

Planos municipais de Educação e Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva: quais configurações?¹

ALINE CASTRO DELEVATI

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

CLAUDIO ROBERTO BAPTISTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)

RESUMO

Trata-se de um estudo analítico reflexivo sobre as reconfigurações da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva na Educação Básica por meio da análise dos Planos Municipais de Educação, aprovados em municípios brasileiros. A pesquisa é desenvolvida por projeto que integra o Programa Observatório da Educação/CAPES-INEP. O objetivo central é a busca de compreensão acerca do contexto dos municípios analisados e das relações que constituem a oferta de alternativas de percursos educacionais nas diferentes redes. O Ciclo de Políticas e o Pensamento Sistêmico são os referenciais teóricos responsáveis por sustentar a construção deste percurso investigativo que utiliza, como instrumentos de coleta de dados, entrevistas e a análise documental dos principais documentos legais que estão a nortear a Política em pauta em dois municípios polos do *Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade* no Estado do RS. Observou-se que diferentes agendas surgem dos conflitos, das contradições e dos consensos nos Planos Municipais de Educação aprovados em 2015, resultando em configurações distintas nas diversas localidades do país, colocando em evidência o caráter híbrido da Política.

Palavras-chave: Educação especial; Política educacional; Educação inclusiva; Planos Municipais de Educação; Ciclo de Políticas.

Municipal Education plans and Special Education on the perspective of Inclusive Education: what configurations?

ABSTRACT

This is a reflective analytical study about the reconfigurations of the Special Education National Policies on the perspective of Inclusive Education in the basic education through the analysis of the Educational Municipal Plans, which were approved in Brazilian municipality. The research is developed by a project that integrates the Education Observatory Program/CAPES-INEP. The main objective is the search for understanding the context of the analyzed municipalities and the relations that constitute the offer of alternative educational pathways in different school systems. The Policy Cycle and the Systemic Thinking are the theoretical framework responsible for supporting the construction of this investigative route, which has interviews and document analysis as its data collection instruments. The documentary analysis is based on the main legal documents that guide the current Policies in two major municipalities of the Inclusive Education Program: right to diversity in the state of RS. We noticed that different agendas arise from conflicts, contradictions and consensus in the Educational Municipal Plans approved in 2015, resulting in distinct configurations in many places in the country, which evidences the hybrid character of the Policy.

Keywords: Special Education; Educational Policy; Inclusive Education; Municipal Education Plans; Policy Cycle.

¹ O presente estudo foi desenvolvido pelo Núcleo de Estudos em Políticas de Inclusão Escolar – NEPIE/UFRGS. Refere-se, em específico, ao Projeto “Políticas de inclusão escolar: o atendimento educacional especializado em municípios do Rio Grande do Sul” do Programa Observatório da Educação (CAPES/INEP).

Este artigo apresenta um estudo analítico reflexivo sobre a Política Nacional de Educação na Perspectiva da Educação Inclusiva, retomando o plano normativo desde o contexto da produção do texto, em 2008, até a elaboração dos Planos Municipais de Educação, aprovados nos municípios brasileiros em 2015. A reflexão retoma a trajetória da política por meio da análise documental dos principais documentos legais, buscando sentidos e perspectivas para um possível avanço de um sistema educacional inclusivo no país.

Toma-se como referência o Estado do Rio Grande do Sul, com base na análise de dois municípios que se constituíam como polos do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade²: Caxias do Sul e Santa Maria. Ao final, problematiza-se a configuração da Educação Especial no âmbito nacional e no Estado do Rio Grande do Sul, onde impasses e embates políticos influenciaram as transformações ocorridas nas redes locais, apresentando novas agendas para a Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no ensino básico.

DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA (2008) AOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (2015): TRAJETÓRIA NORMATIVA

O Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade, criado em 2003, possibilitou a formação de gestores e educadores nos municípios brasileiros com vistas a apoiar a transformação dos sistemas de ensino em sistemas educacionais inclusivos. Este Programa teve importante influência na elaboração da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva e na disseminação de suas diretrizes no país. Dentre essas diretrizes, destacam-se a garantia do direito de acesso de todos à escolarização, a organização do atendimento educacional especializado e a promoção da acessibilidade. Conforme Brizolla (2007), ao analisar os desdobramentos desse programa no Estado do Rio Grande do Sul, houve um aumento de oferta do atendimento educacional especializado pelos sistemas públicos e intensificação da presença de alunos com deficiência nos espaços do ensino comum. Destaca ainda, como efeitos, a instituição de núcleos de gestão de Educação Especial nos municípios pesquisados.

