

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ERIKA CARACHO RIBEIRO

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

um estudo de caso do município do Guarujá

São Paulo

2013

ERIKA CARACHO RIBEIRO

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

um estudo de caso do município do Guarujá

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil no Contexto Subnacional

Orientadora: Prof^a Dr.^a Marta Ferreira Santos Farah

São Paulo

2013

Ribeiro, Erika Caracho.

Implementação da Política de Educação Inclusiva nos municípios do Estado de São Paulo: um estudo de caso do município do Guarujá / Erika Caracho Ribeiro. - 2013.

116 f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Educação e estado. 2. Educação - Guarujá (SP). 3. Inclusão social. 4. Políticas públicas. 5. Federalismo - Brasil. 6. Administração municipal - Estudo e ensino. I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 37.014.5(816.1)

ERIKA CARACHO RIBEIRO

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO:**

um estudo de caso do município do Guarujá

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil no Contexto Subnacional

Data de aprovação:

22/03/2013

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a Marta Ferreira Santos Farah
(Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Ricardo Rocha Brito Bresler
FGV-EAESP

Prof^a. Dr^a. Gladys Beatriz Barreyro
USP

*À minha prima, Fernanda, fonte inicial de
inspiração, e a todas as crianças que
precisam de políticas educacionais de
qualidade para seu desenvolvimento pleno.*

Agradecimentos

Para escrever esses agradecimento muitos momentos passam pelos meus pensamentos, para que eu possa lembrar de todos que foram importantes para a construção desse trabalho.

Começo pela minha família, pai, mãe e irmãos, que sempre estiveram presentes na minha caminhada de vida e acadêmica. Agradeço em especial minha mãe pelas constantes leituras e revisões que fez nesse e em todos meus trabalhos. Agradeço também à Rita e à sua irmã, Irene, que fizeram a revisão final detalhada desse trabalho.

Agradeço também ao Alexandre Piero, que me acompanhou em grande parte do mestrado e contribuiu na construção das reflexões aqui postas, levantando questionamentos e estimulando a elaboração desse trabalho.

Às minhas amigas, Cintia Messias, Graziela Azevedo, Janaina Camassa, Marina Cançado, Naidade Rufino, que muita compreensão tiveram nesses dois anos, pois os momentos compartilhados tornaram-se mais escassos, mas não menos intensos.

À todos da ETEC CEPAM, professores, estudantes e demais colaboradores, com que aprendo e partilho conhecimento constantemente. Esse espaço me faz acreditar que construções diferentes são possíveis na gestão pública e na educação, e que devemos sempre acreditar nisto.

Aos colegas que trabalharam comigo no CEPAM, desde o primeiro estágio, ainda na faculdade – destaque especial para Cíntia Melchiori, Ricardo Kadouaki, Felipe Soutello, Ana Lúcia Mendonça, Zenaide Sachet, Maria do Carmo Cruz, Cecília Calixto e muitos outros, que me mostraram e mostram que é possível ter pessoas comprometidas com a construção do bem estar coletivo na administração pública. Às colegas da Escola CEPAM – em especial Cláudia Mendonça, Creuza Banheza, Roseli Minas, Iranilda Lie, Noeli Castro, Marlene de Paula, Silvia Salgado e outras, com quem muito pude trocar e aprender durante os trabalhos e momentos juntas.

Aos mestres, que tanto trocam conosco na trajetória acadêmica, em especial à orientadora Marta Farah, que em todas as correções e conversas teve um trabalho minucioso e paciente para auxiliar na construção do trabalho. Aos professores que colaboraram na qualificação, Peter Spink e Gladys Barreyro, meu muito obrigada pela leitura dedicada e dicas preciosas! Também agradeço aos mestres que me acompanharam na graduação, que abriram meu olhar para a gestão pública.

Aos colegas do mestrado, que também muito me ensinaram nas trocas durante as aulas e nas angústias partilhadas. Ao Fernando Burgos e ao Renato Eliseu, especial agradecimento pela leitura e sugestões para o trabalho

Ao GV Pesquisa e CAPES, agradeço pelo apoio financeiro no mestrado.

Um especial obrigada à equipe da Educação Inclusiva de Guarujá, que me recebeu, me mostrou e me envolveu no tema e análises desse trabalho.

À todos aqui citados o meu agradecimento, pois esse trabalho foi construído com todas essas pequenas contribuições aqui citadas.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado tem como propósito expor as discussões acerca da temática da implementação da política de educação inclusiva em municípios, destacando e analisando o caso do município de Guarujá. Os objetivos deste trabalho são descrever a implementação da política de educação inclusiva nos municípios e analisar sua rede de atores relevantes. Observando recentes pesquisas sobre a temática, pretende-se discutir a influência do governo federal nessa implementação nos governos subnacionais e discutir a questão federativa na educação, no campo da educação inclusiva. A pesquisa levantou as leis, decretos, declarações e normatizações e os principais planos governamentais e programas que estão conectados ao tema, organizando-os em uma perspectiva histórica. Os principais modelos teóricos utilizados nessa análise são sobre o formato de rede e a perspectiva de jogo na implementação de políticas públicas. Para que essas análises fossem possíveis, observou-se a experiência do município do Guarujá na implementação da política pública de educação inclusiva durante os anos de 2009 a 2012. Levantaram-se dados sobre essa política, que foram organizados para a presente análise, tendo como foco a gestão municipal

Palavras-chave: educação inclusiva, implementação de políticas públicas, gestão municipal, federalismo na educação inclusiva

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to expose some discussions about the issue of implementation of inclusive education policy in municipalities, analyzing the case of the city of Guaruja. This study aims at describing the implementation of inclusive education policy in municipalities, and analyzing its relevant actors' network. Considering a recent research on the topic, this paper is intended to discuss the federal government influence on implementing this education in subnational governments, and to discuss the federalism issue on education, in the field of inclusive education. The research raised laws, decrees, statements, rules, and key government plans and programs that are connected to the theme, arranging them in a historical perspective. The main theoretical models used in this analysis address the network format and the perspective of playing in implementation of public policies. In order to make these analyses possible, there was an observation of the experience of the city of Guaruja in implementing the inclusive education policy during the years 2009 to 2012. It was introduced data on this policy, which were organized for the present analysis, focusing on municipal management

Keywords: inclusive education, public policy implementation, municipal management, federalism in inclusive education

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Cronologia da Legislação e de Documentos Importantes na Educação Inclusiva	16
Figura 2: Esquema da evolução da Política Pública de Educação Especial no Brasil na linha do tempo	35
Figura 3 : Esquema da Política Pública Nacional de Educação Inclusiva nos municípios	37
.Figura 4: Modelo Conceitual do Instituto Rodrigo Mendes sobre a Educação Inclusiva	49
Figura 5: Atores relevantes na rede de implementadores da política de educação inclusiva do município de Guarujá	69

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição percentual da população de 15 anos ou mais de idade, por existência de pelo menos uma das deficiências investigadas e nível de instrução – Brasil - 2010.....	5
Gráfico 2: Evolução das Matrículas da Educação Especial no Brasil.....	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modelos abordados pelo presente trabalho e as principais características na implementação	15
Quadro 2: Municípios do Estado de São Paulo que são polo do Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade do MEC (em ordem alfabética	41
Quadro 3: Escolha do município a ser estudado.....	49
Quadro 4: Listagem de atores entrevistados em cada escola.....	50
Quadro 5: Materiais das Salas de Recursos Tipo 1 e Tipo 2	58
Quadro 6: Material Específico da sala Tipo 2.....	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução da matrícula de educação inclusiva no município.....	54
Tabela 2: Valor gasto em Educação e em Educação Especial no município de Guarujá	54
Tabela 3: Nomes das Escolas e CAECs com Salas de Transição atendidas ..	56
Tabela 4: Salas de Recursos Multifuncionais, por deficiência, no município de Guarujá	57
Tabela 5: Matrículas de 2012, por deficiência	57
Tabela 6: Evolução da quantidade de Agentes Inclusivos	59
Tabela 7: Profissionais da Educação Especial.....	60
Tabela 8: Escolas que receberam recursos do governo federal por meio do programa “Escola Acessível”.....	60
Tabela 9: Evolução das Matrículas na Educação Básica no Brasil	68

