

DESAFIOS COMPLEXOS EM NÍVEL LOCAL: O CASO DAS POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA NO FEDERALISMO BRASILEIRO¹

Fernando Luiz Abrucio

Fundação Getúlio Vargas

Yasmim Marques de Melo

Fundação Getúlio Vargas

Rayane Vieira Rodrigues

Fundação Getúlio Vargas

Ilza Jorge

Fundação Getúlio Vargas

Com a missão de ampliar o Estado de Bem-Estar Social, os municípios brasileiros assumiram maior protagonismo na execução de políticas sociais a partir da Constituição de 1988. Como resultado, a cooperação federativa com os governos federal e estaduais se tornou muito importante na condução de políticas municipalizadas, especialmente as que lidam com problemas complexos. Considerando esse contexto institucional, este artigo busca compreender quais são os principais desafios das políticas de Educação Especial Inclusiva em nível local e como a força ou fraqueza dos mecanismos de colaboração federativa e intersetorial afetaram o processo de implementação dessas políticas. Para isso, foi realizada uma ampla pesquisa empírica de natureza qualitativa em municípios brasileiros, no âmbito do Projeto Alavancas, capitaneada pelo Instituto Rodrigo Mendes. A política de Educação Inclusiva foi selecionada por buscar resolver problemas complexos e ser, por natureza, intersetorial. Os resultados apontam que as políticas de Educação Especial Inclusiva têm profundos desafios no que tange à formulação e à implementação em nível local, especialmente nos municípios com menores capacidades estatais e maiores complexidades territoriais, em que se destaca a baixa integração entre as diferentes áreas setoriais envolvidas na política. Conclui-se que problemas complexos não poderão ser resolvidos apenas por Sistemas Nacionais de Políticas Públicas setoriais, em um cenário de alta desigualdade intermunicipal, sobretudo considerando a ausência de formas de coordenação simultaneamente federativa e intersetorial no Estado brasileiro.

Palavras-chave: Problemas complexos; Governança colaborativa; Federalismo e Sistemas Nacionais de Políticas Públicas; Educação infantil; Educação Especial Inclusiva.

¹ Este artigo contou com o apoio do Instituto Rodrigo Mendes, do BNDES e do CNPq, por meio do INCT QualiGov.

Editado por:

André Marengo
Lisandro Abulatif

Revisado por:

Giordano Tronco

Este artigo foi submetido para Analytics, uma seção da revista Policy Making

Publicado: 21 Abr 2026

Como citar:

ABRUCIO, F. L.; MELO, Y.; RODRIGUES, R.; JORGE, I. Desafios complexos em nível local: o caso das políticas para a Educação Especial Inclusiva no federalismo brasileiro. *Policy Making*, Porto Alegre, v.1, p. 37-52, 2026.

Complex challenges at the local level: the case of Inclusive Special Education policies in Brazilian federalism

With the mission of expanding the welfare state, Brazilian municipalities assumed a greater role in the implementation of social policies following the 1988 Constitution. As a result, intergovernmental cooperation with federal and state governments became highly important in the management of municipalized policies, especially those addressing complex problems. Considering this institutional context, this article seeks to understand the main challenges of Inclusive Special Education policies at the local level and how the strength or weakness of federative and intersectoral collaboration mechanisms has affected their implementation process. To this end, an extensive qualitative empirical study was conducted in Brazilian municipalities as part of the Alavancas Project, led by the Instituto Rodrigo Mendes. Inclusive Education policy was selected because it aims to address complex problems and is inherently intersectoral. The findings indicate that Inclusive Special Education policies face significant challenges in both formulation and implementation at the local level, particularly in municipalities with lower state capacities and greater territorial complexities, where low integration among the different sectoral areas involved in the policy stands out. The study concludes that complex problems cannot be addressed solely through sectoral National Public Policy Systems in a context of high intermunicipal inequality, especially given the absence of mechanisms for simultaneous federative and intersectoral coordination within the Brazilian state.

Keywords: Complex problems; Collaborative governance; Federalism and national public policy systems; Early childhood education; Inclusive Special Education.

Desafíos complejos a nivel local: el caso de las políticas de Educación Especial Inclusiva en el federalismo brasileño

Con la misión de ampliar el Estado de Bienestar Social, los municipios brasileños asumieron un mayor protagonismo en la ejecución de políticas sociales a partir de la Constitución de 1988. Como resultado, la cooperación federativa con los gobiernos federal y estatales se volvió muy importante en la conducción de políticas municipalizadas, especialmente aquellas orientadas a problemas complejos. Considerando este contexto institucional, este artículo busca comprender cuáles son los principales desafíos de las políticas de Educación Especial Inclusiva a nivel local y cómo la fortaleza o debilidad de los mecanismos de colaboración federativa e intersectorial han afectado el proceso de implementación de dichas políticas. Para ello, se realizó una amplia investigación empírica de naturaleza cualitativa en municipios brasileños, en el marco del Proyecto Alavancas, liderado por el Instituto Rodrigo Mendes. La política de Educación Inclusiva fue seleccionada por su objetivo de abordar problemas complejos y por su carácter inherentemente intersectorial. Los resultados indican que las políticas de Educación Especial Inclusiva enfrentan importantes desafíos en lo que respecta a su formulación e implementación a nivel local, especialmente en municipios con menores capacidades estatales y mayores complejidades territoriales, donde destaca la baja integración entre las distintas áreas sectoriales involucradas en la política. Se concluye que los problemas complejos no podrán resolverse únicamente mediante sistemas nacionales de políticas públicas sectoriales en un contexto de alta desigualdad intermunicipal, especialmente considerando la ausencia de mecanismos de coordinación simultáneamente federativa e intersectorial en el Estado brasileño.

Palabras clave: Problemas complejos; Gobernanza colaborativa; Federalismo y sistemas nacionales de políticas públicas; Educación infantil; Educación Especial Inclusiva.