² Programa do Ministério da Educação criado em 2003 que objetivava capacitar multiplicadores (gestores e educadores) em municípios-polos, para a promoção de um Sistema Educacional Inclusivo.

Em 2007, o governo Federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), integrado ao PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), colocando à disposição dos estados, municípios e Distrito Federal instrumentos de avaliação e de implementação de políticas, visando à melhoria da qualidade da educação. Ancorado em uma visão sistêmica, o plano organizou-se em três eixos: gestão, financiamento e avaliação. Um dos programas integrados ao PDE, que recebeu grande destaque, foi o de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais³ (BAPTISTA, 2011).

Em 2008, foi lançada a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, considerando a nova ótica que passa a orientar o sistema educacional brasileiro: a *Educação Inclusiva*. Influenciada pela concepção de direitos humanos, essa perspectiva *desloca a compreensão de deficiência como um impedimento puramente orgânico e patológico para o da existência de barreiras sociais que impedem a participação plena na vida social* (ONU, 2006).

Tais diretrizes definem a Educação Especial como modalidade de ensino “que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades, realiza o atendimento educacional especializado, disponibiliza os recursos e serviços e orienta quanto a sua utilização no processo de ensino e aprendizagem nas turmas comuns do ensino regular” (BRASIL, 2008).

Após 2008, inúmeros movimentos e documentos legais tratando sobre a Educação Especial, o Atendimento Educacional Especializado, o Direito das Pessoas com Deficiência e o financiamento foram elaborados, merecendo destaque:

- o Decreto nº 6.949/2009, que ratificou a Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) com status de Emenda Constitucional, visando à intensificação da educação inclusiva no país.
- o Decreto nº. 6.571/2008, modificado pelo decreto nº 7611/11, que dispôs sobre o Atendimento Educacional Especializado e seu financiamento, estabelecendo o duplo cômputo das matrículas dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdo-

³ A partir de 2008 este programa recebeu uma supervalorização, sendo atendidos, até 2009, 4.564 municípios brasileiros - 82% do total.

tação. O Decreto também define o atendimento educacional especializado complementar ou suplementar à escolarização e os demais serviços da Educação Especial.

– a Resolução nº 4/2009 do Conselho Nacional de Educação (CNE) que instituiu as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial, prevendo sua institucionalização no projeto político pedagógico da escola.

– o caráter não substitutivo e transversal da Educação Especial foi ratificado pela Resolução CNE/CEB nº 04/2010, que instituiu Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e preconiza em seu artigo 29, *que os sistemas de ensino devem matricular os estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas classes comuns do ensino regular e no Atendimento Educacional Especializado - AEE, complementar ou suplementar à escolarização, ofertado em salas de recursos multifuncionais ou em centros de AEE da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos.*

– a CONAE (Conferência Nacional de Educação) em 2010;

– o Decreto nº 7612/2011, que instituiu o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite.

– a Lei nº 12.764/2012 a qual instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, entre outros aspectos, veda a recusa de matrícula a pessoas com qualquer tipo de deficiência e estabelece punição para o gestor escolar ou autoridade competente que pratique esse ato discriminatório.

– ancorada nas deliberações da Conferência Nacional de Educação – CONAE/ 2010, a Lei nº 13.005/2014 instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE.

– a Lei nº 13.146/ 2015 instituiu a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) define no Capítulo V, Art. 27 que a *educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurados sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a*

vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem.

Esse arcabouço legal constitui, em parte, a base normativa que chega aos municípios brasileiros na atualidade, refletindo, influenciando, sendo traduzida, interpretada e reescrita nos textos políticos locais, incluindo os Planos Municipais de Educação construídos em 2015.

Para compreender uma política, Stephen Ball enfatiza que a sua análise deve considerar o jogo político em que esta política se constituiu (BALL; MAINARDES, 2011). Para o autor, uma política, além de processos e consequências, é texto e também discurso. E essas duas conceituações - texto e discurso - são complementares e estão implícitas uma na outra (BALL; BOWE; GOLD, 1992).

O Ciclo de Políticas, elaborado por Ball, Bowe e Gold (1992), é uma abordagem de análise de política que apresenta uma maneira de pesquisar e teorizar as políticas, analisando sua trajetória através de contextos (de influência, da produção de texto e da prática) desde o processo das disputas e influências no percurso de sua formulação até as interpretações e complexidades do contexto da prática. Contribui, ainda, na reflexão sobre resultados e impactos das políticas e das estratégias de intervenção necessárias para se enfrentar as desigualdades criadas ou reproduzidas.