Lista de Abreviaturas e Siglas

AEE - Atendimento Educacional Especializado

APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAEC - Centro de Atividades Educacionais Comunitárias

CDCP - Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

CEB - Câmara de Educação Básica

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CF - Constituição Federal

CNE - Conselho Nacional da Educação

CRPI - Centro de Recuperação de Paralisia Infantil e Cerebral

DPEE - Diretoria de Políticas de Educação Especial

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INES - Instituto Nacional de Educação de Surdos

IPF - Instituto Paulo Freire

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LEPED - Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença

Libras - Língua Brasileira de Sinais

MEC - Ministério da Educação

ONU - Organização das Nações Unidas

PAEE - Plano de Atendimento Educacional Especializado

PAR - Plano de Ações Articuladas

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNE - Plano Nacional de Educação

Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RENAFOR - Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação

SNPDPD - Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência

SRM - Salas de Recursos Multifuncionais

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TID - Transtorno Invasivo do Desenvolvimento

UAB - Universidade Aberta do Brasil

Undime - União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)

Unicamp – Universidade Estadual de Campinas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA	8
1.1. Política Pública	9
1.1.1. <i>Implementação de Políticas Públicas</i>	11
1.2. Ordenamento Jurídico e a Educação Inclusiva	15
1.2.1. <i>Arcabouço legal da educação inclusiva no Brasil</i>	16
1.2.2. <i>A Evolução da Educação Inclusiva no Brasil</i>	21
2. PROCESSOS ESTRUTURANTES DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA: FORMULAÇÃO E DESENHO EM NÍVEL FEDERAL E IMPLEMENTAÇÃO EM NÍVEL MUNICIPAL.....	28
2.1. Federalismo na educação do Brasil	30
3. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL ..	34
3.1. Composição da Política Pública de Educação Inclusiva	37
3.1.1. <i>Plano Viver sem Limites</i>	39
3.1.2. <i>Plano Nacional de Educação</i>	40
3.1.3. <i>Programas Federais</i>	41
3.1.3.1. <i>Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade</i>	41
3.1.3.2. <i>Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais</i>	42
3.1.3.3. <i>Prolibras</i>	43
3.1.3.4. <i>Benefício de Prestação Continuada</i>	43
3.1.3.5. <i>Livro Acessível</i>	44
3.1.3.6. <i>Formação Continuada de Professores na Educação Especial</i>	44
3.1.3.7. <i>Transporte Escolar Acessível</i>	45
3.1.3.8. <i>Escola Acessível</i>	45
4. METODOLOGIA.....	47
5. DESCRIÇÃO DO CASO: MUNICÍPIO DE GUARUJÁ.....	52
6. ANÁLISE DO CASO: MUNICÍPIO DE GUARUJÁ	67
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS	78

ANEXO.....	86
Anexo A: Item 3 da Declaração de Salamanca.....	86
Anexo B – Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência – Artigo 24.....	87
Anexo C – Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172 de 2001 – Capítulo 8 – Educação Especial.....	90
APÊNDICE.....	101
Apêndice A: Roteiro de entrevista com responsável pela Educação Inclusiva:	
101	

INTRODUÇÃO

Entende-se por política pública de educação inclusiva o conjunto articulado de ações estatais para a inserção de crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no contexto escolar regular, que está delineada, em linhas gerais, na *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*, documento lançado pelo Ministério da Educação em 2007 que demonstra que essa política

tem como objetivo o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares, orientando os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais especiais. (MEC, 2007)

Essas diretrizes nacionais são relativamente novas para os municípios brasileiros, com sua regulamentação a partir de 2001, com Resolução nº 2 do Conselho Nacional da Educação e Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) e com o Parecer CNE/CEB nº 17, que estabelecem o que é educação inclusiva para o governo federal e como as escolas devem agir para que esse conceito esteja presente em suas ações. Posteriormente, em 2009, a Resolução nº. 4 de 02 de outubro de 2009, estabelece normas para o Atendimento Educacional Especializado (AEE)¹ e esclarece que os estudantes de inclusão matriculados na rede regular receberão o dobro de recursos do Fundeb (MEC, 2009a).

A presente dissertação versa sobre a política pública de educação inclusiva no município de Guarujá, no Estado de São Paulo. Tem como objetivo estudar as formas de implementação dessa política nacional, destacando como é realizada em nível local. Pretende-se, também, destacar quais ações federais de educação inclusiva “chegam” aos municípios; entender como a gestão municipal está conduzindo a construção dessas iniciativas e identificar a rede de implementadores dessa política, verificando como atua, as dificuldades que enfrenta e suas contribuições. Além disso, busca-se compreender também os mecanismos de

¹ O Atendimento Educacional Especializado é descrito nessa Resolução, em seu segundo artigo, conforme segue: “O AEE tem como função complementar ou suplementar a formação do aluno por meio da disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias que eliminem as barreiras para sua plena participação na sociedade e desenvolvimento de sua aprendizagem.” (MEC, 2009a)

ampliação e consolidação dessa política pública dentro do contexto federativo brasileiro.

Levantar esses caminhos já percorridos por algumas localidades, observando as diferentes maneiras como ocorreu essa implementação, pode auxiliar a execução dessa política em outras cidades do Estado e do país, formando novos arranjos a partir da reunião desses elementos descritos com as realidades locais (FARAH, 2008, p. 113).

Outra legislação que regula as ações nessa área é o Decreto 7.611/2011, que institui as diretrizes para a educação especial, destacando que o atendimento deve ocorrer, preferencialmente, na rede regular de ensino e que deve haver oferta de apoio técnico e financeiro da União para tal tarefa (BRASIL, 2011a). Esse Decreto revoga o anterior, de número 6.571, de 2008, e propicia uma discussão sobre a atuação das instituições comunitárias², confessionais³ e filantrópicas sem fins lucrativos⁴, conveniadas ao poder público. Nesse novo Decreto, essas instituições passam a ser autorizadas a ser um espaço de escolarização, mas de forma segregada, o que viola todas as convenções anteriores, sejam constitucionais ou mundiais (essa questão será aprofundada no capítulo 4 desse trabalho).

Muitas cidades ainda planejam formas de executar a política conforme a legislação e as diretrizes nacionais. Esse tem sido um dos desafios para a gestão local, dentro de tantos outros existentes na política municipal de educação, como a construção de uma escola de qualidade, o resgate da escola pública, o aumento do financiamento público da educação, o fortalecimento da profissão docente, formação dos professores e o aumento da produção de conhecimento em educação (FARIA FILHO, 2011). O papel dos municípios na educação inclusiva é central em decorrência do lugar ocupado pelos municípios na educação após a Constituição Federal (CF) de 1988, em especial no ensino fundamental.

² “Instituições comunitárias: são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade (LDB, art. 20, inciso II)” (MEC, 2009b).

³ “Instituições confessionais: são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem à orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior (LDB, art. 20, inciso III)” (MEC, 2009b).

⁴ “Instituições filantrópicas: são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, de direito privado, e possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas)” (MEC, 2009b).

Na CF de 1988, no seu artigo 6, a educação é posta como um direito social de todos os cidadãos brasileiros. Ainda, no artigo 30, inciso VI, destaca-se que é competência dos municípios “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (BRASIL, 1988). A Emenda Constitucional nº 59 de 2009 - que modifica o artigo 208 da CF de 1988 - amplia a obrigatoriedade da educação, que era somente do ensino fundamental (dos 7 aos 14 anos), para estudantes na faixa de 04 a 17 anos de idade, compreendendo, desde a educação infantil até o ensino fundamental e médio, e deve ser implementada progressivamente até 2016 (BRASIL, 2009b).

O município também deve obedecer aos limites constitucionais de gastos nessa área. O artigo 212 da CF de 1988 determina que é dever do município gastar 25% das suas receitas resultantes de impostos na área da educação, sendo que parte desses recursos deve ser gasto na manutenção e no desenvolvimento da educação básica, e na remuneração adequada e justa dos trabalhadores da educação (BRASIL, 2006).