INTRODUÇÃO

A partir da Constituição de 1988, a descentralização das políticas sociais colocou os municípios em posição de destaque na implementação dessas políticas, embora as municipalidades sejam caracterizadas por uma profunda heterogeneidade territorial, tanto em termos socioeconômicos como no plano das capacidades estatais. Para resolver essa difícil equação que combina municipalização em entes federativos desiguais e com fragilidades de gestão, a governança colaborativa pode ser um bom caminho, envolvendo sua atuação nos planos intergovernamental e intersetorial, bem como na relação com a sociedade civil. Para testar a viabilidade dessa hipótese institucional, são estudadas aqui as políticas de Educação Especial Inclusiva.

Mais especificamente, este artigo busca compreender quais são os principais desafios das políticas de Educação Especial Inclusiva em nível local e como as questões federativas e interseccionais afetaram a implementação das políticas, tendo duas perguntas norteadoras: primeira, como as características institucionais e contextuais presentes promovem ou dificultam as formas de colaboração nesta política? Segunda, quais os efeitos da existência ou não de mecanismos colaborativos na Educação Especial Inclusiva?

A política de Educação Especial Inclusiva foi selecionada, primeiramente, por sua feição de problema complexo ou *wicked problems*, especialmente em suas articulações territoriais e interseccionais, embora se leve em consideração, em menor medida, a necessidade de articulação com outros atores. Mas a escolha dessas áreas relaciona-se primordialmente, do ponto de vista teórico, com o complexo processo de descentralização e construção do *Welfare State* no Brasil. É interessante notar que as três principais áreas que estão presentes nas questões — Educação, Saúde e Assistência Social — têm Sistemas nacionais de Políticas Públicas ou lógicas sistêmicas de funcionamento (Abrucio, Segatto & Silva, 2023). No entanto, não há mecanismos de interligação entre elas e temas intrinsecamente interseccionais, como são os casos da Educação Especial Inclusiva. Esse trabalho pretende preencher, ainda que de forma embrionária, essa lacuna.

Assim, a partir de uma ampla pesquisa empírica qualitativa em estados e municípios brasileiros, analisamos os avanços e desafios na implementação das políticas de Educação Especial Inclusiva, com foco especial nas dinâmicas de gestão dessa política em nível local, olhando diretamente para o município, no caso da Educação Especial Inclusiva.

Para atender ao objetivo proposto, foi aplicada uma combinação de técnicas de pesquisa que permitiram uma análise aprofundada sobre a governança colaborativa no contexto das políticas públicas de Educação Especial Inclusiva. Primeiramente, foi realizado o trabalho de campo. A pesquisa foi realizada em 10 municípios brasileiros. Tal decisão metodológica permitiu a escuta de diferentes atores estatais na estrutura de governança das políticas. Para o processo de escuta desses atores, foram realizadas entrevistas semiestruturadas em campo com gestores públicos das secretarias de educação, saúde e assistência social. O formato semiestruturado permitiu explorar em profundidade temas relevantes que, posteriormente, geraram as categorias de análise trazidas no estudo, desenvolvidas a partir da análise de conteúdo.

Além desta introdução, este artigo apresenta uma seção teórica, em que descrevemos os principais passos da pesquisa; uma seção de apresentação dos achados; uma seção que sintetiza os principais resultados do estudo em andamento; e então a seção de considerações finais.

1. A GOVERNANÇA COLABORATIVA COMO ESTRATÉGIA PARA A RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS COMPLEXOS

Alguns problemas públicos são caracterizados como problemas complexos. Problemas públicos complexos são aqueles que não se encaixam em modelos tradicionais de análise, como descrito por Rittel e Webber em 1973. Esses problemas envolvem múltiplas causas, dinâmicas não lineares e sistemas complexos de governança, frequentemente envolvendo vários atores e instituições, o que pode dificultar uma tomada de decisão mais ágil e eficaz. Diante dessa complexidade, é crucial considerar como os atores analisam o problema, quais estratégias podem ser empregadas e quais condições de governança são necessárias para abordá-lo de forma significativa (Peters, 2017; Head; Alford, 2013; Duit; Löf, 2015; Termeer *et al.*, 2013).

A governança envolve a forma como se dá o processo decisório e a articulação entre os diversos atores envolvidos no processo de uma política pública. Esse processo é estruturado a partir de um arcabouço legal que estabelece as regras e os limites dentro dos quais as decisões são tomadas, bem como arenas decisórias, onde os principais atores se reúnem para discutir e deliberar sobre as políticas, garantindo que todas as partes interessadas tenham voz no processo (Peters, 2015; Abrucio, 2023). O modelo de governança colaborativa, em específico, configura-se como uma estratégia importante para a resolução de problemas complexos, considerando que esse modelo de governança surgiu como uma forma de incluir as diversas partes interessadas em um mesmo ambiente, visando fornecer melhores serviços públicos à sociedade.

Enquanto alternativa à governança tradicional, a governança colaborativa objetiva corrigir falhas e reduzir os custos, numa abordagem em que predominam a clareza de objetivos, o planejamento, a confiança e o compromisso de envolvimento dos diferentes atores para alcance dos resultados pretendidos (Din *et al.*, 2023). Para Ansell e Gash (2007), a governança colaborativa deve ser entendida como um arranjo em que as instituições públicas (sobretudo o poder executivo) e as partes interessadas se envolvem diretamente, conduzindo um processo de tomada de decisão coletiva, formal, deliberativo e orientado ao consenso, com o objetivo de implementar políticas públicas.

A partir desse conceito, destacam-se alguns aspectos principais acerca da governança colaborativa. O primeiro deles é a indicação de que as instituições públicas são responsáveis por iniciar o processo, mas que também são incluídos atores não estatais no processo da política pública. O segundo é a indicação de que todos os participantes devem se envolver diretamente na tomada de decisão, atuando de forma ativa, ao invés de serem apenas consultados. O terceiro aspecto a ser destacado é que a organização ocorre formalmente, possibilitando que os atores se reúnam de forma coletiva.

