449656535007>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](http://redalyc.org)

UNISINOS  
[redalyc.org](http://redalyc.org)

Sistema de Informação Científica Redalyc  
Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal  
Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

## Descentralização, municipalização e federalismo na educação especial: o caso da Fenapaes

### Descentralization, municipalization and federalism in special education: A case study on Fenapaes

Douglas Christian Ferrari de Melo<sup>1</sup>  
Universidade Federal do Espírito Santos  
dochris.ferrari@gmail.com

João Henrique da Silva<sup>2</sup>  
Universidade Federal de São Carlos  
jhsilvamg@icloud.com

Katia Regina Moreno Caiado<sup>3</sup>  
Universidade Federal de São Carlos  
caiado.katia@ufscar.br

---

**Resumo:** O artigo tem por objetivo analisar a configuração da Educação Especial no processo do regime federativo brasileiro após a CF/1988, em articulação com os aspectos administrativos e políticos da Federação Nacional das Apaes (Fenapaes). Trata-se de um estudo documental das legislações brasileiras, bem como dos projetos e programas da Federação. Os resultados indicaram que a municipalização do ensino no Brasil teve diferentes repercussões para a Federação – com sua expansão pelo país e com a captação de verbas para a execução de serviços sociais, entre eles, a educação, por exemplo. O Federalismo e a Reforma do Estado impulsionaram, então, a consolidação do ramo paralelo de ensino nessa modalidade, por meio de repasse de recursos para as instituições filantrópicas.

**Palavras-chave:** Educação Especial, federalismo, Federação Nacional das Apaes.

**Abstract:** This study aims to analyze how the modality of special education is organized in the Brazilian federative system after the CF/1988 in articulation with the managing and political aspects of Apaes National Federation (Fenapaes). This is a documental study about the Brazilian legislation as well as about the Apaes Federation's projects and programs. The results indicates that school municipalization in Brazil had different outcomes for Fenapaes with its expansion and financial resources for social services, among them, education. Apaes Federation and the reform of the state propelled the consolidation of a parallel branch of schools for special education by transferring resources to philanthropic institutions.

**Keywords:** Special Education, federalism, Apaes National Federation.

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação. Professor efetivo da Universidade Federal do Espírito Santo. Av. Fernando Ferrari, 514, 29075-910, Vitória, ES, Brasil.

<sup>2</sup> Bolsista Capes. Doutorando em Educação Especial pela Universidade Federal de São Carlos. Rodovia Washington Luís, km 235, 13565-905, São Carlos, SP, Brasil.

<sup>3</sup> Professora Adjunta da Universidade Federal de São Carlos (campus São Carlos e campus Sorocaba). Rodovia Washington Luís, km 235, 13565-905, São Carlos, SP, Brasil.

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) tem como um dos seus princípios a descentralização, especialmente por meio do incentivo à municipalização. Consequentemente, a educação escolar sofreu modificações substanciais nesse novo cenário, principalmente no que diz respeito à escolarização da pessoa com deficiência. A municipalização do ensino, durante a década de 1990, colaborou para que as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) se expandissem para todas as regiões do país.

Fundadas em 1954, o número de Apaes antes dos anos 90 não chegava a mil. Em 1995, chegou-se a 1.080 unidades (D'Antino, 1998). Em 2013, já existiam mais de duas mil Apaes.

Tal projeção deveu-se à Federação Nacional das Apaes (Fenapaes), fundada em 1962 e que, representando suas unidades apaeanas, constituiu-se como um espaço privilegiado para a promoção de serviços nas áreas da educação, assistência social e saúde. Desde a sua fundação, a autoridade política da Fenapaes foi conquistada com a influência dos seus membros nas três esferas de poder no Governo.

Historicamente, a Educação Especial brasileira configurou-se como um ramo paralelo de ensino: de um lado, classes especiais nas escolas regulares; de outro, serviços na área da educação oferecidos em entidades filantrópicas, principalmente pelas Apaes (Jannuzzi, 2012; Mazzotta, 2011).

Por isso, nesse artigo, temos por objetivo analisar como acontece a configuração da modalidade da Educação Especial no processo de descentralização - via municipalização - no Brasil, associado ao federalismo inaugurado com a CF/1988, bem como as estratégias da Fenapaes para obter consenso no atendimento educacional às pessoas com deficiência intelectual e/ou com múltiplas deficiências.

Inicialmente, discutiremos a educação básica nos contextos da descentralização, da municipalização e do federalismo. Em seguida, apresentaremos como aconteceu a configuração da Educação Especial no referido contexto. Por fim, abordaremos os aspectos administrativos e políticos da Fenapaes, que contribuíram para que a Educação Especial se constituísse por meio de relações de terceirização, ou seja, de transferências de serviços públicos para o setor privado, como o serviço educacional.

## Descentralização, Municipalização e Federalismo na Educação Básica

O federalismo praticado no Brasil integra a descentralização e a municipalização. Para Rossinholi (2012), o federalismo é o sistema em que coexistem a autonomia local e o poder central. Falar em federação, então, é falar de unidades federadas subnacionais ligadas a uma entidade soberana, o Estado, mas cada uma gozando de uma relativa autonomia.

A descentralização significa a “[...] transferência, no todo ou em parte, das ações de planejamento e execução a instâncias mais próximas do usuário [...]” (Belloni e Souza, 2003, p. 77). Trata-se de uma ação política entre os níveis de governo, as relações intergovernamentais, que implicam na distribuição de poder para estados e municípios. Nessa organização e distribuição, incluem-se a dimensão financeira (receitas públicas) e a política-institucional (competências governamentais). Destacamos a descentralização na sua forma de municipalização, ou seja, a responsabilização aos municípios em relação à oferta das políticas públicas (Lobo, 1990).

Para o caso da educação escolar, a CF/1988 é bem clara quando dispõe sobre o regime de colaboração<sup>4</sup> a ser consolidado no país, o que exige entendimento mútuo entre os entes federativos, bem como a abertura de novas arenas públicas de deliberação e decisão (Cury, 2011). Tal configuração permite falar de um “sistema nacional de educação em regime de colaboração”, como apregoa a Emenda Constitucional nº. 59/2009 (Brasil, 2009b).

Contudo, o processo de municipalização do ensino enfrentou, e continua a enfrentar, dificuldades com a administração das receitas e despesas. Apesar da implementação da Política de Fundos de Financiamento para incentivar a municipalização da educação, os municípios não conseguiram gerir os recursos disponíveis (Pinto, 2013; Amaral, 2012; Araújo, 2012).