Abrucio (2010) coloca que as delimitações constitucionais para a área de educação têm três pontos de destaque: i) “uma divisão de competências mais descentralizadas na execução dos serviços, dando um peso importante aos municípios”, ii) “um papel importante à União de produzir diretrizes e normas nacionais ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva”, e que iii) “seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política” (ABRUCIO, 2010, p.60). Esses itens estão em muitas das discussões desse trabalho, principalmente os dois primeiros pontos (i e ii), que foram abordados com mais intensidade.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em sua Ficha de Informações sobre Pessoas com Deficiência, revela que aproximadamente 10% da população mundial vivem com alguma deficiência. Ainda, quanto à educação, a taxa de crianças com deficiência que não frequentam a escola nos países em desenvolvimento é cerca de 90% (ONU, 2013). Não diferente da população mundial, essa é uma realidade também no Brasil, mas pelos programas e ações desenvolvidos nos últimos anos, que são descritos nesse trabalho, as crianças estão

em melhores condições de participar da vida escolar, apesar de ainda existirem muitos obstáculos a serem superados.

O artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDCP), descrito integralmente no Anexo B desse trabalho, expõe como o direito à educação deve ser efetivado. Deve-se assegurar a não exclusão, o acesso ao ensino inclusivo, de qualidade e gratuito, as adaptações e o apoio necessários para o aprendizado, a aquisição de competências para o aprendizado de braille e da língua de sinais, dentre outras indicações (BRASIL, 2009a). Essa é uma Convenção Internacional, que foi aprovada em 2007 pela Organização das Nações Unidas (ONU) e, em 2009, foi ratificada no Brasil, pelo Decreto nº 6.949⁵. Como essa aprovação ocorreu conforme o artigo 5º, parágrafo 3º da Constituição Federal, esse decreto é equivalente a uma Emenda Constitucional.

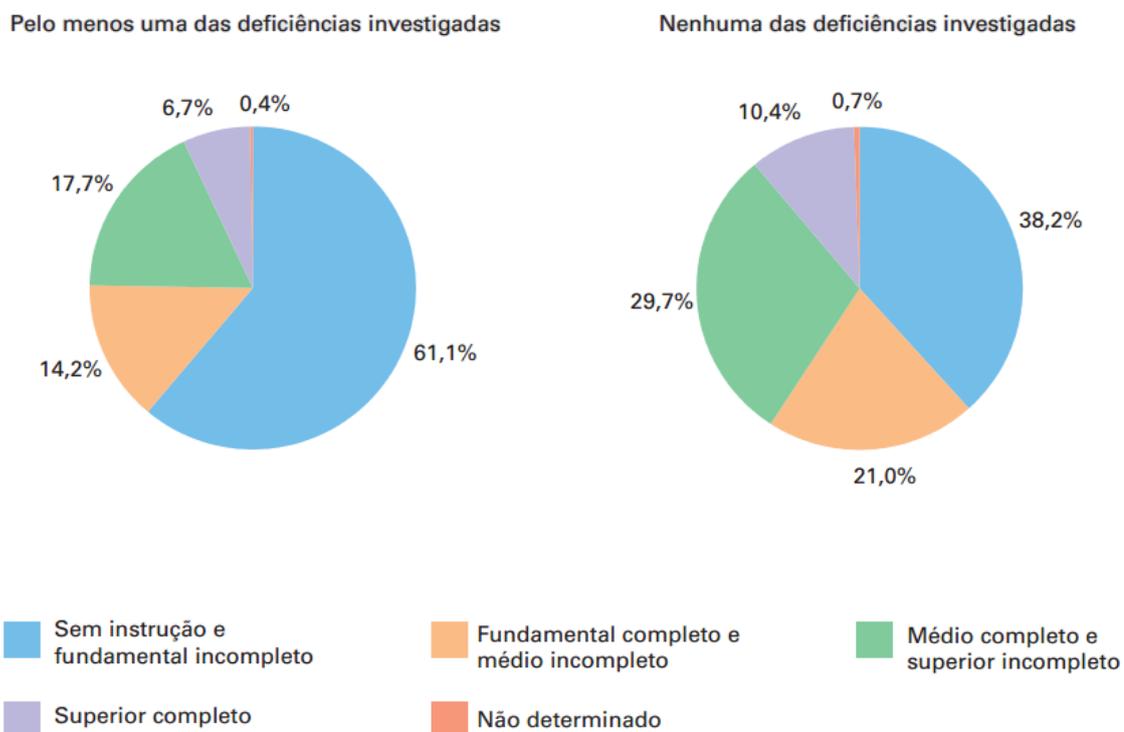
Art 5. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (BRASIL, 1988)

Em uma recente pesquisa, de um grupo de professores e estudantes da pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), destaca-se que “ainda pouco se tem divulgado sobre a gestão da educação especial como política pública em municípios” (GIL et al, 2010).

Observando o gráfico 1, nota-se que 61,1% das pessoas com alguma deficiência que já passaram da idade escolar do ensino fundamental (15 anos ou mais) não têm instrução ou não completaram essa etapa básica do ensino. Já das pessoas que não têm deficiências, somente 38,2% delas se encaixam nessa categoria. Esse dado demonstra quão importante é olhar para o ensino básico para esse público específico, pois a deficiência influenciará na conclusão - ou não - de seus estudos. Segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, no Brasil, existem quase 4,3 milhões de crianças e adolescentes com deficiência (de 5 a 17 anos), público-alvo da política de educação inclusiva.

⁵ Este decreto “promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007” (BRASIL, 2009a).

Gráfico 1: Distribuição percentual da população de 15 anos ou mais de idade, por existência de pelo menos uma das deficiências investigadas e nível de instrução – Brasil - 2010



Fonte: IBGE, 2010

Os dados levantados por esse trabalho revelam que a pauta da inclusão tem tomado maior importância nas ações do governo em educação nos últimos anos, principalmente para o nível municipal. Traz para a discussão qual o impacto da matrícula dessas crianças e adolescentes nas salas regulares, seja para o professor, seja para o gestor público. Os dois principais desafios são a entrada de novas crianças na escola, atraídas pela melhoria no atendimento – por meio dos programas e normas do MEC⁶, e a inclusão dos que já estavam no sistema educacional, mas eram atendidos de forma segregada, nas salas especiais, ou sem atenção para sua necessidade educacional específica.

O desafio para o gestor público municipal e o entendimento dos mecanismos de consolidação da política em nível nacional são o principal foco desse trabalho, que tem como objetivo, como foi mencionado, analisar a implementação da política de educação inclusiva no nível local de governo. Nessa análise estarão presentes

⁶ Programas como o das Salas de Recursos Multifuncionais e as normas específicas garantem atendimento educacional especializado nas escolas e estimulam a melhora no atendimento educacional especializado. Ambos – programas e normas - serão detalhados nos próximos capítulos.

dois principais tópicos: i) a discussão sobre a rede de implementadores, ou seja, quais atores estão presentes na implementação dessa política, e ii) a discussão da política pública de educação inclusiva, desde a sua formulação no governo federal até a influência dessas decisões nos governos locais. Para a descrição desses pontos, o trabalho analisa o caso do município de Guarujá, no Estado de São Paulo.

Os principais questionamentos que essa pesquisa levanta e visa responder são: Como acontece a implementação dessa política no caso do município de Guarujá? Há perspectiva de implementação em “rede”⁷? Como acontece a relação do governo federal com os municípios na implementação da política de educação inclusiva? É nesse aspecto que o trabalho visa levantar a forma de implementar essa política pública nos governos subnacionais, com a possibilidade de destacar, nas dificuldades enfrentadas pelo caso estudado, os recursos utilizados, parcerias efetuadas e quais são os desafios que os municípios ainda enfrentam na execução dessa política.

A relevância do estudo sobre educação inclusiva destaca-se quando se observam os resultados do Censo Escolar de 2012 realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Ele aponta que 78,2% das matrículas da educação especial⁸ são na rede pública de ensino (INEP, 2012) e que o atendimento em salas regulares, conforme prevê a legislação, tem crescido nos últimos 15 anos. Nessa pesquisa do INEP, considera-se que as matrículas da educação especial compreendem i) as crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação que já estão incluídas no sistema educacional, estudando nas *salas regulares*⁹, e ii) as crianças que ainda são atendidas nas *salas e escolas especiais*¹⁰, separadamente dos outros estudantes.