O último aspecto reforçado pelo conceito é o de que, ao se reunir, os atores têm como objetivo tomar decisões por consenso (ou, pelo menos, orientadas nesse sentido), tendo como foco a colaboração. O foco aqui é na decisão como processo coletivo, isto é, não motivada de forma individual por um indivíduo, mas sim pelo consenso entre um coletivo. Esse consenso também se estende ao estabelecimento de metas, o que implica que é necessário o desenvolvimento de uma visão e objetivo compartilhados por todas as partes (Din *et al.*, 2023; Ansell; Gash, 2007).

Segundo Ansell e Gash (2007), não há um modelo único de governança colaborativa, mas uma grande variedade, o que denota a complexidade do processo colaborativo. Ainda conforme esses autores, a governança colaborativa não pode ser meramente consultiva, mas, ao contrário, deve implicar constante comunicação, fornecendo oportunidades para que as partes interessadas possam conversar frequentemente entre si, fazendo com que o processo seja multilateral. As partes interessadas devem participar de todas as etapas do processo de tomada de decisão, tanto

políticas quanto de implementação. Deve-se destacar que o conceito de governança implica em uma atribuição de responsabilidade aos atores envolvidos, tanto em relação ao estabelecimento de metas quanto na implementação de estratégias para alcançá-las (Peters, 2012).

Abrucio, Segatto e Marques (2022) destacam alguns elementos que podem ser considerados basilares na composição desse processo. O primeiro deles é a adoção de uma visão sistêmica; o segundo é a estruturação da governança de forma que todas as esferas federativas participem em pé de igualdade; por fim, soma-se como elemento basilar a inclusão de todos os atores. A adoção de uma governança colaborativa pelo governo, sobretudo em nível local, tende a promover uma melhoria da capacidade de resposta do serviço público.

Portanto, combinando os conceitos de problemas complexos com o de governança colaborativa como instrumento para a gestão de problemas com essas características, em especial mobilizando as quatro capacidades descritas por Termeer *et al.* (2013), observa-se uma associação entre o que é requerido como governança para o enfrentamento de problemas complexos e o conceito de governança colaborativa: a reflexividade, a resiliência e as capacidades de resposta e de revitalização.

A reflexividade está diretamente relacionada à ideia de governança colaborativa de que é necessário envolver uma multiplicidade de atores que possibilitem uma observação que contemple a ambiguidade das questões, pela forma como uma mesma situação pode ser retratada diferentemente por atores diversos. A resiliência, por sua vez, decorre da ideia de que o mundo pode se modificar de formas imprevisíveis e uma variedade de observações pode melhorar a qualidade das resoluções propostas e executadas, de forma que, quanto mais abrangente a combinação de diferentes tipos de conhecimentos (decorrente da variedade de atores), mais robustas as estratégias a serem adotadas e mais opções para que sejam ajustadas, se e quando necessário (Termeer *et al.*, 2013).

Já a capacidade de resposta está mais ligada à formação de agendas políticas e a uma melhor adaptação diante da velocidade com que as situações mudam, que podem ser acrescidas de maior segurança ao processo se associadas a um contexto colaborativo. Por último, a capacidade de revitalização se enquadra no que concerne à adoção de variabilidade, necessária para a resolução de problemas complexos. Considerando que esse tipo de problema é composto de variedades por si só, entende-se que apenas com uma variabilidade de atores, dotados de múltiplas capacidades e repertórios diversos, é possível enfrentá-los (Termeer *et al.*, 2013). O enfrentamento de problemas perversos por meio de processos não convencionais de gerenciamento e governança torna-se mais importante à medida que crescem os níveis de incerteza das partes interessadas, por exemplo, com os atores adotando abordagens divergentes para definições de problemas e possíveis soluções (Head; Alford, 2013).

Conforme discutem Termeer *et al.* (2013), embora essas capacidades de governança possam ser alinhadas na melhoria do enfrentamento de problemas complexos, não se deve esperar que resultem em uma solução final. Contudo, essas capacidades e uma abordagem alinhada à governança colaborativa podem promover uma mudança, aumentando a capacidade das instituições e dos governos de lidar com os problemas, embasando-se em observação cuidadosa e ações direcionadas, produzindo pequenos passos em direção a uma mudança contínua, na qual a governança colaborativa desponta como uma boa alternativa para a formulação de políticas com uma participação democrática ampliada, que pode atender à demanda por melhor cooperação e coordenação entre o governo e as partes interessadas (Ansell; Gash, 2007) e, portanto, com uma melhor capacidade de resposta para a gestão de problemas complexos.

1.1. O tripé da governança colaborativa

A governança colaborativa é composta por três pilares essenciais, conforme Abrucio (2023, p. 24 a 31): intergovernamentalidade, intersetorialidade e extragovernamentalidade. A intergovernamentalidade se refere à articulação entre diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) para coordenar e implementar políticas públicas de forma eficiente, especialmente em um contexto federativo como o brasileiro. A intersetorialidade enfatiza a integração de diferentes setores do governo, como saúde, educação e assistência social, para abordar as necessidades de forma holística e evitar a fragmentação das políticas. A extragovernamentalidade destaca a importância da colaboração com a sociedade civil e outras entidades fora do governo, que podem desempenhar papéis fundamentais na fiscalização, complementação de serviços e *advocacy*, fortalecendo a legitimidade e a eficácia das políticas públicas. Esses três pilares são cruciais para a construção de uma governança colaborativa eficaz.

Direcionando o olhar para a intersetorialidade na governança colaborativa especialmente, nota-se que ela se fundamenta em cinco alicerces que garantem a eficácia das políticas públicas. O primeiro alicerce é a visão normativa da integralidade. Isso significa integrar políticas de diferentes setores para que, juntas, possam promover o bem-estar integral do público-alvo da política. O segundo alicerce é a governança dupla e vinculada, que enfatiza a necessidade de fortalecer tanto os setores específicos quanto a articulação entre eles. Essa governança assegura que cada área do governo trabalhe de forma coesa, sem perder de vista a interdependência entre os diferentes setores (Abrucio, 2023, p. 26).