Melo (2007) afirma que essa política de “descentralização centralizadora” gerou redes municipais precárias, devido às condições modestas nas finanças da maioria dos municípios, levando a um elevado grau de dependência (via transferências intergovernamentais) em lugar da autonomia.

Em termos políticos, segundo Castro e Duarte (2006), a descentralização via municipalização só saiu do papel com o governo de Itamar Franco (1992-1994), e consolidou-se no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)<sup>5</sup> tinha o objetivo de pro-

<sup>4</sup> O regime de colaboração no federalismo de cooperação significa estabelecimento de “[...] laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (Cury, 2010, p. 153).

<sup>5</sup> MARE existiu entre 1995 a 1998.

mover publicização, isto é, a transferência dos serviços sociais para o setor público não estatal – Organizações Não-Governamentais (ONGs), entidades filantrópicas (Peroni, 2003).

Dessa forma, Peroni *et al.* (2009) compreendem que as organizações da sociedade civil desempenharam um duplo papel nessa reforma gerencial, a saber: prover serviços sociais e científicos em bases competitivas e exercer o controle social. Assim, caberia ao Estado apenas o seu papel de principal provedor, via financiamento, dessas atividades; e ao “terceiro setor”, o papel de executor das políticas sociais. Ao “terceiro setor” correspondem “as *ações* desenvolvidas por organizações da sociedade civil, as *funções* de respostas às demandas sociais [...], a partir dos *valores* de solidariedade local, autorresponsabilização, voluntariado e individualização [...]” (Montaño e Duriguetto, 2011, p. 306, grifos dos autores).

Com base na herança dessa formação histórico-social e jurídica brasileira, cabe investigar como estava inserida a Educação Especial, com ênfase para os processos de municipalização sob a égide da relação público-privado.

## A Educação Especial e a municipalização do ensino

Além da criação de importantes órgãos administrativos, como o Centro Nacional de Educação Especial (Cenesp), em 1973, a década de 1970 assiste a uma propagação de instituições públicas e filantrópicas para o atendimento às pessoas com deficiência, que resultou na criação de um subsistema educacional paralelo (Bueno, 1993). Mazzotta (2011) e Jannuzzi (2012) atribuem uma importância aos grupos de pressão da sociedade civil, especialmente de pais. Como exemplo, Mazzotta (2011) nos conta da elaboração, em 1977, do “I Plano Nacional de Educação Especial”, em que foi dada grande importância às instituições privadas e filantrópicas, por meio do repasse de 58,70% do orçamento previsto.

Mazzotta (2011) compreende que a Política Nacional de Educação Especial, lançada pelo Ministério da Educação em 1993,

[...] constitui um importante avanço em direção à compreensão da educação especial no contexto da educação, inclusive escolar. Todavia, como já apontado, traz, ainda, muito do caráter assistencial e terapêutico, próprio da ‘educação de deficientes’ do passado, colocando a educação especial como uma transição entre a *assistência aos deficientes* e a *educação escolar* (Mazzotta, 2011, p. 139, grifos do autor).

Essa política estava fundamentada no caráter terapêutico da Educação Especial, e distanciava-se dos acordos

firmados por meio da Conferência Jomtien (1990) e da Declaração de Salamanca (1994). Tais acordos, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1996, influenciaram a política educacional brasileira, que começou a propor a inclusão dos alunos com deficiência em escolas públicas regulares. Entretanto, apesar das ações fomentadas pelo Governo Federal para várias áreas dos serviços públicos, como parte do sistema de proteção social, ele também passou a “[...] adequar-se à organização do mercado mundial globalizado na expansão do modelo econômico capitalista” (Kassar, 2011, p. 69).

Essa “adequação” propõe que setores como a educação e a saúde devam ter como corresponsáveis o “terceiro setor” (Kassar, 2011). Conforme Garcia e Michels (2011), a reforma do Estado brasileiro, nos anos de 1990, favoreceu para que as instituições privado-assistenciais assumissem o atendimento de Educação Especial, com recebimento de recursos públicos para, entre outras questões, financiar a estrutura física, o transporte escolar e a sustentação do quadro de professores.

A partir do ano 2000, o projeto de “escola inclusiva” avança em relação ao aumento de matrículas de alunos com deficiência nas escolas públicas, junto com o processo de consolidação da municipalização. É preciso considerar que esse projeto foi influenciado pelo Banco Mundial. O documento da Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEP-EI) (Brasil, 2008), com base nos dados do Censo Escolar, relatou um crescimento de 107% de matrículas na Educação Especial de 1998 a 2006 (Brasil, 2008). Verificou-se também um crescimento de 640% no número de ingressos em classes comuns do ensino regular.

Mas de acordo com Garcia (2009), esse processo gerou dúvidas quanto ao retorno em melhoria da qualidade de ensino oferecido à população. Para Garcia (2009), a municipalização garantiu a existência da autonomia (ou até separação) da Educação Especial em relação a Educação Básica. Desse modo, problematizamos: como os municípios efetuaram as mudanças no ensino-aprendizagem para as pessoas com deficiência?

A resolução CNE/CEB n. 02/2001 instituiu as diretrizes para a atuação da Educação Especial na Educação Básica. Essa resolução define que os sistemas de ensino “[...] devem constituir e fazer funcionar um setor responsável pela Educação Especial, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e deem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva” (Brasil, 2001, art. 3, parágrafo único). Percebe-se que essa foi bastante significativa para o movimento da Educação Especial em direção à municipalização, principalmente pela obrigatoriedade da existência do setor responsável. Ela impulsionou a institucionalização

da responsabilização dos sistemas municipais a respeito dessa modalidade de ensino.

No que tange a esse preceito legal, deve-se considerar as responsabilidades dos municípios em face do protagonismo resultante da municipalização do ensino e da falta de estrutura da maioria deles. Almeida *et al.* (2012, p. 171), em pesquisas desenvolvidas entre 2010 e 2012, encontraram “[...] um panorama em que a grande maioria dos municípios não possui setor de Educação Especial ou responsável pelas ações desse setor”.

A PNEEP-EI (Brasil, 2008) orienta os sistemas de ensino para a construção de escolas inclusivas por meio de diversas diretrizes. Essas foram confirmadas na Resolução CNE/CEB n. 04/2009 e no Decreto n. 7.611/2011, que regulamentaram o Atendimento Educacional Especializado (AEE). Esses documentos também abrem a possibilidade do AEE ser ofertado em Centro de Atendimento Educacional Especializado, ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos (Brasil, 2009a).