⁷ Na seção 1.1.1, serão apresentadas as principais teorias de implementação, *top-down*, *botton-up* e a perspectiva de rede, que procura envolver todos o formuladores e implementadores na sua execução, sendo eles agentes governamentais ou não (SILVA; MELLO, 2000).

⁸ Nota do Resumo Técnico do Censo Escolar de 2011: “Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE)” (INEP, 2011). Portanto podem existir mais crianças que são atendidas pela política pública de Educação Inclusiva que não estão contabilizadas nesses números.

⁹ Salas de aula que podem ter estudantes com deficiência e sem deficiência, ambiente no qual todos devem ser incluído efetivamente e não somente integrado ao ambiente (estar presente na escola), sem garantia de atendimento das suas especificidades.

¹⁰ Salas de aula somente para crianças com deficiência.

Pelos dados coletados verifica-se um crescente aumento nas matrículas da educação especial, especialmente nas salas regulares. Uma hipótese para o crescimento no atendimento da educação especial é a estruturação e o aumento dos programas federais, da regulamentação, da ação do governo federal e da implementação da política em nível local. O atendimento educacional especializado, que agora acontece nos municípios, incentiva os pais a matricularem seus filhos nas escolas. E pela difusão das informações sobre o assunto, aliada à necessidade de buscar apoios especializados, os pais sentem-se mais seguros para tomar a decisão de matricular seus filhos na rede regular.

No capítulo 1, 2 e 3, os principais tópicos que envolvem a presente reflexão são descritos e detalhados. Ele passará pela discussão de políticas públicas e sua implementação, levantando os principais embasamentos teóricos nessa etapa do ciclo de políticas públicas no capítulo 1. Já no capítulo 2 estarão apresentadas as discussões acerca da construção dessa política e sua implementação, problematizando também a questão sobre o federalismo brasileiro na área da educação. Também se discutirá a evolução da educação inclusiva no Brasil, as normatizações na área, os principais marcos regulatórios e os programas e ações que constroem essa política em nível federal e seus desdobramentos no nível local de governo no capítulo 3.

No capítulo 4, está a metodologia adotada nesse trabalho, além de detalhes da pesquisa e dos entrevistados. Os principais critérios adotados para a seleção do município pesquisado foram a continuidade na gestão municipal, o tamanho do município, ser um município que recebeu destaque em premiações e publicações e ser do Estado de São Paulo, pela proximidade e facilidade de acesso ao município.

O caso estudado – município de Guarujá - será descrito e analisado nos capítulos seguintes, respectivamente o quinto e o sexto. Logo após, apresentam-se as considerações finais sobre a temática pesquisada e pistas para reflexões sobre o presente e o futuro desse campo das políticas públicas.

1. POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA

A educação inclusiva vem tomando corpo nas últimas décadas, acompanhando movimentos internacionais como o da Organização das Nações Unidas (ONU)¹¹, evoluindo das ações assistencialistas para o atendimento das pessoas com deficiência (segregação e proteção), para a integração delas à sociedade (inserção nos ambientes, adaptando-os) e logo após a inclusão (que elas sejam realmente parte desse ambiente). Deve-se salientar que durante a inclusão, elas devem ser estimuladas a se envolver nesse ambiente e devem ser respeitadas. As práticas de cuidado com as pessoas com deficiência passam por uma evolução temporal que

vão desde uma perspectiva assistencialista - relacionada tanto às estratégias caritativas associadas à Igreja, quanto as de patologização da deficiência provenientes de um discurso médico -, passando por práticas integrativas que visam adaptar a pessoa com deficiência à sociedade em que vive, até práticas inclusivas que pretendem colocar em questão o problema da deficiência na perspectiva de um direito à diferença. (WALBER; SILVA, 2006)

A evolução da educação para pessoas com deficiência junta-se, no Brasil, ao movimento de descentralização de competências para a execução de políticas públicas (SOTO, 2011). Assim, a implementação da política de educação inclusiva é influenciada por esse novo desafio dos municípios, que tem delimitado como de sua responsabilidade o desenvolvimento da educação inclusiva na educação infantil, no ensino fundamental e na educação de jovens e adultos (EJA).

A execução dessa política pelos municípios se dá no contexto de uma tendência crescente de indução¹² pelo governo federal por meio de programas (FARAH, 2012). Esse e outros tópicos estão desenvolvidos nesse e nos próximos capítulos, que apresentam as principais teorias presentes nesse trabalho.

Para melhor compreender o foco de análise desse trabalho, a seção seguinte trará a descrição do que será considerado política pública para essa pesquisa e

¹¹ Com a Declaração sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência em 1975 e com a Declaração de Salamanca em 1994, que trata da educação para pessoas com deficiência (educação especial).

¹² "Persuadir à prática de alguma coisa; aconselhar, instigar" (MICHAELIS, 2013b).

detalhará as principais discussões teóricas acerca da implementação de políticas públicas e quais serão adotadas para a análise o caso do Guarujá.

1.1. Política Pública

Para definir o conceito de políticas públicas, parte-se do artigo de Celina Souza (2006), que destaca a crescente importância desse campo de estudo. Nele, a autora retoma autores que definem, de formas complementares, o que é política pública. Como premissas desse trabalho de pesquisa, serão selecionadas três linhas gerais que a definirão, a saber:

- a) é uma ação do governo (LYNN, 1980¹³ apud SOUZA, 2006, p.24);
- b) influencia a vida dos cidadãos (PETERS, 1986¹⁴ apud SOUZA, 2006, p.24);
- c) responde a uma demanda da realidade (SARAVIA, 2006, p.28).

Saravia (2006) sintetiza esses três pontos na seguinte definição:

ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 29)

Essa ação (ou inação¹⁵) do governo pode ser entendida por uma série de etapas, que são chamadas de Ciclo das Políticas Públicas. Ele pode ser dividido nas seguintes fases¹⁶: i) Agenda, ii) Elaboração, iii) Formulação, iv) Implementação, v) Execução, vi) Acompanhamento e vii) Avaliação (SARAVIA, 2006, p.33-35). Frey

¹³ LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

¹⁴ PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

¹⁵ DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984.

¹⁶ A divisão em etapas de um ciclo (que sempre se retroalimenta em sua dinâmica, por isto “ciclo”) trata-se de uma classificação didática-conceitual de referência sobre o estágio prático em que se encontra cada Política Pública. É importante destacar que essas etapas não são estanques, visto que há interfaces entre as partes de todo o ciclo. A implementação, por exemplo, pode redefinir a formulação. Essa classificação, em etapas, é problematizada por outros autores críticos a essa divisão (SECCHI, 2012). Porém esse debate não será tratado no presente trabalho em virtude do foco dessa análise.

(2000) coloca ainda que antes da fase da “agenda” existe a “percepção e definição de problemas”, importante passo para o tratamento de determinada questão como ação política. A presente análise, como já apresentado, tem foco na implementação e em suas relações com as demais etapas do ciclo.

A agenda, no contexto do Ciclo das Políticas Públicas, é “um conjunto de temas entendidos como relevantes” (SECCHI, 2012), partindo do reconhecimento de um problema. A agenda passa a ser governamental quando o problema se torna uma preocupação por parte do governo. Quando esse assunto é encaminhado para deliberação, passa a integrar uma agenda de decisão (KINGDON, 2006, p. 234).

Na fase de Elaboração de uma política pública, os problemas que passaram pela agenda de decisão são definidos e começa-se a refletir sobre algumas alternativas de solução (SARAVIA, 2006). Essas alternativas são avaliadas e passam por uma seleção e especificação, que é a fase da Formulação. Nessa fase, também são definidos “seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (SARAVIA, 2006, p. 33). Em termos práticos, esses dois momentos seguintes à Agenda compõem o que usualmente se considera no geral como etapa da Formulação.