Os demais alicerces complementam essa estrutura, começando pela articulação e criação de uma identidade comum entre os atores envolvidos. Isso implica construir um senso de pertencimento e compromisso entre os gestores e implementadores das políticas, o que é essencial para o sucesso das iniciativas intersetoriais. O quarto alicerce é a criação de uma arena institucional, onde se pode debater, planejar e compartilhar ideias, além de negociar e definir objetivos comuns para as políticas. Por fim, a definição de parâmetros legais e financeiros próprios e estáveis é crucial para garantir que as políticas possam ser sustentáveis a longo prazo, com recursos adequados e legislações que respaldem as ações intersetoriais. Esses cinco alicerces juntos formam a base necessária para que a intersetorialidade seja efetiva na construção de políticas públicas integradas (Abrucio, 2023).

No caso da extragovernamentalidade, o eixo da colaboração extragovernamental na governança colaborativa é crucial para o sucesso das políticas públicas, pois vai além das decisões do Poder Executivo, envolvendo parcerias com outros ramos do poder, órgãos de controle e setores sociais. Essas parcerias, que podem ser com entidades sociais ou diretamente com os usuários dos serviços, desempenham papéis fundamentais como a fiscalização e responsabilização dos agentes públicos. A colaboração com a sociedade amplia a legitimidade e a eficácia das políticas, ajudando a priorizar o tema na agenda pública (Abrucio, 2023).

À vista disso, a governança colaborativa emerge como um instrumento fundamental para lidar com as políticas voltadas para a primeira infância e Educação Especial Inclusiva, especialmente devido às complexidades inerentes a essas áreas que necessitam intrinsecamente de abordagem intersetorial. Além disso, ao promover a articulação efetiva entre diferentes setores e níveis de governo, oferece um caminho para superar a fragmentação das ações governamentais e garantir que as políticas públicas alcancem de maneira integral as crianças e suas famílias, considerando as dinâmicas locais de estados e municípios, que são os principais responsáveis pela implementação dessas políticas.

A governança colaborativa, ao engajar diversos atores e promover uma maior integração entre

as esferas federal, estadual e municipal, bem como entre diferentes setores, permite uma gestão mais eficiente e adaptada às realidades locais. Dessa forma, ela possibilita a construção de políticas públicas mais coesas e sustentáveis, capazes de enfrentar as complexidades do contexto brasileiro e de proporcionar um desenvolvimento adequado e equitativo para todas as crianças.

2. AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

A Educação Especial Inclusiva no Brasil possui contextos similares, a partir da garantia de direito para esse público também estabelecida na Constituição Federal de 1988, com o direito à educação para pessoas com deficiência sendo assegurado e, portanto, promovendo um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e garantindo o aprendizado ao longo da vida, mas os desafios de implementação são bastante presentes e amplos.

O Estado, junto com a família, a comunidade escolar e a sociedade, são responsáveis por garantir uma educação de qualidade, protegendo essas pessoas de violência e discriminação. A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) reforça esses direitos, destacando a importância de promover o desenvolvimento das habilidades e talentos das pessoas com deficiência. Ainda, o Artigo 27 da Lei Brasileira de Inclusão estabelece que as pessoas com deficiência têm o direito a uma Educação Especial Inclusiva em todos os níveis, visando o máximo desenvolvimento de suas habilidades e talentos. Além disso, determina que é dever do Estado, da família, da comunidade escolar e da sociedade garantir uma educação de qualidade, protegendo-as de qualquer forma de violência, negligência ou discriminação.

No campo da educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) é direcionada a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e aqueles com altas habilidades ou superdotação. Essa modalidade é transversal, aplicando-se a todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, abrangendo toda a Educação Básica. A meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei 13.005/14, tem como objetivo assegurar que todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação tenham acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado. Essa meta enfatiza a importância de que, sempre que possível, esse atendimento ocorra na rede regular de ensino, garantindo a inclusão educacional por meio de salas de recursos multifuncionais, classes e escolas especializadas, tanto públicas quanto conveniadas.

A legislação impactou significativamente a Educação Especial Inclusiva no Brasil. Em 2023, as matrículas na Educação Especial chegaram a 1,8 milhão, representando 3,7% das matrículas na Educação Básica, um aumento notável em comparação a 2008, quando eram apenas 1,2% (640 mil matrículas). A inclusão também avançou, com 91,3% dos estudantes em classes comuns em 2023, contra 60,5% em 2009, evidenciando um progresso de 30,8 pontos percentuais em 15 anos. Apesar desse progresso, a implementação da Educação Especial Inclusiva ainda enfrenta desafios significativos, que variam entre os municípios.

Este estudo de caso tem como base o acompanhamento e avaliação do projeto Alavancas, capitaneado pelo Instituto Rodrigo Mendes, e que foi realizado em dez municípios do Brasil: Cajati (SP), Irauçuba (CE), Gado Bravo (PB), Campo Formoso (BA), Alvorada (RS), Canguçu (RS), Patos de Minas (MG), Maués (AM), Óbidos (PA) e Lucas do Rio Verde (MT). Tais casos foram selecionados contemplando a heterogeneidade territorial e institucional do federalismo brasileiro, incluindo governos locais com distintos níveis de desenvolvimento da Educação Especial Inclusiva.

3. ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA EM DEZ MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa empírica realizada entre 2023 e 2025 nos dez municípios brasileiros selecionados pelo Projeto Alavancas, com o objetivo de analisar os principais desafios enfrentados na implementação das políticas de Educação Inclusiva em nível local. A análise está organizada em torno de sete dimensões consideradas centrais para a compreensão da maturidade institucional dos municípios investigados: infraestrutura e recursos humanos, gestão educacional, mobilização das escolas, formação dos profissionais, intersetorialidade, fatores atitudinais e a relação com famílias e sociedade civil. A diversidade de contextos socioeconômicos, territoriais e de capacidade estatal entre os municípios estudados revelou um quadro heterogêneo, no qual convivem experiências mais consolidadas e situações de grande fragilidade institucional. Essa heterogeneidade, longe de ser periférica à análise, constitui elemento central para a compreensão dos limites e possibilidades da governança colaborativa na Educação Especial Inclusiva no federalismo brasileiro.