A legislação brasileira pró-inclusão escolar gerou, então, um novo desafio aos sistemas municipais, grandes responsáveis pelas matrículas do ensino comum após a municipalização. A gestão da política municipal para a área da educação traduz de diferentes formas as políticas nacionais, uma vez que possui uma trajetória política singular, além de condições objetivas e contextos políticos e socioeconômicos diferenciados.

Um exemplo nos é dado por Kassar e Garcia (2009), ao verificarem que os municípios do Mato Grosso do Sul, que atendiam aos alunos público-alvo da Educação Especial, contavam com a parceria da Secretaria Estadual de Educação. Essa estratégia colaborou para que os “[...] municípios se distanciem das responsabilidades de formar uma rede educacional inclusiva [...]” (Kassar e Garcia, 2009, p. 120).

Essas parcerias são recorrentes em outros municípios, propiciando uma “responsabilização desresponsabilizada” dos municípios em relação aos atendimentos dos alunos público-alvo da Educação Especial. Ferreira e Glat (2003), ao relatarem sobre a pesquisa realizada em 1996 pela Secretaria de Educação Especial (SE-ESP), em que constataram que nos estados de menor desenvolvimento socioeconômico existia uma ampla “prática vantajosa”<sup>6</sup> de “terceirização”, via subvenção às entidades sociais sem fins lucrativos, enquanto nos estados mais desenvolvidos, as instituições eram “pagas” para receber os alunos com deficiência com um quadro de maior complexidade.

Essa relação política pode ser percebida na Nota Técnica n. 101/2013, ao mostrar, entre 2009 e 2012, que o Ministério da Educação transferiu recursos financeiros do Fundeb, “[...] destinados à efetivação de convênio das Secretarias de Educação com instituições filantrópicas, confessionais, sem fins lucrativos, especializadas em educação especial, na ordem de R\$ 2 bilhões [...]” (Brasil, 2016, p. 135). No âmbito do “Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, foi destinado, em caráter suplementar, a essas instituições, entre 2003 e julho de 2013, um total de R\$ 101.693.049,81” (Brasil, 2016, p. 136). Inclusive, pelo “Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, as instituições privadas especializadas em educação especial receberam R\$ 352 milhões [...]” (Brasil, 2016, p. 136) no mesmo período.

A força do setor privado na Educação Especial, representado pelas instituições filantrópicas, nos mostra como as políticas públicas de Educação Especial enquadraram-se no modelo de “terceirização” da educação. A administração pública continua investindo nas instituições privado-assistenciais, como apresentamos acima uma síntese do teor da Nota Técnica 101/2013. Este documento dispõe que o PDDE seria disponibilizado para 2.329 entidades privadas de educação especial no ano de 2013, sendo que o volume previsto para esse ano é de R\$ 12.485.000,00 (Brasil, 2016). De forma contraditória, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limites – demonstra que o número de escolas atendidas pelo programa Escola Acessível cresceu exponencialmente. A meta, em 2014, previa atender 42 mil escolas, porém investindo R\$ 91.441.177,41 no âmbito do Plano de Ações Articuladas Estadual (Brasil, 2016). Comparando os investimentos, as instituições privado-assistenciais receberam quase o triplo das escolas públicas.

Com efeito, ainda está muito presente a visão de que os alunos público-alvo da Educação Especial possuem melhor atendimento em instituições especializadas; ideia endossada pelo termo “preferencialmente”, embutido nas legislações educacionais. Dessa forma, entendemos que, longe da neutralidade ou de uma simples questão técnica, tal situação representa uma decisão política de Estado e Governo, a partir da correlação de forças presente na sociedade civil.

Portanto, Melo e Silva (2016), baseando-se em Gramsci, verificam que essas instituições fazem parte do Estado, pois fazem parte da sociedade civil em relação dialética com a sociedade política. Elas não agem fora

<sup>6</sup> Vantajosa no sentido de investirem menos recursos do que os necessários para uma ampliação do atendimento na rede escolar.



do Estado, mas no Estado e com o consentimento de grupos inseridos na esfera governamental. Para manter a centralidade da educação das pessoas com deficiência, essas instituições filantrópicas mantêm seus espaços entrincheirados na luta hegemônica, com representantes na sociedade política e na sociedade civil.

## A Federação Nacional das Apaes nos aspectos administrativos e políticos

A Fenapaes é uma entidade representativa que congrega o movimento apaeano espalhado pelo país, gerenciando programas e projetos para atender as necessidades da pessoa com deficiência que, por sua vez, é entendida como “aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (Fenapaes, 2011a, p. 2).

A definição de público presente no Estatuto, que entrou em vigor em 2011, é a transcrição literal do documento originado na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, realizada em 2006, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e promulgada no Brasil pelo Decreto 6.949/2009. Assim, o público a ser atendido pelas Apaes compreende todas as tipologias da deficiência, diferentemente do seu Estatuto de 1972, que tinha um conceito orgânico de deficiência pautado no termo excepcional (Jannuzzi e Caiado, 2013). Contraditoriamente, em outros documentos, a Fenapaes reafirma que presta atendimento às pessoas com deficiência intelectual e/ou múltipla. A intencionalidade do Estatuto e de outros documentos revela que as ações da Federação visam abranger um maior escopo da deficiência, tendo em vista os repasses de recursos das políticas públicas.

Também é importante considerar o art. 2º do Estatuto da Fenapaes, que se define como uma

*associação civil, beneficente de assistência social, de assessoramento, de defesa e garantia de direitos com foco no fortalecimento do movimento social da pessoa com deficiência, formação e capacitação de lideranças, defesa, efetivação e construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos,*

dirigidos ao público da política de assistência social, nas áreas da educação, saúde, formação para o trabalho, esporte, cultura, estudo e pesquisa, *sem fins lucrativos e de fins não econômicos com duração indeterminada* (Fenapaes, 2011a, p. 1, grifos nossos).

A Fenapaes constitui-se como entidade que defende os direitos da pessoa com deficiência, o apoio à família, e realiza o atendimento especializado. E a direção do movimento tem permanecido com a elite letrada com trânsito no governo (Jannuzzi e Caiado, 2013).