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008 vem sendo ressignificada nos contextos locais, onde os atores (gestores, professores, instituições etc.) interpretam os textos, dando sentido à Política, produzindo novos textos conforme as histórias, as experiências e as possibilidades locais.

Assim, diferentes agendas surgem nos Planos Municipais e Estaduais de Educação aprovados em 2015 em todo o país, configurando o caráter híbrido da Política. Os conflitos, as contradições e as aproximações das concepções e dos interesses são perceptíveis em todos os contextos (da influência, da produção do texto e da prática), resultando em configurações distintas nas diversas localidades do país.

Novos contornos e configurações da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva surgem dos conflitos, ao passo que temas silenciados ressurgem, mostrando que alguns conceitos se constituem como preponderantes e atravessam o tempo/espaço da Política. Apresentam-se a seguir alguns pontos de destaque: os processos de identificação do alunado, os profissionais de apoio especializado, as configurações do atendimento educacional especializado, o financiamento público para a oferta dos serviços e a formação de educadores e demais profissionais.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024): RECONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL (2008)

O Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, considerado um *instrumento de planejamento do Estado Democrático de direito*⁴, orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor, representando um eixo para a educação brasileira, com o fortalecimento da concepção dos direitos humanos e da busca pela redução das desigualdades sociais, pilares da educação inclusiva e da Política Nacional de Educação Especial, nesta perspectiva.

O texto do PNE foi resultado de amplos debates entre diversos atores sociais e o poder público, apresentando objetivos e metas para todos os níveis de ensino (básico e superior) para os 10 anos de sua vigência. As diretrizes do referido Plano acenam para os principais desafios das políticas educacionais para a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios que, em regime de colaboração, deverão agir para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no texto do PNE e de seus Planos locais.

Entre os principais desafios que estão postos, seguramente, está a educação especial, motivo de embates durante a elaboração e aprovação da Meta 4. Conforme Paulo Sena⁵ houve uma grande polêmica envolvendo a discussão da Meta 4 (Educação Especial), em relação ao atendimento educacional especializado “preferencialmente na rede pública” (expressão adotada na LDB). No debate

4 Plano Nacional de Educação 2014-2024: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>. Acessos em: abril/2016.

5 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados – Área XV (Educação, Cultura e Desporto).

entre atores que defendiam a educação inclusiva na rede pública regular e os que reivindicavam o financiamento dirigido às instituições e escolas especiais de atendimento exclusivo, foi bem-sucedido este último grupo, conseguindo que fosse mantida a expressão “preferencialmente”.

Ao final, a meta está estruturada e pode ser analisada em dois eixos principais: o primeiro, visando à universalização do acesso à Educação Básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação; e o segundo, prevendo que tanto o acesso à Educação Básica, quanto o atendimento educacional especializado, ocorra “*preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados* [grifos nossos]”.

Os trechos a seguir mostram o texto inicial da Meta 4 (enviado pelo executivo) e o texto aprovado pelo Congresso Nacional após os debates nas conferências realizadas para elaboração do Plano Nacional de Educação.

Meta 4 (Encaminhada pelo Executivo): *universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.*

Meta 4 (Aprovada no Congresso Nacional): universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados [grifos nossos].

A expressão “preferencialmente” e a manutenção das *classes, escolas e serviços especializados, públicos ou conveniados*, no texto do PNE, mostram a força das instituições especializadas em educação especial, públicas e privadas, estando à frente deste debate as APAEs⁶. Essa disputa tinha como objetivo assegurar a manutenção do financiamento público para instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público para a oferta do AEE, sem alterações no modelo historicamente consolidado.

De acordo com dados disponibilizados no diagnóstico da Meta 4 no PNE, a ampliação dos números de matrículas do público-alvo da Educação Especial, entre

⁶ Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE).

2007 e 2013, subiu de 306.136 para 648.921 (aumento de 112%), apontando um resultado expressivo da referida política, sinalizando um rompimento com o histórico de exclusão anterior a este período. Contudo, muitos desafios também se ampliam, principalmente quanto à necessidade de aumento de investimentos na formação de educadores, na modificação das práticas pedagógicas, na acessibilidade, no estabelecimento de parcerias entre os atores da comunidade escolar e na intersectorialidade da gestão pública.