3.1. Infraestrutura e recursos humanos

A infraestrutura escolar e de recursos humanos é um componente crítico para a implementação da Educação Especial Inclusiva, mas, em muitos municípios brasileiros, ela ainda apresenta desafios significativos. Em localidades como Óbidos, Maués e Campo Formoso, a acessibilidade nas escolas é quase inexistente, o que impede o pleno acesso dos alunos com deficiência. Mesmo em municípios que estão promovendo melhorias, como Irauçuba e Cajati, as reformas ainda são insuficientes para atender a todas as demandas, deixando muitos alunos sem as adaptações necessárias para sua participação efetiva no ambiente escolar. Em Canguçu, as dificuldades são exacerbadas pela antiguidade dos prédios escolares, que não foram projetados para atender a padrões de acessibilidade modernos.

Além das questões de infraestrutura, a presença e a qualificação dos professores de Atendimento Educacional Especializado (AEE) são essenciais para o sucesso da Educação Especial Inclusiva. Enquanto municípios como Lucas do Rio Verde e Canguçu possuem uma estrutura bem estabelecida com professores de AEE em todas as escolas, outros enfrentam sérios desafios. Em Alvorada e Gado Bravo, por exemplo, a cobertura de professores de AEE é insuficiente, marcada por uma alta rotatividade que compromete a continuidade do atendimento. Essa situação se agrava em municípios como Patos de Minas, Cajati e Irauçuba, onde a cobertura é limitada e a necessidade de formação contínua é premente. A colaboração entre professores de apoio e professores regentes também é variável. Em Lucas do Rio Verde e Maués, essa colaboração é eficaz e bem estruturada. No entanto, em lugares como Campo Formoso, a relação é informal e desorganizada, o que limita a eficácia do apoio pedagógico oferecido aos alunos.

3.2. Gestão

A gestão municipal desempenha um papel essencial na priorização, na elaboração de programas e políticas e na implementação das políticas de Educação Especial Inclusiva. Em municípios como Lucas do Rio Verde, Óbidos, Maués e Cajati, há um forte comprometimento das secretarias de educação, refletido em uma alta prioridade dada ao tema. Esses municípios demonstram uma mobilização eficaz das suas gestões para promover a inclusão, com secretários que lideram de forma proativa. Por outro lado, em municípios como Patos de Minas, Canguçu, Campo Formoso

e Irauçuba, apesar de uma sensibilidade ao tema, as ações ainda são limitadas ou concentradas em certos departamentos, sem um impacto amplo em toda a rede. Alvorada e Gado Bravo apresentam uma priorização recente ou moderada, com sensibilizações que ainda não se traduzem em grandes ações ou transformações efetivas.

A presença ou ausência de uma estrutura dedicada à Educação Especial Inclusiva dentro das Secretarias de Educação também varia. Enquanto municípios como Lucas do Rio Verde, Óbidos, Maués, Patos de Minas e Canguçu possuem estruturas claras e dedicadas, outros, como Gado Bravo, carecem de qualquer estrutura formal, o que prejudica a implementação eficaz das políticas de inclusão.

3.3. Escolas

A mobilização das escolas em relação à Educação Especial Inclusiva é outro aspecto que varia consideravelmente entre os municípios. Em Canguçu e Lucas do Rio Verde, as escolas mostram alto grau de mobilização, com um forte compromisso com a inclusão. No entanto, em outros municípios, como Óbidos, Maués, Patos de Minas, Irauçuba e Cajati, a mobilização é inconsistente, variando significativamente de uma escola para outra. Essa variação pode ser influenciada por fatores como a liderança escolar e o acesso a recursos.

Campo Formoso se destaca por uma mobilização estimulada principalmente por programas de formação, o que sugere que essas iniciativas foram cruciais para aumentar o engajamento com a Educação Especial Inclusiva. No entanto, municípios como Alvorada e Gado Bravo enfrentam resistência ou baixo engajamento em algumas escolas, indicando desafios significativos para alcançar uma mobilização mais ampla e uniforme.

A diversidade e desigualdade entre as escolas também são fatores importantes. Municípios como Lucas do Rio Verde, Óbidos, Maués, Canguçu e Alvorada mantêm um padrão relativamente uniforme entre suas escolas, com pouca desigualdade. Entretanto, em locais como Patos de Minas, Campo Formoso, Gado Bravo e Irauçuba, há diferenças significativas entre escolas urbanas e as do meio rural, havendo uma grande distância das áreas rurais em relação à sede administrativa, dificultando a logística do processo de formação e apoio das Secretarias a tais unidades escolares. Cajati apresenta uma forte desigualdade entre as escolas, apesar dos esforços para reduzir essas disparidades, especialmente no que diz respeito à acessibilidade.

3.4. Formação

A formação dos profissionais da educação é fundamental para a Educação Especial Inclusiva, seja para melhorar a qualidade da educação, seja para engajar os atores do ambiente escolar. Em municípios como Lucas do Rio Verde, Maués, Canguçu e Irauçuba, há estruturas consolidadas para a formação contínua em Educação Especial Inclusiva, refletindo um compromisso com o desenvolvimento profissional dos educadores. Esses municípios investem em capacitações regulares, que ajudam a preparar os professores para lidar com as demandas específicas da inclusão.

No entanto, há locais onde os esforços de formação são recentes ou limitados, como em Óbidos, Patos de Minas, Cajati e Gado Bravo. Nessas regiões, as iniciativas ainda estão em fase de desenvolvimento ou são insuficientes para atender plenamente às necessidades dos professores. Municípios como Alvorada e Campo Formoso apresentam uma formação superficial ou esparsa, indicando uma necessidade urgente de expansão e aprofundamento dessas capacitações para garantir que todos os educadores estejam adequadamente preparados para apoiar uma Educação Especial Inclusiva.