Pelo fato da associação caracterizar-se como civil e beneficente, ficamos instigados a compreender quais são os seus valores políticos e de comportamento sobre direitos sociais, em articulação com a análise realizada neste artigo sobre a Reforma de Estado (1995). Kauchakje (2012) fala de diferentes tipos de solidariedade<sup>7</sup> no campo dos direitos sociais, como: civil-pública; cívica-protetiva; pessoalista, benevolente; internacional e cosmopolita. A atuação da Federação condiz com a solidariedade benevolente porque essa refere-se aos

[...] valores de caridade, filantropia e doação que, geralmente, concretizam-se em ações voltadas para pessoas empobrecidas, em situação de indigência ou discriminação, entendidas como carentes e marginalizados ou outras figuras que os destituem da condição de cidadãos e expressam o não reconhecimento de relações mediadas por garantias públicas (Kauchakje, 2012, p. 315).

A relação entre beneficiário e prestador de serviço transforma a justiça em caridade, e os direitos em ajuda. Isto é, a prática de defender a filantropia como condição social das pessoas com deficiência. Assim, os valores da solidariedade benevolente da Federação orientam-se para o serviço na área da Educação como assistência, não como direito.

Esses valores refletem-se na sua intervenção política, que visa o repasse de recursos do Estado para atender a finalidade da entidade, cabendo à mesma o gerenciamento dos aspectos financeiros e pedagógicos. Dessa forma, o art. 11 do seu Estatuto diz:

[...] III - articular, junto aos poderes públicos e entidades privadas políticas, que assegurem o pleno exercício dos direitos da pessoa com deficiência;  
IV - estimular e apoiar o desenvolvimento permanente das entidades filiadas exercendo sua representatividade junto

<sup>7</sup> A solidariedade civil-pública é “identificada quando os valores dos agentes demonstram adesão à prestação e à provisão social pelo Estado ou sob a regulação estatal, direcionadas pela legislação social com o registro dos direitos e da impessoalidade de cidadania [...]”. Já a solidariedade cívica-protetiva “[...] prevalece a noção de que pessoas e comunidades intervencionadas são sujeitos de direitos e não sujeitos às práticas caritativas [...]”. Ao passo que a solidariedade pessoalista “orienta ações protetivas restritas aos laços e redes pessoalizadas e particularistas (territoriais ou não) e defensivas (de desconfiança dos que estão fora do círculo pessoal-particularizado)” (Kauchakje, 2012, p. 314-316).

aos órgãos públicos e entidades privadas [...] (Fenapaes, 2011a, p. 3-4).

Tendo por objetivo concretizar esse trabalho, a Federação estrutura-se em federações estaduais, delegacias e unidades. Essa rede também se organiza como um complexo de serviços na área da saúde, educação, assistência social, lazer e trabalho. Ressaltamos que esses serviços são ofertados como filantropia, mas com investimento do Poder Público (MEC, 2010; Brasil, 2004, 2007, 2016, p. 135-137).

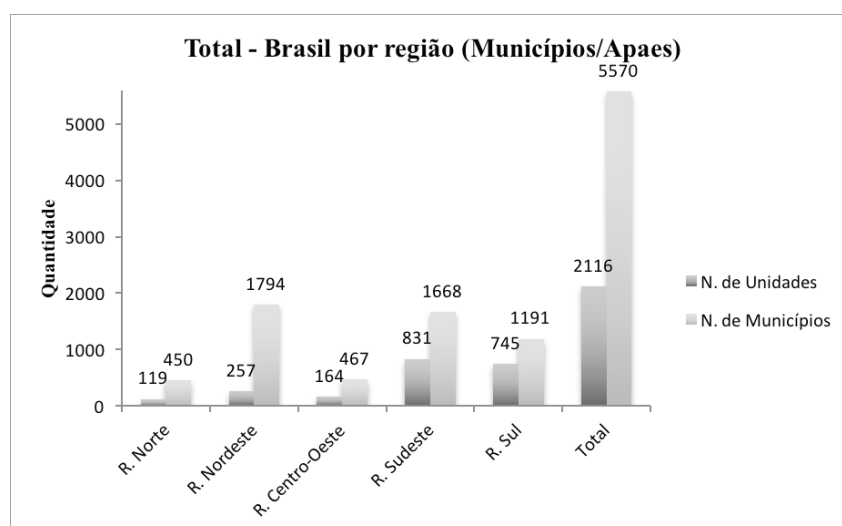
Em 2013, a Fenapaes congregava mais de 2.127 unidades, distribuídas em vários estados e municípios<sup>8</sup> (Procuradoria Jurídica-Fenapaes, 2013), de acordo com a Figura 1.

Com base na Figura 1, mais de 2 mil Apaes estão em 5.570 municípios brasileiros, o que equivale aproximadamente a 40% das unidades das Apaes em todo Brasil. As regiões Sul e Sudeste possuem o maior número de unidades apaeanas nos municípios 1.576, que representam, juntas, quase 75% de unidades afiliadas à Federação. Nas figuras a seguir, mostraremos a atuação das Apaes em cada região administrativa brasileira.

Podemos perceber que somente Roraima não possui nenhuma instituição, pois lá a Educação Especial está

presente, desde 1976, como ação governamental custeada e gerida com recursos públicos no âmbito dos sistemas educacionais (Siems-Marcondes, 2013). Já o Distrito Federal, tem apenas uma unidade. É preciso considerar que o Estatuto da Federação só permite a existência de uma Apaes por município (Fenapaes, 2011a, art. 18). Porém, há municípios com duas unidades: uma na área urbana e outra na rural. Observamos, nas Figuras 2, 4 a 6, que a maioria de unidades apaeanas por municípios está presente nos seguintes estados: Espírito Santo, Mato Grosso, Minas Gerais, Rondônia e São Paulo. E acima de 70% estão nos estados de Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Santa Catarina (Figuras 4 a 6). A região Nordeste possui o menor número de Apaes por municípios (Figura 2), o que equivale a 14,35%. Em seguida, o Norte conta com a presença de 26,45% de Apaes por municípios (Figura 2). Tal configuração nos provoca o questionamento: por que as regiões que possuem acentuada marginalização social não têm um número quantitativo de Apaes, como em outras regiões? Essa é uma provocação de pesquisa que merece novas investigações.