Esses desafios foram destacados em dezenove estratégias que compõem a Meta 4 no PNE, as quais, em síntese, dizem respeito: ao financiamento; ao atendimento de crianças de zero a 3 anos; à implantação de salas de recursos multifuncionais e formação continuada; às condições de acesso à escola e ao AEE; ao apoio, à pesquisa e à assessoria; à acessibilidade (currículo, espaço físico, material e transporte); à difusão do Braille e da educação bilíngue Libras/Língua Portuguesa; à articulação pedagógica; aos beneficiários de programas de transferência de renda; às pesquisas voltadas para o desenvolvimento de material didático; às pesquisas interdisciplinares; à continuidade do atendimento escolar; à ampliação das equipes de profissionais; aos indicadores de qualidade; ao perfil das pessoas com deficiência; aos referenciais teóricos específicos nos cursos de formação de professores; às parcerias para ampliar as condições de apoio ao atendimento escolar integral; às parcerias para ampliação da oferta de formação continuada e para a produção de material acessível; às parcerias para favorecer a participação das famílias e da sociedade.

A META 4 NOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: SENTIDOS E CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Após a promulgação da Lei nº 13.005/2014, estados, municípios e o Distrito federal deveriam elaborar ou adequar, no primeiro ano de vigência da lei, seus planos de educação, articulando metas e estratégias em consonância com o texto nacional.

Para fins de análise, neste artigo, apresentam-se dois municípios do estado do Rio Grande do Sul que se constituíram como municípios-polo ao longo da vigência do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade: Caxias do Sul e Santa Maria⁷.

⁷ O Estado do Rio Grande do Sul apresentava 14 municípios-polo, com responsabilidade de atuação como multiplicadores, disseminando o paradigma inclusivo em sua região de abrangência.

Comparando os dados nacionais relativos às matrículas de alunos público-alvo da Educação Especial em classes comuns no ensino regular com aqueles dos municípios pesquisados, observa-se que o município de Santa Maria apresenta 84% de alunos matriculados no ensino comum, enquanto Caxias do Sul apresenta 78,9%, estando muito próximo do indicador nacional que é de 78,8%, conforme dados do INEP/MEC 2014.

Apresenta-se, a seguir, a descrição da Meta 4 e algumas estratégias de destaques dos Planos Municipais em comparação com o Plano Nacional de Educação, bem como, a caracterização e especificidades locais quanto à Política de Educação Especial e suas configurações nos dois municípios citados⁸, com ênfase nas Redes Municipais de ensino.

Município de Santa Maria

Santa Maria é um município da região central do Rio Grande do Sul com cerca de 280 mil habitantes, segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2015. É a 5ª cidade mais populosa do estado, sendo considerada uma cidade universitária, em virtude da presença de diversas instituições de ensino superior, dentre elas, a Universidade Federal de Santa Maria.

A Rede Municipal de Ensino é constituída de 77 escolas, sendo 26 de Educação Infantil e 51 de Ensino Fundamental. Dessas escolas, 49 possuem salas de recursos, sendo que a meta é ampliar para 100% das escolas durante a vigência do PME. A Rede atende 16.762 alunos, sendo 668 público-alvo da Educação Especial, conforme dados do Educacenso/INEP 2015.

O Plano Municipal de Educação do Município de Santa Maria está organizado em 26 estratégias, com o intuito de atingir a Meta 4, descrita a seguir:

*Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, público-alvo da Educação Especial, o acesso à Educação Básica, **ensino colaborativo** e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com **total** garantia de atendimento ao serviços especializados e também **qualificação dos professores** para a atendimento destes alunos, **em regime de colaboração entre as redes públicas e privadas, resguardadas as responsabilidades, conforme legislação – Meta 4 – PME Santa Maria (grifos nossos).***

⁸ As informações citadas são públicas e foram extraídas do site do PNE <http://pne.mec.gov.br/>

Traçando um breve paralelo entre a Meta 4 do PNE e aquela do PME de Santa Maria, observa-se que as palavras *classes e escolas especiais* não estão presentes no texto. Considera-se que esse seja um indício da presença substantiva da gestão municipal no processo de elaboração do Plano Municipal, visto que, nessa rede municipal, as classes especiais foram fechadas em 2007.