3.5. Intersetorialidade

A intersectorialidade é um aspecto central para o sucesso das políticas de inclusão educacional. Em alguns municípios, como Lucas do Rio Verde, Óbidos, Maués, Patos de Minas e Gado Bravo, há estruturas ou programas intersectoriais bem estabelecidos que apoiam de forma integrada a Educação Especial Inclusiva. Esses municípios demonstram uma prática eficaz de cooperação entre setores, o que é crucial para abordar as múltiplas necessidades dos alunos com deficiência. Em contraste, municípios como Alvorada e Campo Formoso realizam algumas atividades intersectoriais, mas essas práticas parecem ser esporádicas ou não totalmente organizadas, sugerindo a necessidade de formalizar e fortalecer esses arranjos. A ausência ou fragilidade nos arranjos intersectoriais é mais evidente em Canguçu, Irauçuba e Cajati, onde há ausência de coordenação sistêmica.

3.6. Fatores atitudinais: percepção dos atores

A percepção dos atores da Educação Especial Inclusiva também varia entre os municípios e é de extrema importância para a inclusão. Em Lucas do Rio Verde, Óbidos, Maués, Patos de Minas, Irauçuba e Cajati, há uma percepção amplamente positiva e inclusiva, com um forte entendimento da importância de adaptar a educação para atender a todos os alunos. Esses municípios mostram uma aceitação sólida do conceito de inclusão, o que se reflete nas práticas pedagógicas e na interação com as famílias.

No entanto, em Canguçu, Alvorada e Campo Formoso, embora a percepção também seja positiva, pode haver variações no entendimento profundo do que realmente significa uma Educação Especial Inclusiva. Em Gado Bravo, a percepção é mais pragmática, focando na simplicidade e eficácia das práticas inclusivas, o que pode ser eficaz, mas também pode limitar uma compreensão mais abrangente do conceito.

3.7. Famílias e sociedade civil

A relação com a sociedade civil e as famílias apresenta variações significativas entre os municípios e, apesar de ser um desafio constante, não foi considerado como um fator institucional para classificação de maturidade. Municípios como Patos de Minas, Canguçu e Cajati possuem convênios formais estabelecidos com a APAE, tanto na área de saúde quanto na educação. Em municípios como Lucas do Rio Verde, Óbidos e Maués, embora não existam convênios formais, há formas de apoio aos alunos com deficiência, seja por meio de cooperação ou atendimentos pontuais, que refletem um esforço local para suprir essa demanda. Em localidades como Campo Formoso, Gado Bravo e Irauçuba, há ausência de convênios estabelecidos com a APAE e necessidade de recorrer a entidades em municípios vizinhos. Alvorada, por exemplo, apesar de não possuir convênio, possui estrutura municipal para atendimento especializado.

No que se refere à relação entre escola e família, municípios como Lucas do Rio Verde, Óbidos, Maués e Alvorada mostram uma interação geralmente positiva, embora alguns desafios possam existir. Em Patos de Minas, Canguçu, Campo Formoso e Irauçuba, são identificadas dificuldades na interação com as famílias, seja pela falta de envolvimento ou por divergências na compreensão das necessidades educacionais. Em Gado Bravo e Cajati, a relação com as famílias é considerada um desafio significativo, especialmente no contexto da Educação Especial Inclusiva, com indicativos de resistência ou falta de cooperação que precisam ser abordados. Assim, a relação entre família e escola varia amplamente entre os municípios, com alguns apresentando coopera-

ção eficaz, enquanto outros enfrentam desafios que podem impactar a efetividade da Educação Especial Inclusiva, especialmente no que tange ao envolvimento das famílias no apoio aos alunos com deficiência.

3.8. Classificação de Maturidade Institucional

O quadro apresenta uma avaliação dos níveis de maturidade institucional de diferentes municípios, focando em aspectos como infraestrutura, recursos humanos e gestão educacional. A infraestrutura é categorizada desde “Esforços de Melhoria” até “Infraestrutura Inadequada”, refletindo a capacidade dos municípios de oferecer um ambiente adequado para a educação. Recursos humanos são avaliados quanto à cobertura, variando de “Cobertura Insuficiente” a “Cobertura Adequada”, com alguns municípios enfrentando desafios significativos na capacitação e na quantidade de profissionais.

A gestão educacional também é analisada, com variações entre “Alta Prioridade e Comprometimento” e “Priorização Recente ou Moderada”, indicando diferentes níveis de envolvimento das lideranças municipais na educação. A mobilização das escolas e a formação dos profissionais são essenciais, mostrando desde “Resistência ou Baixo Engajamento” até “Formação Contínua e Bem Estabelecida”, refletindo o grau de comprometimento com a melhoria contínua.

Além disso, a intersetorialidade e a percepção dos atores são consideradas, variando de “Arranjos Intersetoriais Bem Estabelecidos” a “Fragilidade nos Arranjos”, e de “Percepção Positiva e Inclusiva” a “Percepção Pragmática”. Essas variáveis ajudam a definir o “Nível de Maturidade Institucional”, que varia entre os municípios, classificando-os em diferentes estágios de desenvolvimento e capacidade institucional.

Como é possível observar, há enorme diversidade entre os municípios e apenas um deles, Lucas do Rio Verde, se adequou ao nível 1 de maturidade institucional. O item de infraestrutura foi o que apresentou mais casos presentes no nível 1. Ainda, dos 10 municípios, 3 foram classificados no nível 3 e 5 no nível 2, sugerindo que, apesar dos desafios, os municípios estão em processo de transição para fortalecimento das instituições para a implementação da Educação Especial Inclusiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise dos casos estudados, no que diz respeito à intergovernamentalidade, observa-se que a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal é fundamental para a coordenação e implementação eficaz das políticas públicas (ver Quadro 3, que sintetiza os achados). A capacidade de alinhar objetivos e recursos entre os diferentes níveis de governo facilita a construção de uma agenda coesa e a alocação eficiente de recursos. Isso pode ser pelo fato de a política analisada ter natureza estadual e como objetivo a disseminação para estados e municípios.