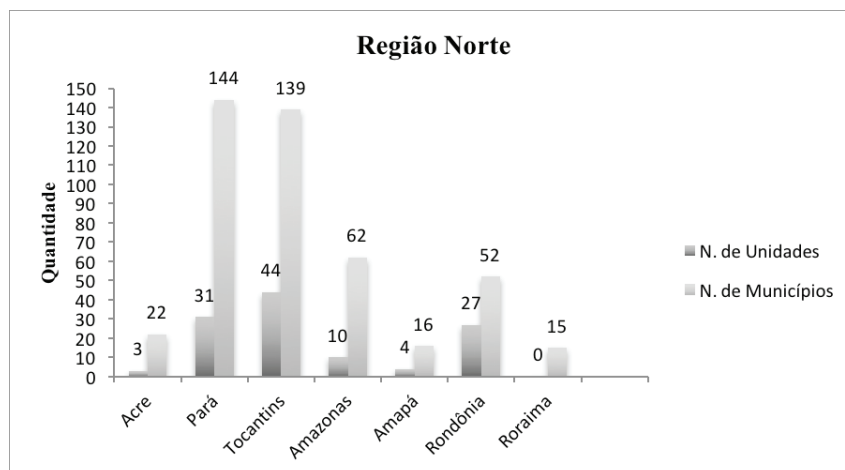
Aliás, no estado do Paraná, 85% dos municípios têm Apaes. Naquele estado, as entidades filantrópicas conquistaram o reconhecimento legal como “escolas especiais”, por meio da Resolução Estadual n. 3.600/2011,



**Figura 1.** Distribuição dos números das Apaes pelo Brasil por região/município  
**Figure 1.** Distribution of numbers Apaes by Brazil by region/city.

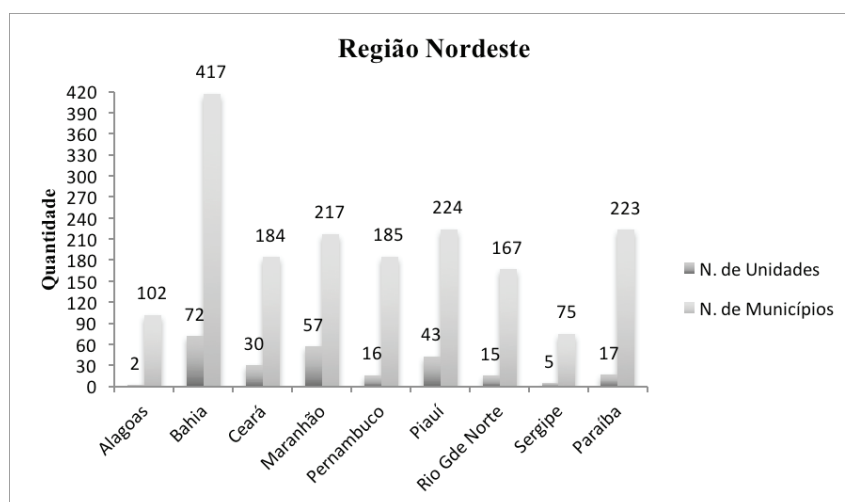
Fonte: Procuradoria Jurídica – Fenapaes (2013) e IBGE (2015).

<sup>8</sup> Notamos um equívoco na quantidade de Apaes por estado das regiões Nordeste e Centro-Oeste, pois na somatória por estado, respectivamente, representava 257 e 164 Apaes, ao passo que na soma final constava 267 e 165. Isto é, a diferença de 11 unidades que está presente no número total de Apaes no Brasil. Tendo presente que não foi possível identificar qual era o verdadeiro erro de contagem, se foi da soma total por estado ou por total no Brasil, decidimos considerar o número de Apaes por estado.



**Figura 2.** Apaes filiadas na Região Norte.  
**Figure 2.** Apaes affiliated in the North Region.

Fonte: Procuradoria Jurídica – Fenapaes (2013) e IBGE (2015).



**Figura 3.** Apaes filiadas na Região Nordeste.  
**Figure 3.** Apaes affiliated in the Northeast Region.

Fonte: Procuradoria Jurídica – Fenapaes (2013) e IBGE (2015).

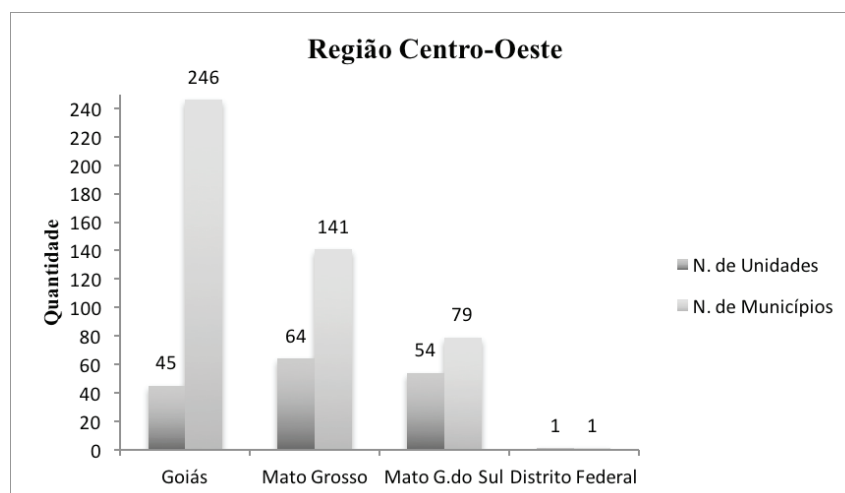
que autoriza a alteração do nome das escolas de educação especial para escolas de Educação Básica, na modalidade de Educação Especial.

Jannuzzi e Caiado (2013) compreendem que esse reconhecimento legal das entidades como “escolas especiais” foi defendido pela Federação como exemplo para o país, bandeira de luta nos debates durante a tramitação e aprovação do Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024 (Lei n. 13.005/2014).

A meta 4 do PNE 2014-2024 (estratégia 1) reforça os recursos do Fundeb para as instituições comunitárias,

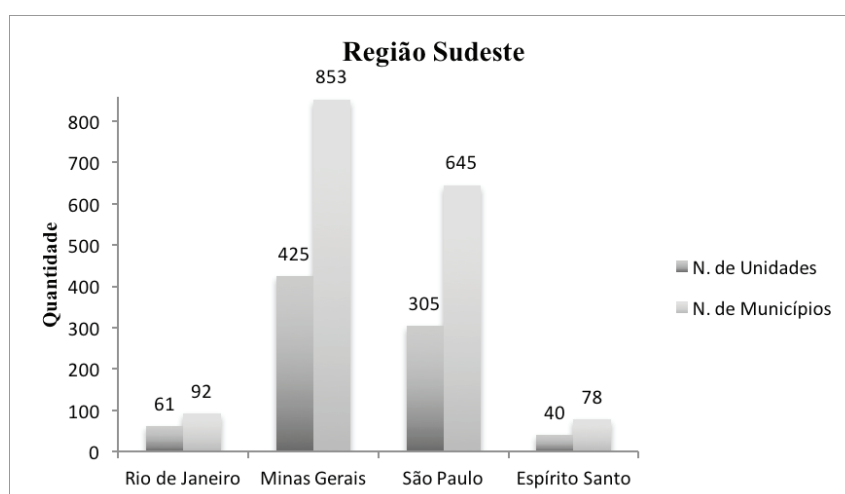
confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas ao poder público. E nas estratégias 14, 16, 17, 18, o Estado visa promover parcerias com essas instituições, no que diz respeito a avaliação e supervisão do funcionamento dessas instituições; ampliação das condições de apoio ao atendimento escolar integral; ampliação da “oferta de formação continuada” e produção de material didático acessível, assim como de serviços de acessibilidade necessários”; além de “favorecer a participação das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo” (Brasil, 2014).