A etapa seguinte é da implementação, que é foco do presente estudo e será delimitada a seguir. Nela prepara-se o aparelho administrativo e todos os recursos necessários¹⁷ para executar a política (SARAVIA, 2006). A fase de execução das políticas públicas é o conjunto de ações que buscam atingir os objetivos já estabelecidos anteriormente (SARAVIA, 2006). De maneira geral, o que Saravia (2006) considera como execução é incorporado na literatura como implementação, aglutinação que também é considerada nessa pesquisa.

O acompanhamento constitui-se da supervisão das ações, para se necessário realizar correções¹⁸. A última fase do ciclo, a avaliação, ocorre depois que a política pública foi realizada: mensuram-se e analisam-se resultados e efeitos dessas ações

¹⁷ Considera-se “recursos” em um sentido amplo, por exemplo: humanos, financeiros, materiais e tecnológicos.

¹⁸ O acompanhamento nos termos indicados pelo autor, na prática, é mais conhecido como “monitoramento” (SECCHI, 2012, p. 49).

na sociedade (SARAVIA, 2006). Ainda, alguns critérios que podem ser utilizados na avaliação são eficiência, eficácia e efetividade (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Considerando a definição de política pública como “a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas” (BOBBIO et all, 1998¹⁹ apud Rodrigues, 2011, p. 18), pode-se compreender melhor as dimensões de incidência oriundas da atuação do governo. As três vertentes – jurídica, social e administrativa, que constam na definição supracitada, são importantes na análise da política de Educação Inclusiva. As ações *jurídicas* pois fornecem a regulamentação legal na área, que fazem com que os municípios possam aderir à Política Nacional e aos programas formulados no nível federal. Essa política pública traz intervenções *sociais*, pois essa parcela da população mundial de pessoas com deficiência²⁰ ainda necessita de efetivação de direitos sociais de segunda geração²¹ que possam garantir maior equidade²². E, por fim, essas políticas alteram o ordenamento *administrativo* do aparato estatal por meio de recursos que são utilizados durante a implementação dessa política.

Estas três vertentes serão descritas e analisadas com profundidade nas próximas seções e capítulos. Ainda, conhecer as diversas abordagens que teóricos apresentam sobre o tema de implementação de políticas públicas é relevante para o presente trabalho, pois essas teorias serão aplicadas ao analisar o caso do município de Guarujá. A próxima seção apresentará as diferentes abordagens sobre implementação de políticas públicas.

1.1.1. Implementação de Políticas Públicas

Dois perspectivas sobre como se dá o processo de implementação de políticas públicas são explicadas por Michael Hill (2006). Elas podem ser executadas de cima para baixo (*top-down*) ou de baixo para cima (*botton-up*): a primeira delas

¹⁹ BOBBIO, Norberto, et all. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

²⁰ Em torno de 10% (ONU, 2013).

²¹ Conforme apontado em MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: _____ . *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, s.d. p. 57- 114.

²² “Disposição para reconhecer imparcialmente o direito de cada qual” (MICHAELIS, 2013a).

acontece quando “o ato de implementação pressupõe um ato anterior, isto é, o ato de formular o que precisa ser feito” (HILL, 2006, p. 63). Nesse sentido, a política de educação inclusiva, formulada pelo governo federal para ser implementada pelos municípios que aderirem a esses programas previamente elaborados, com vinculação da destinação de recursos ao atendimento das diretrizes pré-estabelecidas, pode ser classificada no modelo de execução *top-down*. Marta Arretche (2012) aborda os impactos que esses e outros mecanismos de centralização trazem para as relações federativas, que podem gerar uma relação de “dependência” dos entes subnacionais em relação ao governo central.

Já a abordagem de baixo para cima é mais aberta para a discricionariedade dos implementadores, ou seja, os atores que estão mais próximos da execução da ação desenvolvem e aprendem a melhor forma de executá-la. Nessa última perspectiva, ganha relevância o conceito de *street level bureaucrats*, os “burocratas no nível da rua” (LIPSKY, 1980). Esses são os que realmente implementam a política pública e que tomam decisões essenciais durante esse processo, o que os torna determinantes no sucesso da política pública, como por exemplo professores, agentes de trânsito, fiscais, médicos e enfermeiros nas unidades básicas de saúde (SILVA; MELLO, 2000, p. 11).

Hill (2006) ainda coloca que a diferença entre adotar um ou outro ponto de vista ou ainda a integração dos dois, dependerá dos objetivos de cada política (HILL, 2006, p. 86). Essa terceira vertente de combinação entre as duas perspectivas de implementação supracitadas é explicada por Silva e Mello (2000), na qual os autores comparam o processo de implementação a um jogo. Nessa visão, “os formuladores de política operam em um ambiente carregado de incertezas” (SILVA; MELLO, 2000, p. 9) e a implementação não é enxergada como uma simples etapa que vem após a formulação, pois ela também é carregada de decisões cotidianas dos implementadores na ponta, que são cruciais para o resultado final da política.

E é a partir da hipótese dessa ótica de combinação entre a implementação da Política de Educação Inclusiva no modelo de execução *top-down* (pois desenhada pelo governo central e executada pelos entes subnacionais) justaposta ao fenômeno *bottom-up* (pois torna-se notório empiricamente o significativo impacto das redes locais de implementadores no arranjo e resultados dessa política na ponta) que

parte a presente pesquisa. Quais são limites e potencialidades dos movimentos “de baixo para cima” e “de cima para baixo” no caso específico da Educação Inclusiva, e o que isso revela de pistas para a Gestão Pública é a problematização central dessa investigação.

A combinação do olhar *top-down* e *botton-up* na implementação de uma política pública, pode ser colocada em analogia com um jogo, perspectiva proposta por Bardach (1995). Esse autor afirma que o jogo traz uma análise metafórica da situação: olhar para os jogadores, para o que eles levantam como desafios e as estratégias e táticas para vencê-los, os recursos para “jogar” e as regras do jogo, a comunicação entre os “jogadores” e uma análise dos possíveis resultados. Ele destaca também que é importante olhar para quem não deseja jogar e os motivos disso (BARDACH, 1995, p. 138).

Opta-se também por essa perspectiva para analisar a política de educação inclusiva, pois são diversos “jogadores” na rede de implementadores que participam e a constroem no município. Eles estão descritos e seus papéis serão analisados, mais adiante, conforme informações colhidas nessa pesquisa. Silva e Melo (2000) destacam que “a implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha” (SILVA; MELO, 2000), fazendo então esta intersecção entre a implementação de rede e a visão dela como um jogo.

Silva e Melo (2000) descrevem que uma política pública deve ser vista como uma engenharia social na qual os implementadores e os formuladores são indistintos, ou seja, estão misturados no processo de execução. A melhor descrição dessa perspectiva é como “rede de implementação”, na qual vários agentes - governamentais ou não, demais grupos envolvidos (*stakeholders*) e beneficiários - auxiliam na implementação. De acordo com essa perspectiva, são considerados essenciais os mecanismos de *ownership*, ou seja, o sentimento de pertencimento e apropriação da política que está sendo executada (SILVA; MELLO, 2000, p. 13), pois ele dá sustentação política e legitimidade para a formulação e implementação de políticas públicas.

Assim como Silva e Mello (2000), a UNESCO (1994) também sugere a formação dessa rede de implementação na Declaração de Salamanca, documento internacional sobre educação inclusiva. Ela destaca a importância da participação dos pais, da comunidade e de organizações não governamentais especializadas no tema (UNESCO, 1994)²³ durante o planejamento e execução das ações nessa área. Uma hipótese levantada por essa pesquisa é que a “rede de atores” não está se conectando com tanta facilidade em alguns locais. Isso é evidente, por exemplo, na falta de preparação dos educadores para lidar com essa nova realidade, sendo que esses têm papel fundamental no sucesso dessa política, como também aponta Lipsky (1980). Quais são os elementos, em especial os que são estimulados pela gestão pública, que favorecem o surgimento e/ou consolidação dessa rede (e, por conseguinte, diante dessa perspectiva, mais potencial de sucesso da política) também é alvo da investigação da presente pesquisa.

Essa perspectiva de implementação da política pública como rede (SILVA; MELO, 2000), que será fio condutor desse trabalho, faz convergir as duas principais abordagens apresentadas - *top-down* e *botton-up*. Assim, essa análise destacará a importância dos principais “jogadores”²⁴ envolvidos na política de educação inclusiva no nível local de governo, incorporando também a perspectiva de “jogo” de Bardach (1995).