A intersetorialidade se destaca como um elemento crucial para abordar as múltiplas dimensões das políticas de Educação Especial Inclusiva. A integração entre setores como saúde, educação e assistência social é essencial para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades de forma holística. No entanto, a implementação da intersetorialidade enfrenta desafios relacionados à articulação entre setores, à criação de identidades comuns e à manutenção de arenas institucionais para planejamento e execução conjunta. Essa dimensão foi mais comum na Educação Especial Inclusiva, já que essa é uma política em que há uma junção mais forte dos setores, especialmente Educação e Saúde por conta da relação orgânica entre os laudos médicos e atendimentos de crianças com deficiência pelo sistema de ensino. Já na Primeira Infância, a

interligação entre creches, UBSs e CRAS é menos clara, pois cada um desses equipamentos pode conviver sem o outro, embora a falta de interligação das políticas tenha efeitos negativos sobre o público atingido, como mostrou esta pesquisa.

Por fim, a extragovernamentalidade sublinha a importância da colaboração com a sociedade civil e outras entidades fora do governo. A participação de organizações da sociedade civil, ONGs e outras entidades na fiscalização, complementação de serviços e *advocacy* fortalece a legitimidade e a eficácia das políticas públicas. Essa colaboração extragovernamental pode contribuir significativamente para a sustentabilidade das políticas, ampliando seu impacto e assegurando uma resposta mais ampla às demandas sociais. A extragovernamentalidade na Primeira Infância tem natureza distinta da Educação Especial Inclusiva; nesta última, está relacionada mais diretamente à oferta de serviços que nem sempre os municípios são capazes de ofertar sozinhos; na primeira, é uma relação que se dá mais com a sociedade civil e com o terceiro setor em projetos de política pública.

As dificuldades em articular as formas de governança ocorrem nas duas políticas analisadas, embora de forma diferente entre elas e mesmo entre os casos locais aqui estudados. De todo modo, dois achados comparativos são os centrais deste trabalho. O primeiro é que a junção das três formas de governança, principalmente da intergovernamentalidade e da intersetorialidade, é, ao mesmo tempo, imprescindível para o sucesso da Primeira Infância e da Educação Especial Inclusiva e, como ficou claro na maioria dos estudos de caso, pouco desenvolvida nos governos locais brasileiros. Na verdade, fica muito evidente, por meio desta pesquisa, que o modelo estatal brasileiro foi capaz, com grande êxito, de ampliar o *Welfare State* para o território nacional, melhorando a vida da população mais vulnerável, mas só consegue fazê-lo por um paradigma naturalista, e não intersetorial, e menos ainda quando essa dinâmica se combina com questões de cooperação federativa ou com a sociedade.

O segundo achado dá um contorno mais analítico à primeira conclusão. Isto é, o fato de que as políticas de Saúde, Assistência Social e, em menor medida, de Educação terem construído um modelo de articulação intergovernamental, por vezes com controle social, muito sistêmico e centrado apenas nas dimensões próprias dessas áreas, algo que dificulta a construção de um casamento da governança intergovernamental e intersetorial na Primeira Infância e na Educação Especial Inclusiva. Tendo essa constatação como base, este trabalho, ainda que num primeiro esforço analítico, aponta para uma questão central que a literatura não tem tratado: problemas complexos não poderão ser resolvidos por Sistemas Nacionais de políticas públicas meramente setoriais e fechados neles próprios, ainda mais num cenário em que os municípios são muito desiguais entre si e não há hoje formas de coordenação simultaneamente federativa e intersetorial no Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *Governança colaborativa para a Primeira Infância: uma proposta para os governos estaduais brasileiros*. Relatório de pesquisa. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, abril 2023.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; SILVA, A. L. N. Sistemas Nacionales de Política Social en Brasil y salvaguardas federativas. In: MENDOZA RUIZ, Joel; GRIN, Eduardo (orgs.). *Las salvaguardas federales en Argentina, Brasil y México: relaciones, límites y contrapesos*. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba, 2023. p. 283-316.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; MARQUES, F. C. Colaboração 360 graus na educação. *Gv-Executivo*, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 1-1, 2022.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, [S. l.], v. 18, n. 4, p. 543-571, 2007.

BIANCHI, C.; NASI, G.; RIVENBARK, W. C. Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, [S. l.], v. 23, n. 11, p. 1581-1589, 2021.

DIN, M. Z. U.; YUAN, X. Y.; KHAN, N. U.; HAN, H. Linking local collaborative governance and public service delivery: mediating role of institutional capacity building. *Humanities and Social Sciences Communications*, [S. l.], v. 10, n. 1, 2023.

DUIT, A.; LÖF, A. Dealing With a Wicked Problem? A Dark Tale of Carnivore Management in Sweden 2007-2011. *Administration & Society*, [S. l.], v. 50, n. 8, p. 1072-1096, 2015.

HEAD, B. W.; ALFORD, J. Wicked Problems. *Administration & Society*, [S. l.], v. 47, n. 6, p. 711-739, 2013.

INSTITUTO RODRIGO MENDES. *Painel de indicadores: Atualização Censo 2023*. 2024. Disponível em: <https://rm.org.br/painel-indicadores-atualizacao-censo-2023/>.

MELO, Uirá Souto. *Estudo epidemiológico e genético da surdez em dois municípios do estado da Paraíba, Brasil*. 2013. Dissertação (Mestrado em Biologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/41/41131/tde-19032014-132211/>.

PETERS, B. G. Governance as political theory. In: LEVI-FAUR, D. *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press, 2012.

PETERS, B. G. Policy capacity in public administration. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 219-228, 2015.

PETERS, B. G. What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, [S. l.], v. 36, n. 3, p. 385-396, 2017.

RITTEL, H.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

TERMEER, C. J. A. M.; DEWULF, A.; BREEMAN, G.; STILLER, S. J. Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, [S. l.], v. 47, n. 6, p. 680-710, 2013.