**Figura 4.** Apaes filiadas na Região Centro-Oeste.  
**Figure 4.** Apaes affiliated in the Midwest Region.

Fonte: Procuradoria Jurídica – Fenapaes (2013) e IBGE (2015).

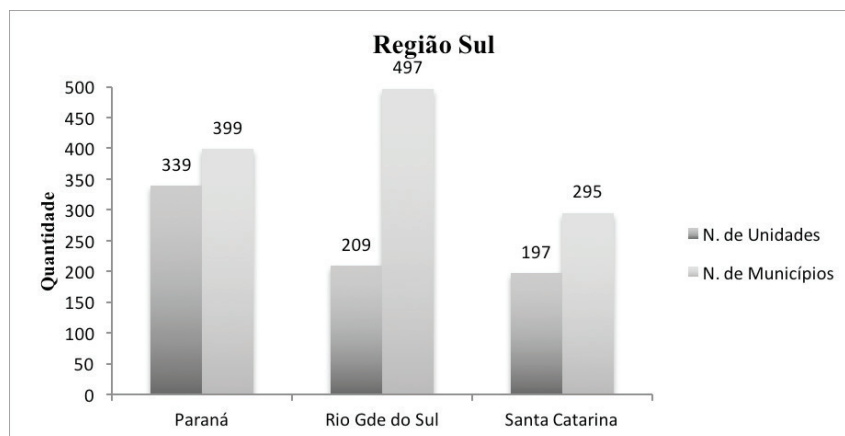


**Figura 5.** Apaes filiadas na Região Sudeste.  
**Figure 5.** Apaes affiliated in the Southeast Region.

Fonte: Procuradoria Jurídica – Fenapaes (2013) e IBGE (2015).

Desse modo, o PNE 2014-2024 sugere a continuação histórica do ramo paralelo de ensino dentro da Educação Especial. Consequentemente, a Fenapaes continua firme na sua posição de conseguir reconhecimento jurídico como “escolas especiais” para as Apaes. Desde os anos 1990, o movimento apaeano consolidou-se como uma organização gerencial, “[...] estruturando-se burocraticamente e ampliando meios para garantir sua manutenção” (Jannuzzi e Caiado, 2013, p. 6). Assim, o objetivo desse movimento traduziu-se em diversos programas, projetos e ações, tais como: Projeto Águia

(1997, 2011); Posicionamento do movimento apaeano em defesa da inclusão escolar de pessoas com deficiências intelectual e múltipla; Coleção Educação e Ação (Apae Educadora – a escola que buscamos: propostas orientadoras das ações educacionais); Projeto Sinergia. Na verdade, esses documentos procuraram corresponder às exigências das mudanças nas políticas educacionais, bem como garantir uma eficiência institucional perante as parcerias com o Estado. Esses documentos afinam-se com a medida de “terceirização”, realizado pelo MARE durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, e que



**Figura 6.** Apaes filiadas na Região Sul.  
**Figure 6.** Apaes affiliated in the South Region.

Fonte: Procuradoria Jurídica – Fenapaes (2013) e IBGE (2015).

foram sustentados, de forma diferente, no governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), devido, principalmente, às pressões constantes da Fenapaes.

Apesar de o governo Lula lançar o programa Educação Inclusiva, a Rede Apae manteve-se no espaço “trincheirado” de obter recursos para as entidades. Como exemplo, o documento “Planejamento Estratégico de 2009 a 2011” apresenta a visão estratégica da instituição, que é de realizar mudanças de postura gerencial para consolidar o seu trabalho no Brasil, por meio da análise racional e da visão econômica das atividades desenvolvidas na instituição (Fenapaes, 2009a).

Além disso, a Fenapaes possui uma atuação importante no cenário das políticas públicas brasileiras, porque participa de vários colegiados, como os conselhos e fóruns nacionais que discutem e deliberam sobre os direitos das pessoas com deficiência. Dessa forma, ela ocupa um espaço nos mecanismos de participação social, garantindo a representatividade e o repasse de recursos às suas filiadas. Além disso, orienta as unidades a conquistar a “Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social na Área de Educação” (Cebas), além do título de Utilidade Pública Federal (UPF). O certificado CEBAS possibilita à Apae obter convênios, doações, parcerias, podendo usufruir de diversas isenções tributárias. O título UPF consiste no reconhecimento da União pelos serviços prestados pelas associações e fundações. Assim, o espectro de atuação e obtenção de recursos é ampliado, para assegurar a manutenção dos serviços assistenciais nas áreas da saúde, educação, trabalho e assistência social.

Aliás, existe uma relação ampla de documentos administrativos que estabelecem diretrizes administrativas e

políticas para as Federações Estaduais e unidades apaeanas, tais como: Plano de Ação 2007 a 2009; Instrumento de Acompanhamento e Monitoramento das ações da Fenapaes (2010); Auto-monitoramento Fenapaes (2010); Orientações para elaboração de um Plano de Ação, Regimento Interno da Fenapaes (2008); “Política de Atenção Integral e Integrada a Pessoas com deficiência intelectual e múltipla”, entre outros.

Destacamos o Plano de Ação de 2009, que define a Coordenadoria de Articulação e Promoção de Políticas da Fenapaes, com o intuito de promover políticas para o Movimento Apaeano, bem como de articular políticas públicas em defesa da pessoa com deficiências intelectual e múltipla. A presente resolução afirma que a Educação Especial pode ter substituição dos serviços educacionais comuns, ou seja, a substituição da educação escolar no serviço educacional realizado por entidades comunitárias e filantrópicas (Fenapaes, 2009b).