Carvalho, Barbosa e Soares (2010) apresentam no seu texto as diversas perspectivas de implementação e destacam, dentre as principais variáveis de análise, as perspectivas *top-down* e *botton-up*. Alguns dos principais teóricos foram apresentadas nesse texto - como Lipsky (1978) - e outros, abordados acima, não constam no quadro que os autores apresentam, como por exemplo a rede de implementadores de Silva e Melo (2000) e a perspectiva de jogo de Bardach (1995), as quais estão apresentadas no quadro 1.

²³ “encorajar e facilitar a participação dos pais, comunidades e organizações de pessoas com deficiência no planejamento e na tomada de decisões sobre os serviços na área das necessidades educativas especiais” (UNESCO, 1994)

²⁴ Bardach, 1995.

Quadro 1: Modelos abordados pelo presente trabalho e as principais características na implementação

Modelo	Abordagem	Natureza	Variáveis Centrais
Bardach (1995)	Ambas (<i>top-down e botton-up</i>)	Abordagem de Jogo: interação entre as características institucionais (leis, normas), os diversos atores e seus comportamentos	Observar as regras; os jogadores; quem está fora do jogo; táticas adotadas.
Silva e Melo (2000)	Ambas (<i>top-down e botton-up</i>)	Incorpora na perspectiva de implementação como um jogo a aprendizagem, o que forma a rede de implementação.	Destaca a importância dos diversos participantes (governamentais e não governamentais) na implementação, além da importância do sentimento de pertencimento para a formação desta rede.

Fonte: Bardach (1995); Silva e Melo (2000); baseado no modelo exposto em Carvalho, Barbosa e Soares (2010)

De acordo com o que foi colocado acima, faz-se necessário conhecer as “regras do jogo”²⁵, colocadas como parte importante da análise da implementação (BARDACH, 1995 e SILVA; MELO, 2000). Portanto, o próximo subcapítulo contribuirá com essa descrição e com a exposição do conceito de educação inclusiva.

1.2. Ordenamento Jurídico e a Educação Inclusiva

O município, pela Constituição Federal de 1988, fica incumbido de organizar as políticas para o ensino infantil e fundamental e educação de jovens e adultos (EJA) e deve gastar no mínimo 25% de seu orçamento na educação (BRASIL, 1988). E em todas essas etapas da educação (infantil, fundamental e médio), segundo a Política Nacional e a legislação que regula essa política pública, deve-se incluir as crianças, sem qualquer tipo de discriminação (separação em salas especiais), nas turmas regulares (MEC, 2007).

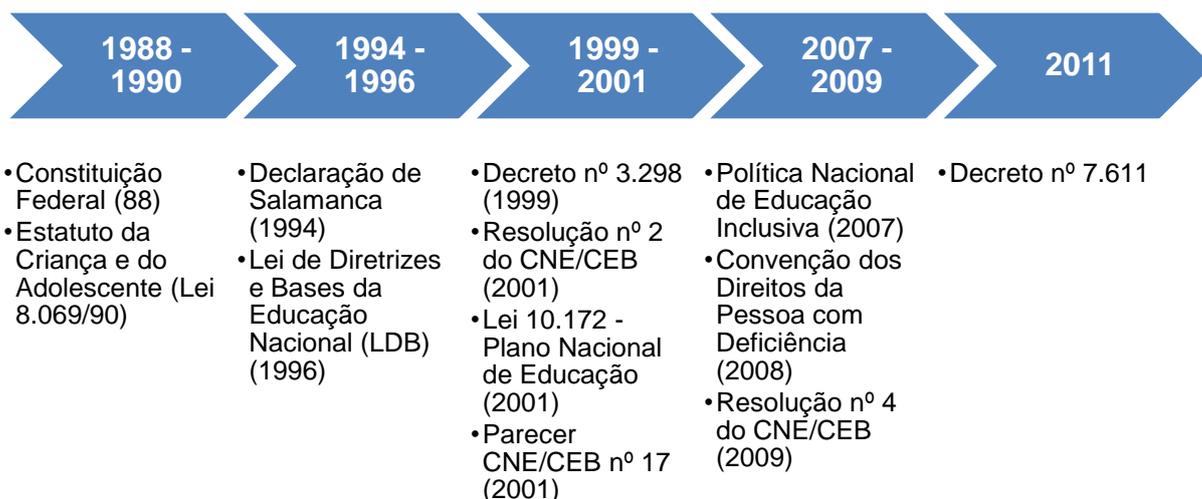
²⁵ Metáfora utilizada para designar a legislação vigente.

Com o intuito de detalhar o que é a educação inclusiva e a sua evolução legal no Brasil, os dois próximos tópicos apresentarão esses itens, a partir de um levantamento das principais regulamentações que foram implementadas na área, chegando aos atuais debates sobre essa vertente educacional e o que hoje é considerado como “política de educação inclusiva”.

1.2.1. Arcabouço legal da educação inclusiva no Brasil

As principais legislações e acordos internacionais foram organizados na figura 1, que traz uma organização cronológica desses acontecimentos. No decorrer dos anos, verifica-se que esses documentos trazem uma normatização e regulamentação para a área. Inicia-se garantindo o direito à educação, com a Constituição Federal de 1988, e na evolução da política institui-se o “como” deve ser oferecido aquele direito, com as Resoluções e Decretos e com a Política Nacional e os Programas do MEC.

Figura 1: Cronologia da Legislação e de Documentos Importantes na Educação Inclusiva



Fonte: elaboração própria

Um documento relevante para a análise da política pública de educação inclusiva nos municípios (educação infantil, ensino fundamental e EJA), que é aprovado após a Constituição Federal de 1988, é o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). No artigo nº 53 e 54, é garantido o direito à educação com AEE para as crianças com deficiência, além do direito ao acesso e permanência, que a CF de 88 também já havia igualmente delimitado nos artigos 206 e 208.

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho assegurando-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
(...)

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:
(...)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.
(BRASIL, 1990)

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
(...)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)
III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.
(BRASIL, 1988)

Em 1994, a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou diversos países para a Conferência Mundial de Educação Especial, que resultou em um documento, com um trecho citado abaixo, chamado de Declaração de Salamanca. Esse importante documento, que traz orientações e diretrizes de ação para auxiliar gestores públicos no desenvolvimento da educação para pessoas com deficiência, demonstra a importância desse tema para todos os governos no mundo (UNESCO, 1994) ²⁶. A Declaração de Salamanca também destaca a necessidade do envolvimento de todos os relacionados com essa política, sugerindo que os governos

encorajem e facilitem a participação de pais, comunidades e organizações de pessoas portadoras de deficiências nos processos de planejamento e tomada de decisão concernentes à provisão de serviços para necessidades educacionais especiais (UNESCO, 1994).

²⁶ Ver, no Anexo A, trecho dessa Declaração.

No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº. 9.394/96) define educação especial no artigo 58 como “a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais” (BRASIL, 1996). Nesse importante marco para a educação, já se preconiza o atendimento educacional especializado (AEE) ²⁷, a adaptação do currículo e outros métodos e técnicas educativas e o atendimento preferencial na rede pública, tendo como alternativa o atendimento pelas instituições privadas sem fins lucrativos²⁸. A Resolução nº. 4 do Conselho Nacional da Educação e Câmara de Educação Básica (CNE/CEB), no artigo 5º, detalha como esse atendimento deve ocorrer, instituindo suas diretrizes operacionais:

Art. 5º O AEE é realizado, prioritariamente, nas salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em outra de ensino regular, no turno inverso da escolarização, não sendo substitutivo às classes comuns, podendo ser realizado, em centro de atendimento educacional especializado de instituição especializada da rede pública ou de instituição especializada comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com a secretaria de educação ou órgão equivalente dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. (MEC, 2009a)

Precedendo essa, a Resolução nº 2 de 2001 já instituía algumas Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, antes mesmo da Política Nacional aprovada em 2007, retomando alguns artigos da LDB (1996). Nesse documento, reintera-se que o atendimento deve ser feito em “salas comuns do ensino regular” (MEC, 2001) e define-se o que é educação especial para o governo federal, como se verifica abaixo:

Art. 3º Por educação especial, modalidade da educação escolar, entende-se um processo educacional definido por uma proposta pedagógica que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica. (MEC, 2001)

²⁷ O AEE é o atendimento complementar, em contraturno escolar. Essas crianças participam da sala regular no turno de aula e no outro período participam das atividades específicas que atendam suas necessidades, preparadas por um professor especialista.