ANEXOS

Quadro 1. Categorias, itens e nível de maturidade institucional correspondente

CATEGORIA	ITEM	NÍVEL DE MATURIDADE INSTITUCIONAL
Infraestrutura	Infraestrutura adequada	Nível 1
	Esforços de melhoria	Nível 2
	Acessibilidade parcial	Nível 2
	Infraestrutura inadequada	Nível 3
Recursos Humanos	Cobertura completa e bem estruturada	Nível 1
	Cobertura adequada, mas com desafios	Nível 2
	Cobertura parcial e necessidade de expansão	Nível 2
	Cobertura insuficiente e desafios significativos	Nível 3
Gestão	Alta prioridade e comprometimento	Nível 1
	Sensibilidade ao tema, mas com ações limitadas	Nível 2
	Priorização recente ou moderada	Nível 3
Escolas	Alto grau de mobilização	Nível 1
	Mobilização variada ou inconsistente	Nível 2
	Mobilização estimulada por programas	Nível 2
	Resistência ou baixo engajamento	Nível 3
Formação	Formação contínua e bem estabelecida	Nível 1
	Esforços recentes ou limitados	Nível 2
	Formação superficial ou insuficiente	Nível 3
Intersetorialidade	Arranjos intersetoriais bem estabelecidos	Nível 1
	Iniciativas presentes, mas limitadas	Nível 2
	Ausência ou fragilidade nos arranjos intersetoriais	Nível 3
Percepção	Percepção positiva e inclusiva	Nível 1
	Percepção positiva, mas potencialmente superficial	Nível 2
	Percepção pragmática	Nível 3

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

Quadro 2. Classificação de Maturidade Institucional de acordo com fatores institucionais e atitudinais

Município	Infraestrutura	Recursos Humanos	Gestão	Escolas	Formação	Intersetorialidade	Percepção dos atores	Nível de Maturidade Institucional
Cajati	Esforços de Melhoria	Cobertura Parcial e Necessidade de Expansão	Alta Prioridade e Comprometimento	Mobilização Variada ou Inconsistente	Esforços Recentes ou Limitados	Ausência ou Fragilidade nos Arranjos Intersetoriais	Percepção Positiva e Inclusiva	Nível 2
Irauçuba	Esforços de Melhoria	Cobertura Parcial e Necessidade de Expansão	Sensibilidade ao tema, mas com ações limitadas	Mobilização Variada ou Inconsistente	Formação Contínua e Bem Estabelecida	Ausência ou Fragilidade nos Arranjos Intersetoriais	Percepção Positiva e Inclusiva	Nível 2
Gado Bravo	Infraestrutura inadequada	Cobertura Insuficiente e Desafios Significativos	Priorização recente ou moderada	Resistência ou Baixo Engajamento	Esforços Recentes ou Limitados	Arranjos Intersetoriais Bem Estabelecidos	Percepção Pragmática	Nível 3
Campo Formoso	Infraestrutura Inadequada	Cobertura Adequada, mas com Desafio	Priorização recente ou moderada	Mobilização Estimulada por Programas	Formação Superficial ou Insuficiente	Iniciativas Presentes, mas Limitadas	Percepção Positiva, mas Potencialmente Superficial	Nível 3
Alvorada	Acessibilidade Parcial	Cobertura Insuficiente e Desafios Significativos	Priorização recente ou moderada	Resistência ou Baixo Engajamento	Formação Superficial ou Insuficiente	Iniciativas Presentes, mas Limitadas	Percepção Positiva, mas Potencialmente Superficial	Nível 3
Canguçu	Infraestrutura Inadequada	Cobertura Completa e Bem Estruturada	Sensibilidade ao tema, mas com ações limitadas	Alto Grau de Mobilização	Formação Contínua e Bem Estabelecida	Iniciativas Presentes, mas Limitadas	Percepção Positiva, mas Potencialmente Superficial	Nível 2
Patos de Minas	Acessibilidade Parcial	Cobertura Parcial e Necessidade de Expansão	Sensibilidade ao tema, mas com ações limitadas	Mobilização Variada ou Inconsistente	Esforços Recentes ou Limitados	Arranjos Intersetoriais Bem Estabelecidos	Percepção Positiva e Inclusiva	Nível 1
Maués	Infraestrutura Inadequada	Cobertura Adequada, mas com Desafio	Alta Prioridade e Comprometimento	Mobilização Variada ou Inconsistente	Formação Contínua e Bem Estabelecida	Arranjos Intersetoriais Bem Estabelecidos	Percepção Positiva e Inclusiva	Nível 2
Óbidos	Infraestrutura Inadequada	Cobertura Adequada, mas com Desafio	Alta Prioridade e Comprometimento	Mobilização Variada ou Inconsistente	Esforços Recentes ou Limitados	Arranjos Intersetoriais Bem Estabelecidos	Percepção Positiva e Inclusiva	Nível 2
Lucas do Rio Verde	Esforços de Melhoria	Cobertura Completa e Bem Estruturada	Alta Prioridade e Comprometimento	Alto Grau de Mobilização	Formação Contínua e Bem Estabelecida	Arranjos Intersetoriais Bem Estabelecidos	Percepção Positiva e Inclusiva	Nível 1

Nota: Nível 1: três ou mais itens de nível 1, nenhum item no nível 3; Nível 2: três ou mais itens de nível 2, apenas um no nível 3; Nível 3: três ou mais itens no nível 3.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.

Quadro 3. Síntese da análise dos casos conforme as dimensões analíticas

ASPECTO	DESCRIÇÃO	EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA
Intergovernamentalidade	Coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal.	Não foram encontradas estruturas de coordenação intergovernamentais que fossem, de fato, relevantes para a implementação da política.
Intersetorialidade	Integração entre setores governamentais (saúde, educação, assistência social) para uma abordagem holística das políticas públicas.	Lucas do Rio Verde, Óbidos, Maués, Patos de Minas e Gado Bravo, há estruturas ou programas intersetoriais bem estabelecidos que apoiam de forma integrada a Educação Especial Inclusiva.
Extragovernamentalidade	Colaboração com a sociedade civil e outras entidades fora do governo para fortalecer a implementação e fiscalização das políticas públicas.	Municípios como Patos de Minas, Canguçu, e Cajati têm convênios formais com a APAE, enquanto Lucas do Rio Verde, Óbidos, e Maués oferecem apoio por meio de cooperação local e atendimentos pontuais, sem convênios formais.

Fonte: elaborado pelos autores, 2024.