- Observamos que a Federação, como sociedade civil, é um aparelho privado de hegemonia que faz parte do Estado, no sentido gramsciano. A Fenapaes tem tanto representantes políticos na sociedade política – no Estado, em sentido estrito –, quanto tem influência nas deliberações do Congresso Nacional que, por sua vez, elabora legislações ou outros documentos normativos que possibilitam o financiamento das entidades sem fins lucrativos.
- Outro documento que destacamos é a “Política de Atenção Integral e Integrada a Pessoas com Deficiência Intelectual e Múltipla”, que tem a finalidade de assegurar e garantir o desenvolvimento global de cada um dos sujeitos atendidos (Fenapaes, 2011b). Os objetivos específicos e gerais do documento vêm

acompanhar as mudanças decorrentes das orientações do Ministério da Educação, do Conselho Nacional de Educação, da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa e de organismos internacionais, como a ONU e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco). Esse acompanhamento baseia-se na proposta da Federação de “[...] garantir condições especiais nos atendimentos oferecidos a cada um dos sujeitos atendidos, reconhecidos e valorizados em suas diferenças e potencialidades” (Fenapaes, 2011b, p. 43).

Enfatizamos os principais objetivos específicos no eixo educacional: (a) regularizar as escolas especiais [*sic*] junto aos Conselhos de Educação; (b) aplicar a terminalidade específica<sup>9</sup> de ensino fundamental nos termos da LDBEN/1996 e da Res. n. 2/2001; (c) solicitar recursos de órgãos públicos ou privados e contribuições de pessoas físicas e jurídicas (Fenapaes, 2011b, p. 44-55).

Os objetivos da “Política de Atenção Integral e Integrada a Pessoas com Deficiência Intelectual e Múltipla” evidenciam a Fenapaes como uma força política importante para a disputa da hegemonia no campo educacional, inclusive, organiza – se como força social porque representa pais de crianças com deficiência, as quais vivem obstruídas por falta de acessibilidade. Consequentemente, os dirigentes da Fenapaes orientam e influenciam na formulação de políticas públicas educacionais para as pessoas com deficiência, visando a perpetuação dos serviços prestados por entidades filantrópicas, custeados com recursos públicos para financiar a estrutura física, o transporte escolar e a sustentação do quadro de professores.

Dessa forma, consideramos que a Fenapaes ocupa um papel ímpar na história da Educação Especial brasileira, e nas políticas públicas para as pessoas com deficiência. A Federação defende, também, uma política de permanência do ramo paralelo de ensino financiado pelo Poder Público, que, por sua vez, vem financiando ações educacionais da Federação desde sua fundação. Dessa forma, a Fenapaes possui uma estrutura administrativa organizada e descentralizada para cumprir sua missão. A Federação produziu, na história educacional, diversas concepções de pessoa com deficiência, educação, inclusão escolar e social. Os direitos básicos são instituídos nos atendimentos em âmbito da filantropia, e não como política pública e dever do Estado.

Em decorrência, levantamos a hipótese de que essa dinâmica organizacional foi favorecida pela munici-

palização do ensino e pela Reforma do Estado. Essas ocorrências possibilitaram que as unidades apaeanas tivessem investimento dos recursos dos municípios para atender as pessoas com deficiência, na forma de “terceirização” dos serviços públicos. Aliás, esse quadro de investimento percebemos na relação de quantidade de Apaes por número total de municípios (Figura 1), evidenciando a lógica de transferência de serviços das áreas sociais para a filantropia.

## Considerações finais

No Brasil praticou-se a tese da descentralização via municipalização, especialmente após a Constituição de 1988. No entanto, o município fica longe do processo de planejamento e concepção das políticas públicas, que ficam centralizadas na União, cabendo ao ente local apenas o papel executor, porém de forma engessada. Essa dificuldade faz-se presente na garantia da Educação Básica, em particular, na modalidade de Educação Especial, que foi construída no Brasil como um ramo paralelo de ensino. Esse ramo paralelo desenvolve-se por meio das parcerias com o Poder Público, em uma relação muito próxima com as forças políticas atuantes na esfera local e presente nos governos municipais.

É possível observar que a Rede Apae tem procurado exercer a função de direção na modalidade Educação Especial. No contexto de federalismo, ocorre uma prática de “responsabilização desresponsabilizada” dos governos municipais em relação à Educação Especial, uma vez que, ou deixam por conta dos estados, ou exercem a ampla “prática vantajosa” de “terceirização”, via subvenção às instituições especializadas.

A Educação Especial brasileira constitui-se, em termos de políticas públicas, no jogo de correlação de forças entre o projeto de uma escola inclusiva e o papel das instituições filantrópicas, como as Apaes. Essas instituições predominam em relação à oferta do serviço educacional como substitutivo em várias localidades, sendo financiadas pelos recursos públicos. Em outros lugares, funcionam como Centros de AEE, porém, no formato de Apaes. No entanto, entendemos que a educação é um direito social, como um direito público subjetivo que deve ser efetivado e garantido pelo Estado. Jannuzzi e Caiado (2013, p. 63) nos ensinam que a educação escolar “[...] deve ser política pública social, portanto, sob a égide do Estado, com atendimento integral [...]. Se a sociedade civil se organiza para criar instituições pri-

<sup>9</sup> Na Nota Técnica n.14/2009 MEC/SEESP/DPEE, a secretaria se posiciona pela necessidade de eliminar a “terminalidade específica” presente na LDB/96, pois é contrária à concepção de sistema nacional inclusivo assumido pelo Brasil no Decreto n. 6.949/2009 e contrária à Emenda Constitucional n. 59/2009.

vadas, isso não isenta o Estado da responsabilidade com a educação escolar pública de qualidade e para todos”.