²⁸ Tendo como exemplo as APAEs, que realizam atendimento em salas exclusivas, podendo ser entendido como controverso à inclusão

O Parecer CNE/CEB nº 17, importante para a política pública de educação inclusiva no Brasil, define o que é a inclusão para o governo federal e como as escolas podem agir para incorporar esse conceito, como se verifica no trecho abaixo:

O conceito de escola inclusiva implica uma nova postura da escola comum, que propõe no projeto pedagógico - no currículo, na metodologia de ensino, na avaliação e na atitude dos educadores – ações que favoreçam a interação social e sua opção por práticas heterogêneas. (...) Inclusão, portanto, não significa simplesmente matricular todos os educandos com necessidades especiais na classe comum, ignorando suas necessidades específicas, mas significa dar ao professor e à escola o suporte necessário a sua ação pedagógica. (BRASIL, 2001b).

Em 1999, o Decreto nº 3.298²⁹, no seu artigo nº 24, inciso I, ordena “a matrícula compulsória em cursos regulares de estabelecimentos públicos e particulares de pessoa portadora de deficiência capazes (sic) de se integrar na rede regular de ensino” (BRASIL, 1999). Essas palavras carregam um viés taxativo, pois só as pessoas consideradas com “capacidade” de se integrar poderiam ser atendidas. Esse conceito de política pública de educação inclusiva ainda necessitava evoluir para o passo seguinte, que é o de inclusão, conforme descrito no início desse capítulo, por Walber e Silva (2006). Também carrega terminologia antiga para designar pessoa com deficiência, conforme explicado abaixo:

Esses termos [aleijado, defeituoso, incapacitado, inválido] eram utilizados com frequência até a década de 80. A partir de 1981, por influência do Ano Internacional das Pessoas Deficientes, começa-se a escrever e falar pela primeira vez a expressão pessoa deficiente. O acréscimo da palavra pessoa, passando o vocábulo deficiente para a função de adjetivo, foi uma grande novidade na época. No início, houve reações de surpresa e espanto diante da palavra pessoa: “Puxa, os deficientes são pessoas!?” Aos poucos, entrou em uso a expressão pessoa portadora de deficiência, frequentemente reduzida para **portadores de deficiência**. Por volta da metade da década de 90, entrou em uso a expressão pessoas com deficiência, que permanece até os dias de hoje. (SDPD-SP, 2013 - grifo nosso)

²⁹ “O Decreto “regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências” (BRASIL, 1999).

A Lei n^o 10.172 de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para os anos de 2001 a 2010, fez um diagnóstico da Educação Especial nos anos anteriores, demonstrando a necessidade de ações governamentais nessa área.

Dadas as discrepâncias regionais e a insignificante atuação federal, há necessidade de uma atuação mais incisiva da União nessa área.
(...)

A eliminação das barreiras arquitetônicas nas escolas é uma condição importante para a integração dessas pessoas no ensino regular, constituindo uma meta necessária na década da educação. Outro elemento fundamental é o material didático-pedagógico adequado, conforme as necessidades específicas dos alunos. Inexistência, insuficiência, inadequação e precariedades podem ser constatadas em muitos centros de atendimento a essa clientela. (BRASIL, 2001a).

A partir disso, diretrizes e metas foram estabelecidas para o desenvolvimento das políticas naquele período³⁰. Abaixo segue a meta 1 para a área de Educação Especial, presente no capítulo 8 (na íntegra no anexo C) do antigo Plano Nacional de Educação, que demonstra a necessidade de ações intersetoriais nessa política pública.

1. Organizar, em todos os Municípios e em parceria com as áreas de saúde e assistência, programas destinados a ampliar a oferta da estimulação precoce (interação educativa adequada) para as crianças com necessidades educacionais especiais, em instituições especializadas ou regulares de educação infantil, especialmente creches. (BRASIL, 2001a)

O dever de assegurar um sistema educacional realmente inclusivo está descrito também na Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Aprovada em 2009 pelo Decreto n^o 6.949, que tem valor de emenda constitucional, ratificou esse documento internacional no Brasil, pautando no artigo de número 24 a discussão sobre a educação como um direito da pessoa com deficiência, descrito integralmente no anexo B desse trabalho, com destaques abaixo.

1.Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos:

³⁰ Atualmente o PNE dos anos de 2011 a 2020 está em fase de aprovação.

- a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana;
- b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais;
- c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre. (BRASIL, 2009a)

Já em 2011, o governo federal aprova o Decreto nº 7.611, que reafirma a complementariedade de atuação dos governos e das instituições filantrópicas, que podem oferecer atendimento educacional especializado às crianças com deficiência e podem também receber recursos de repasse do FUNDEB por esse serviço prestado. Mas, o que tem causado mais desconforto é a autorização que esse Decreto traz para que essas instituições sejam consideradas escolas especiais. Isso, segundo membros do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e Diferença – LEPED/Unicamp, retrocede na evolução da política de Educação Inclusiva, pois permite que o ensino continue ocorrendo em espaços segregados, o que se visa dirimir no decorrer dos anos (INCLUSÃO, 2011). Essa é a última regulação sobre o tema no Brasil até o presente momento³¹.

1.2.2. A Evolução da Educação Inclusiva no Brasil

As ações, no Brasil, para atender as pessoas com deficiência iniciam-se no período do Império. Em 1854, foi criado o Imperial Instituto dos Meninos Cegos (hoje é o Instituto Benjamim Constant, com sede o Rio de Janeiro) e, em 1856, o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos (que hoje atende como Instituto Nacional de Educação de Surdos – INES) (LANNA-JUNIOR, 2011).

Outras deficiências começam a ser alvo de ações de organizações da sociedade civil a partir da criação das Sociedades Pestalozzi (hoje Associação Brasileira de Assistência e Desenvolvimento Social – ABADS) em 1952, iniciando o atendimento a crianças com deficiência intelectual e autismo (ABADS, 2013).

³¹ Fevereiro de 2013.

Posteriormente, as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs) começaram a atuar, em 1954 - 100 anos depois do Instituto dos Meninos Cegos, no atendimento as pessoas com deficiência, prioritariamente intelectual e múltipla (APAE, 2013).

Segundo informações anexas do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001 para os dez anos seguintes, “53,1% das matrículas relativas à educação especial localizavam-se em instituições da iniciativa privada, muitas delas com caráter filantrópico” (BRASIL, 2000³² apud GARCIA, 2004), como as APAEs e as ABADSs. No início do desenvolvimento da educação inclusiva no Brasil, as instituições filantrópicas tinham muito mais condições de apoiar o desenvolvimento educacional desse público, por sua experiência acumulada nos anos anteriores de atendimento. A dicotomia do atendimento dessas instituições – de ser ou não positiva para a educação inclusiva - será retomada no capítulo 4.

As ações para o atendimento das questões de educação especial no governo federal começaram com esta perspectiva *assistencialista*, com os institutos para o atendimento às crianças com deficiência visual e auditiva. Mas, uma estrutura administrativa para lidar diretamente com a questão educacional para as crianças com deficiência surge com o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), criado no governo Médici, em 1973, para planejar as políticas nessa área. Em um primeiro momento, no entanto, elas eram estruturadas “sob o princípio da *integração* que tinha como premissa garantir o acesso das pessoas deficientes a todos os espaços da sociedade” (OLIVEIRA, 2008 – grifo nosso). Em 1986, foi criada a Secretaria de Educação Especial (SESPE na época), uma estrutura, no MEC, que substituiria o CENESP (OLIVEIRA, 2008).