Quanto aos serviços especializados oferecidos por instituições privadas (comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos), devidamente credenciadas, conforme Resolução nº 31/2011 do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria, estes deverão ser específicos “*para os serviços de Atendimento Educacional Especializado, no âmbito pedagógico, não permitindo a oferta das etapas e/ou modalidades da educação básica*” (SANTA MARIA, 2011).

As parcerias com estas instituições funcionam por meio de cedência de profissionais da rede pública municipal. Em contrapartida, jovens e adultos, acima de 17 anos, recebem atendimentos diversificados. Os alunos, de 4 a 17 anos, recebem apenas atendimento complementar à escolarização, tendo matrícula obrigatória na rede regular de ensino.

A expressão “sistema educacional inclusivo”, presente na Meta 4 Nacional e apresentada como diretriz da Política Nacional de Educação Especial, não pode ser encontrada na Meta 4 do plano municipal. Considerando o histórico da Rede Municipal de Educação de Santa Maria, na busca de um trabalho de articulação, observa-se o destaque ao ensino colaborativo e à formação de professores, tanto na Meta 4 quanto em diversas estratégias do PME de Santa Maria (BRIDI, 2011; BENINCASA-MEIRELLES, 2016).

Ao contrário do PNE, que traz o financiamento em primeiro plano, a primeira estratégia do PME de Santa Maria destaca a ampliação das políticas de inclusão, as condições de acesso e a garantia da permanência dos estudantes do público-alvo da Educação Especial, com atenção especial dirigida à docência colaborativa e ao atendimento educacional especializado.

4.1) ampliar as políticas públicas de inclusão de crianças, jovens e adultos, público alvo da Educação Especial, garantindo sua permanência com qualidade nos espaços educativos, com condições de acesso, professores da Educação Especial qualificados para a docência colaborativa, como também o atendimento educacional especializado complementar e suplementar em todos os níveis e modalidades de ensino nas instituições educacionais da rede pública e privada;

Em relação à escolarização de alunos surdos, o PME de Santa Maria busca a garantia da oferta da educação bilíngue em escolas, classes bilíngues ou em escolas inclusivas, com apoio de intérprete de Libras – Língua Portuguesa e professores de Libras, prioritariamente surdos. Contudo, esse plano destaca a importância da continuidade do debate, conforme visto na estratégia abaixo:

4.15) ampliar a discussão sobre políticas educacionais aos estudantes surdos, garantindo a sua aprendizagem em sua língua (LIBRAS), respeitando sua identidade e cultura surda, bem como sua inclusão nos espaços pedagógicos: escolas bilíngues, classes bilíngues em escolas inclusivas, trazendo a diferença cultural para o discurso pedagógico, considerando as diferenças linguísticas das pessoas surdas e ouvintes;

Quanto aos profissionais de apoio, para atender à demanda do processo de escolarização dos estudantes do público-alvo da Educação Especial, indica-se que, segundo esse plano, deve ser assegurada, *através de suas respectivas mantenedoras, a presença de profissionais de apoio, quando necessário*, conforme legislação vigente nas escolas da rede pública e privada, a contar da aprovação do PME (Estratégia 4.6).

A legislação vigente na atualidade que trata desse tema é a Resolução do CMESM nº 31/2011, a qual determina que o Profissional de Apoio Especializado (auxiliares ou monitores) atue no apoio aos alunos que apresentem alto grau de “dependência” no desenvolvimento das atividades escolares. É indicado, como atribuição do Profissional de Apoio Especializado, o auxílio nas atividades de cuidado, de higiene, de alimentação e de locomoção, não sendo de sua atribuição o desenvolvimento de atividades educacionais voltadas à dinâmica curricular.

De acordo com informações prestadas pela Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria, a função desse profissional de apoio tem sido ocupada por estagiários de Ensino Médio e Superior, dando-se prioridade aos alunos da psicologia, da pedagogia, da educação especial e das demais licenciaturas.

Outra característica da Rede é que todos os alunos do público-alvo da educação especial que necessitam de transporte são contemplados com o serviço.

Município de Caxias do Sul

Caxias do Sul é o segundo município mais populoso do Estado do Rio Grande do Sul, com 474.853 habitantes, segundo estatística do IBGE/2015. A Rede

Municipal de Ensino possui 33.571 alunos, sendo 967 do público-alvo da Educação Especial, considerando todos os níveis, etapas e modalidades da Educação Básica, conforme dados do Censo Escolar/INEP 2014.

O Plano Municipal de Educação de Caxias do Sul apresenta 29 estratégias na Meta 4, cujo texto é idêntico ao descrito no PNE.