## Referências

- ALMEIDA, M.L. de *et al.* 2012. A formação continuada de gestores públicos de educação especial: o contexto teórico-metodológico da pesquisa. In: JESUS, D.M. de (org.), *Gestão da Educação Especial: pesquisa, política e formação*. Curitiba, Appris/SEDU, p. 141-160.
- AMARAL, N.C. do. 2012. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília, Liber Livro, 224 p.
- ARAÚJO, R.L.S. 2012. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. *Educação & Sociedade*, 33(121):1215-1233. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000400016>
- BELLONI, I.; SOUZA, L. de. 2003. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo, Cortês, 96 p.
- BRASIL. 2016. *A consolidação da inclusão escolar no Brasil: 2003 a 2016*. Brasília, MEC/CNE/CEB, 413 p.
- BRASIL. 2014. Lei n. 13.005. Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação. Brasília, 25 jun. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 05/07/2016.
- BRASIL. 2009a. Resolução CNE/CEB n. 4. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade educação especial. Brasília, 2 out. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf). Acesso em: 05/07/2016.
- BRASIL. 2009b. Emenda constitucional n. 59. Nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 11 nov. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 05/07/2016.
- BRASIL. 2008. Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducacional.pdf>. Acesso em: 05/07/2016.
- BRASIL. 2007. Decreto n. 6.253. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, 13 nov. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm). Acesso em: 05/07/2016.
- BRASIL. 2004. Lei n. 10.845. Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências. Brasília, 4 mar. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.845.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.845.htm). Acesso em: 06/12/2017.
- BRASIL. 2001. Resolução CNE/CEB n. 2. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília, 11 set. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0201.pdf>. Acesso em: 05/07/2016.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 out. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05/07/2016.
- BUENO, J.G.S. 1993. *Educação especial brasileira: integração/segregação do aluno diferente*. São Paulo, EDUC-Editora da PUC. 150 p.
- CASTRO, J. A. de; DUARTE, B. de C. 2006. Descentralização de la educación pública en Brasil. In: F. FILGUEIRA; M. FRITSCH (org.), *Descentralización de la educación pública en América Latina*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, p. 133-161.
- CURY, C.R.J. 2011. Federalismo político e educacional. In: N. FERREIRA, *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. 2ª ed., Brasília, Liber Livro, p. 111-126.
- CURY, C.R.J. 2010. A questão federativa e a educação escolar. In: R.P. de OLIVEIRA; W. SANTANA (org.), *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, p. 149-168.
- D'ANTINO, M.E.F. 1998. *A máscara e o rosto da instituição especializada*. São Paulo, Memnon, 146 p.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES (Fenapaes). 2011a. *Estatuto da Federação Nacional das APAES – versão 2011*. Brasília, Federação Nacional das Apaes, 31 p.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES (Fenapaes). 2011b. *Política de Atenção Integral e Integrada a Pessoas com deficiência intelectual e múltipla*. Brasília, Federação Nacional das Apaes, 27 p.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES (Fenapaes). 2009a. *Planejamento Estratégico Descentralizado 2009-2011*. Brasília, Federação Nacional das Apaes, 36 p.
- FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES (Fenapaes). 2009b. *Plano de Ação 2009*. Brasília, Federação Nacional das Apaes, 25 p.
- FERREIRA, J.R.; GLAT, R. 2003. Reformas educacionais pós-LDB: a inclusão do aluno com necessidades especiais no contexto da municipalização. In: D. SOUZA; L.C. FARIA (org.), *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro, DP&A.
- GARCIA, R.M.C. 2009. Políticas de educação inclusiva e trabalho pedagógico: uma análise do modelo de Educação Especial na educação básica. In: C.R. BAPTISTA; D.M. de JESUS (org.), *Avanços em políticas de inclusão: o contexto da Educação Especial no Brasil e em outros países*. Porto Alegre, Mediação, p. 123-138.
- GARCIA, R.M.C.; MICHELS, M.H. 2011. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): análise da produção do GT15 - Educação Especial da ANPed. *Revista Brasileira de Educação Especial*, 17(1 esp.):105-123.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2015. *Cidades@*. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em: 19/06/2015.
- JANNUZZI, G. de M. 2012. *A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI*. 3ª ed., Campinas, Autores associados, 211 p.
- JANNUZZI, G. de M.; CAIADO, K.R.M. 2013. *APAE: 1954 a 2011 – algumas reflexões*. Campinas, Autores Associados, 74 p.
- KASSAR, M. de C.M. 2011. Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios na implantação de uma política nacional. *Educar em Revista*, 41:61-79. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602011000300005>
- KASSAR, M. de C.M.; GARCIA, E.S. 2009. Direito à Diversidade: estudo de caso de um município-polo. In: C.R. BAPTISTA; D.M. de JESUS (org.), *Avanços em políticas de inclusão: o contexto da Educação Especial no Brasil e em outros países*. Porto Alegre, Mediação, p. 107-122.

- KAUCHAKJE, S. 2012. Solidariedade e expressão jurídica: valores políticos de vereadores sobre direitos sociais. *Opinião Pública*, **18**(2):309-336.  
<https://doi.org/10.1590/S0104-62762012000200003>
- LOBO, T. 1990. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de pesquisa*, **74**:5-10.
- MAZZOTTA, M.J. 2011. *Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas*. 6ª ed., São Paulo, Cortez Editora, 232 p.
- MELO, D.C.F. de. 2007. *Entre a proposição e a crítica: o partido dos trabalhadores e as políticas públicas em educação: Vila Velha (1989-1996), Vitória e Cariacica (1993-1996)*. Vitória, ES. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Espírito Santo, 261 p. <https://doi.org/10.21723/riaee.2016.v11.n1.p151>
- MELO, D.C.F. de; SILVA, J.H. da. 2016. As políticas públicas da educação especial e a FENAPAES sob a perspectiva gramsciana. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, **11**(1):151-164.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). 2010. Apaes e instituições especializadas recebem R\$ 293 milhões em 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=15743:apaes-e-instituicoes-especializadas-receberao-r-293-milhoes-em-2010>. Acesso: 27/06/2016.
- MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M.L. 2011. *Estado, classe e movimento social*. 3ª ed., São Paulo, Cortez, 384 p.
- PERONI, V. 2003. *Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo, Xamã, 207 p.  
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000300007>
- PERONI, V. M. V. et al. 2009. Estado e terceiro setor: as novas relações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Educação & Sociedade*, **30**(108):761-778.
- PINTO, J.M. de R. 2013. Federalismo e financiamento na educação básica. In: A.M. MARTINS et al. (org.), *Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças*. Campinas, Autores associados, p. 25-44.
- PROCURADORIA JURÍDICA-FENAPAES. 2013. A Rede APAE no Brasil. Disponível em: <http://www.apaebrasil.org.br/arquivos.phtmlt=10183>. Acesso em: 11/07/2014.
- ROSSINHOLI, M. 2012. *Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. Brasília, Liber Livro, 174 p.
- SIEMS MARCONDES, M.E.R. 2013. *Educação Especial em Roraima: História, Política e Memória*. São Carlos, SP. Tese de Doutorado. Universidade Federal de São Carlos, 359 p.

Submetido: 12/07/2016

Aceito: 02/09/2017