Em 2015, existiam 86 escolas fundamentais nessa rede municipal e nenhuma escola de Educação Infantil. O município mantém convênio com 43 instituições para a oferta desta etapa da Educação Básica. Em muitas dessas instituições, a estrutura física é pública (prédios e terrenos), mas a estrutura de pessoal e de serviços é conveniada. A assessoria e a fiscalização são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Ensino e o Atendimento Educacional Especializado é realizado por professor itinerante vinculado à SMED. Em síntese, há um processo de transferência da responsabilidade na oferta dos serviços de Educação Infantil nessa rede municipal de ensino, envolvendo setores privados em uma dinâmica que se pode designar de “terceirização”.

Para atender à universalização da Educação Infantil a partir de 4 anos, estão sendo construídas 12 escolas de Educação Infantil, mantendo-se ainda a estrutura terceirizada.

A gestão da rede está organizada a partir de um planejamento estratégico, conforme relato da assessoria da SMED, em três gerências ou núcleos (Educação Infantil, anos iniciais e anos finais do Ensino Fundamental). Esses três Núcleos de Aprendizagem têm, na constituição de cada quadro, oito profissionais. Além disso, equipes multiprofissionais compostas por assessores da Educação Infantil, anos iniciais, finais, Educação Especial, Psicologia, Serviço social e Multimídias acompanham grupos de escolas em seis microrregiões da cidade.

Quanto aos profissionais de apoio que realizam a função de cuidador, são todos vinculados a contratos terceirizados. Conforme informações dos gestores da Secretaria de Educação de Caxias do Sul, uma empresa venceu uma licitação e é responsável pela contratação desse pessoal. Segundo o gestor:

Ainda não temos uma organização, uma formalização desse cargo. É um serviço de uma empresa, que é licitado. Então ano passado foi feita uma licitação, e a exigência que se tem... É que sejam pessoas maiores de 18 anos, com ensino médio concluído,

tanta nós quanto a empresa, temos o compromisso de fazer capacitações. Nós fizemos a inicial que é a capacitação pedagógica.

Em algumas escolas, existe a figura do professor de apoio no quadro de pessoal. Função que é exercida de forma itinerante na escola, nas turmas onde há necessidade de um segundo professor (docência compartilhada) para auxiliar nos processos de alfabetização dos alunos.

Apesar dessa tendência à “terceirização” em curso no município de Caxias do Sul, as estratégias do PME sinalizam para a contratação de profissionais, por meio de concurso público, como uma proposta a ser executada durante a vigência do Plano.

4.19. Garantir a **ampliação das equipes de profissionais** da educação para atender à demanda do processo de escolarização dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento/transtornos do espectro autista e altas habilidades ou superdotação, garantindo a oferta de professores do atendimento educacional especializado, **cuidadores educacionais**, tradutores (as) e **intérpretes de Libras**, guias intérpretes para surdos-cegos, professores/instrutores de Libras, prioritariamente surdos, e professores bilíngues por meio de **concurso público**, e em outras esferas a cargo de suas mantenedoras (PME/Caxias do Sul - grifos nossos).

O Atendimento Educacional Especializado é realizado em 54 salas de recursos multifuncionais (vinculadas ao programa do MEC) e 23 Salas de Recursos (com investimento inicial do município). Além desse investimento, é mantido convênio com a APAE e outras associações locais para a oferta do AEE, complementar ou suplementar ao ensino comum. Os convênios são firmados por meio da cedência de professores e técnicos, além de transferência de recursos financeiros. Nas escolas de Educação Infantil conveniadas e nas escolas que ofertam a modalidade de EJA, o AEE ocorre de forma itinerante.

Os alunos com Transtornos do Espectro do Autismo (TEA) recebem atendimento especializado no *Centro Dia*⁹ e no *Enca* (Entidade de Assistência à Criança e ao Adolescente). Os atendimentos, segundo relatos dos gestores, apresentam caráter terapêutico, com oficinas de música, artes, esportes, leitura, contação de histórias, dança e reforço escolar.

Os alunos surdos frequentam a Escola Municipal Especial Helen Keller. De acordo com a assessoria da SMED, inicialmente, havia resistência na escola para

⁹ Espaço público municipal que atende crianças e adolescentes autistas, depois de serem avaliados pelos profissionais do Caps-I (Centro de Atenção Psicossocial Infantil).

atender alunos surdos com outras deficiências. Não existe ainda o cargo de intérprete de Libras para possibilitar a inclusão de surdos nas classes comuns.

O transporte escolar para alunos com deficiência é oferecido apenas no meio rural. Os demais estudantes são beneficiados com o passe livre para uso nos coletivos municipais.

Por fim, é possível reafirmar que, ao confrontar o PME de Caxias do Sul com o PNE, pode-se observar profunda semelhança entre esses dois documentos, com poucas sinalizações ou destaques que caracterizam as peculiaridades locais quanto à Política de Educação Especial. Essa semelhança textual em termos dos planos analisados evoca uma necessária reflexão acerca da relação entre o texto e sua possibilidade de interpretação.

REFLEXÕES FINAIS

Após a conclusão da fase de elaboração e aprovação dos Planos Municipais de Educação, iniciou-se a etapa de execução e acompanhamento. A Lei do PNE sinaliza para a necessidade do acompanhamento contínuo (Monitoramento) e de avaliações periódicas que garantam a plena participação das instâncias envolvidas. As etapas de Monitoramento e Avaliação são fundamentais para o permanente aperfeiçoamento dos planos, possibilitando mudanças necessárias no percurso para que as estratégias sejam realizadas e as metas sejam alcançadas.

Ao analisar os Planos Municipais de Caxias do Sul e Santa Maria, evidencia-se que as configurações locais em relação ao Plano Nacional de Educação foram elaboradas em sintonia com as possibilidades de cada contexto, em função de cada processo histórico e de suas experiências. As marcas dessas trajetórias são perceptíveis tanto na formulação textual dos planos quanto nos relatos dos gestores dos municípios citados. Tais percursos ganham viabilidade por meio de diferentes formas de ocupação desse espaço público associado à gestão e ao planejamento. Pode-se perguntar: quais foram os atores sociais com participação relevante? Que articulações podem ser percebidas no sentido de anunciar diretrizes que expressem as metas de cada contexto? Como cada município se organiza em sintonia com contextos externos, como aquele da gestão central da educação brasileira e seu protagonismo na afirmação de políticas de inclusão entre os anos 2003 e 2015?

A concepção de política como texto e também discurso, apresentada como sustentação teórica neste artigo, auxilia para se compreender as diferentes configurações dos PMEs em pauta. A construção de novos textos incorpora palavras e expressões possíveis diante dos embates e das possibilidades de consensos.

Em linhas gerais, pode-se destacar que, apesar da sintonia entre os planos municipais analisados e aquele nacional (PNE), há fortes indícios de um plano (Santa Maria) que reafirma o investimento público nas ações relativas à oferta de serviços. O Plano Municipal de Caxias do Sul, por sua vez, busca essa operacionalização por meio de parceiras com setores privados que assumem papel de relevância no processo.

O financiamento público de instituições privadas é mantido nos municípios pesquisados, porém com diferenças nas finalidades dessas articulações. Em Santa Maria e Caxias do Sul as instituições privadas conveniadas oferecem o Atendimento Educacional Especializado complementar ou suplementar para alunos matriculados na rede regular. Existem convênios mantidos por meio da cedência de profissionais da rede pública para a iniciativa privada, tendo como contrapartida o atendimento oferecido a alunos matriculados nessas redes públicas municipais. Em Santa Maria, esses convênios destinam-se apenas aos alunos fora da idade de matrícula obrigatória, acima de 17 anos, iniciativa que se mostra em sintonia com as diretrizes da política nacional.

Outro aspecto que merece destaque é a educação de surdos. O Plano Municipal de Santa Maria aponta para o diálogo e para a perspectiva de inclusão no ensino regular de alunos surdos. No entanto, os dois municípios citados apresentam modelos exclusivos de escolarização de surdos, nomeados de “escolas bilíngues”, como uma nova designação para escolas especiais. Essa perspectiva desconsidera a legislação em vigor, a qual orienta que escolas bilíngues estejam abertas a alunos surdos e ouvintes, o que não ocorre em nenhum dos municípios analisados.

As estratégias que tratam sobre ampliação dos profissionais de apoio à inclusão apresentam diferentes tipologias, formas de contratação e atribuições dos cargos. Percebe-se que essa dimensão apresenta resistência dos gestores, encontrando no aspecto econômico o maior entrave. Destaca-se ainda a falta de legislação específica municipal e a necessária criação de cargos para provimento por

concurso público. Estão presentes concepções e interpretações diversas no que diz respeito a quem teria direito à presença de um: monitor/cuidador/profissional de apoio; professor de apoio; intérprete de Libras. Em Santa Maria há a presença de estagiários, porém a orientação restringe essa ação para as atividades de higiene, de locomoção e de alimentação. Nesse município já existe norma específica para a contratação e as atribuições dos cargos, mas o aspecto financeiro tem sido usado como justificativa para uma alternativa mais “econômica”, como a contratação de pessoas em processo de formação.

Há fortes indícios de uma crescente participação da iniciativa privada na educação pública. Além do histórico recebimento de recursos por convênios, que marca a educação especial brasileira, pode-se destacar a execução de atividades educacionais que seriam de responsabilidade dos gestores públicos. Em Caxias do Sul, o provimento da função de cuidador tem sido efetivado por empresa privada contratada por meio de licitação pública.

De modo semelhante, a Educação Infantil nesse município é também oferecida a partir de convênios com escolas privadas, sendo que algumas dessas instituições utilizam a estrutura física pertencente ao município, com recursos humanos terceirizados.

A modalidade da Educação de Jovens e Adultos é discutida em todos os planos municipais pesquisados, contudo os gestores reconhecem que essa modalidade ainda requer maior atenção do poder público para a oferta do Atendimento Educacional Especializado.

Destaca-se, ainda, que a análise desses planos municipais coloca em evidência a necessidade de se considerar uma circulação de dispositivos que poderiam ser designados “reguladores”, no sentido de assegurar que a escolarização dos alunos com deficiência ocorra em um sistema escolar que resiste em se alterar. Faz-se referência às estratégias como “frequência adaptada”, “afastamento temporário” e a usual certificação diferenciada com terminalidade específica. Considera-se que tais dispositivos devam ser analisados com atenção no processo de avaliação da Política de Educação Especial e no monitoramento dos PME, pois existe o risco de se intensificar uma tendência que seria de relativizar o direito à escolarização por meio da frequência parcial de alunos considerados em situação de gravidade.

Reconhece-se que há avanços, no sentido de um processo que procura colocar em debate as diretrizes, estabelecer objetivos para a educação e propor dinâmicas de acompanhamento e avaliação. Como é inerente à política pública, os efeitos desse processo dependem das disputas e dos consensos temporários. Cabe reafirmar o papel dos atores sociais, no sentido de assegurar a continuidade do processo com o acompanhamento das metas, o monitoramento contínuo e a permanente mobilização social de todas as instâncias responsáveis.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen; MAINARDES, Jeferson. **Política educacional: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BAPTISTA, C. R. Ação pedagógica e Educação Especial: a sala de recursos como prioridade na oferta de serviços especializados. **Revista Brasileira de Educação Especial (Online)**. Marília, v. 17, p. 59-76, maio/ago. 2011.

BRASIL. MEC. SEESP. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, 2008.

____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BENINCASA-MEIRELLES, Melina C. **Educação infantil e atendimento educacional especializado: configurações de serviços educativos no Brasil e na Itália**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2016, 1v. 178f. Universidade Federal do Rio Grande Do Sul - Educação. Porto Alegre, 2016.

BRIDI, Fabiane Romano de Souza. **Sobre os processos de identificação e diagnóstico: os alunos com deficiência mental no contexto do atendimento educacional especializado**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. 2011, 1v. 210f. Universidade Federal do Rio Grande Do Sul - Educação. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36337/000817451.pdf>

BRIZOLLA, Francéli. **Políticas públicas de inclusão escolar: ‘negociação sem fim’**. 2007. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/12216/000610481.pdf>

BOWE, Richar; BALL, Stephen; WICH GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2006**. Disponível em <<http://www.bengalalegal.com/onu.php>>. Acesso em 8 jul. 2016.

SANTA MARIA. Conselho Municipal de Educação. Resolução Nº 31, de 12 de dezembro de 2011. **Diretrizes Curriculares para a Educação Especial no Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria** – RS. 2011.

ALINE CASTRO DELEVATI

Mestre em Educação; doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; membro do Núcleo de Estudos em Políticas de Inclusão Escolar (NEPIE-UFRGS); professora da Rede Pública Municipal de Gravataí.

E-mail: alinedelevati@hotmail.com

CLAUDIO ROBERTO BAPTISTA

Doutor em Educação; professor da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas de Inclusão Escolar (NEPIE-UFRGS).

E-mail: baptistacaronti@yahoo.com.br