Já na época do governo de Fernando Collor, em 1990, “a SESPE (Secretaria de Educação Especial) foi extinta e suas atribuições passaram a ser da Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB)” (OLIVEIRA, 2008). Em 1992, recria-se a Secretaria de Educação Especial (agora com a sigla SEESP). Por esse movimento de criação e extinção de estruturas, verifica-se uma fragilidade da área, que possivelmente tinha problemas de descontinuidade das políticas institucionais para

³² BRASIL. Câmara dos Deputados. Plano Nacional de Educação. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.câmara.gov.br>.

esse setor. Verifica-se que a normatização - pela aprovação de Resoluções, Leis e Decretos - e o apoio federal na execução da política pública de educação inclusiva nos municípios começaram a demonstrar passos mais estruturados e firmes, principalmente a partir da LDB em 1996 e dos anos 2000, com a Resolução nº 2 e o Parecer nº 17 de 2001 (GARCIA, 2004; PACCINI, 2012), caminhando da integração para a inclusão, conforme descrito por Garcia (2004).

Inclusão parece ser um conceito originado na contemporaneidade por ter se destacado no debate das políticas sociais a partir de meados dos anos 1990, com uma ênfase própria na área da educação e educação especial. É interessante pensar porque, justamente num momento histórico em que o mundo produz tamanha desigualdade social, esse conceito ganha a cena no discurso de agências multilaterais e governos de diferentes países, com orientações político-partidárias diversas e antagônicas. (GARCIA, 2004)

Seguindo as diretrizes traçadas na Declaração de Salamanca (1994), que pede especial atenção aos governos na temática da educação inclusiva, o governo começou a estruturar o atendimento a esse público *a partir de uma nova perspectiva*, iniciando com leis e decretos, conforme capítulo anterior, e, posteriormente, oferecendo programas, política nacional e planos intersetoriais.

- atribuam a mais alta prioridade política e financeira ao aprimoramento de seus sistemas educacionais no sentido de se tornarem aptos a incluírem todas as crianças, independentemente de suas diferenças ou dificuldades individuais.
- adotem o princípio de educação inclusiva em forma de lei ou de política, matriculando todas as crianças em escolas regulares, a menos que existam fortes razões para agir de outra forma.. (UNESCO, 1994)

Em 2003, no governo Lula, seguindo no movimento de evolução da política e consequente estruturação do aparato burocrático estatal para cumprir as diretrizes internacionais e nacionais de atendimento educacional às pessoas com deficiência³³, o Ministério da Educação do Brasil, “assume o compromisso de apoiar os estados e municípios na sua tarefa de fazer com que as escolas brasileiras se tornem inclusivas, democráticas e de qualidade” (ARANHA, 2004). Essa ação do MEC se dará por meio da Secretaria de Educação Especial (SEESP), que tem como

³³ Declaração de Salamanca em 1994 e Resolução nº 2 do CNE/CEB e Parecer CNE/CEB nº 17 em 2001.

principal papel desenvolver “programas, projetos e ações a fim de implementar no país a Política Nacional de Educação Especial” (MEC, 2013a).

Ainda é interessante destacar que, no Governo Lula, várias estruturas institucionais foram criadas para atender grupos sociais até então negligenciados e que tinham maior vulnerabilidade à violação de direitos (IPEA, 2009, p. 666). As iniciativas para crianças e adolescentes e pessoas com deficiência são consideradas, na agenda social do governo, no eixo de direitos da cidadania. Esse eixo

envolve ações que buscam ampliar a escala de atendimento e o acesso a direitos por parte dos seguintes grupos sociais: mulheres; crianças e adolescentes; pessoas com deficiência; quilombolas; povos indígenas e povos de comunidades tradicionais. (IPEA, 2009, p. 539)

No ano de 2012, as funções da Secretaria de Educação Especial foram fundidas às da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, que já existia no governo desde 2004 (MOEHLECKE, 2009). Torna-se então a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (MEC, 2013a). É interessante notar que a perspectiva de educação inclusiva é adotada no novo nome da Secretaria.

Nessa nova estrutura, uma diretoria é direcionada especialmente para a questão que trata esse trabalho: Diretoria de Políticas de Educação Especial (DPEE). No Decreto Nº. 7.690 de 02 de março de 2012, que reestrutura o Ministério da Educação, as funções dessa diretoria são descritas, conforme destacado a seguir:

Art. 24. À Diretoria de Políticas de Educação Especial compete:

- I - planejar, orientar e coordenar, em parceria com sistemas de ensino, a implementação da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva;
- II - definir e implementar ações de apoio técnico e financeiro aos sistemas de ensino, visando a garantir a escolarização e a oferta do Atendimento Educacional Especializado - AEE aos estudantes público-alvo da educação especial, em todos os níveis, etapas e modalidades;
- III - promover o desenvolvimento de ações para a formação continuada de professores, a disponibilização de materiais didáticos e pedagógicos e a acessibilidade nos ambientes escolares; e
- IV - promover a transversalidade e a intersetorialidade da educação especial, visando a assegurar o pleno acesso, a participação e a

aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial no ensino regular, em igualdade de condições com os demais alunos. (BRASIL, 2012)

As mudanças na estrutura governamental para lidar com a educação inclusiva (com Secretaria, Diretoria e Programas) ocorrem convivendo com as dificuldades na execução dessa política. Elas são apresentadas por Maria Salete Fábio Aranha (2000) e giram em torno, principalmente, da questão política da implementação (implementação *top-down*, conceito já apresentado e que será retomado mais adiante), da falta de planejamento (observar demanda e as adaptações necessárias) e a falta de capacitação dos profissionais envolvidos (funcionários, professores, diretores) (ARANHA, 2000).

Para Maria Tereza Eglér Mantoan, a educação na perspectiva inclusiva não deve ser vista meramente como possibilidade de acesso de todas as crianças à escola. Deve-se também discutir a forma que elas serão tratadas no ambiente escolar. Ela apresenta o dilema de “tratar as pessoas diferentemente pode enfatizar suas diferenças, assim como tratar igualmente os diferentes pode esconder as suas especificidades e excluí-las do mesmo modo” (MANTOAN, 2007, p. 320). Essa, segundo a autora, é uma das maiores dificuldades da rede escolar, que deve colocar todos os alunos em salas regulares, sem segregar os que têm alguma “diferença”, mas também deve ter uma atenção especial para cada tipo de dificuldade, oferecendo condições de aprendizado para todos.

Isso causa demanda para implementadores na ponta, burocracia ao nível da rua³⁴, que se vê com demandas da realidade e necessidade de atendê-las, mas sem contar com apoio e capacitação ou suporte de “como” fazer. Dados obtidos com a pesquisa de campo, demonstram que a orientação do governo federal por meio de programas dá diretrizes desses passos e fomenta o debate, favorecendo que surjam arranjos e desenhos institucionais criativos a partir de cada realidade e com o acúmulo de cada rede local de implementadores. Em outras palavras, o debate pautado em muitas cidades, a partir do governo federal, faz com que se concretize o

³⁴ Termo demonstrado por Lipsky (1980), que determina agentes executores que tem grande espaço de discricção e que tomam “decisões cruciais de uma política setorial, a tal ponto que a adesão normativa do implementador de decisões é variável decisiva do seu sucesso” (SILVA; MELO, 2000). Um exemplo são os professores.

que Farah (2012) apresenta como mecanismos do governo central de provocar indução de agendas nos municípios por meio de programas.

Mantoan (2007) continua levantando as dificuldades de se implementar a educação inclusiva nas escolas, lembrando que não se deve fazer somente por estar regulamentado ou por receio de possíveis sanções para o não cumprimento, mas, sim a partir de uma reflexão quanto à questão de justiça. Quanto à legislação existente, ela coloca que “há apoio legal suficiente para mudar nossas concepções e práticas escolares, embora tenhamos ainda muitos entraves nesse sentido” (MANTOAN, 2007, p. 324).

O desafio para os municípios torna-se maior do que somente “misturar” os estudantes das antigas salas especiais com os das salas regulares. Para ter uma escola inclusiva é importante ter um apoio pedagógico na adaptação de materiais e metodologias de aula, o que requer um grande investimento do poder público municipal na capacitação dos docentes e na compra de materiais especiais. Assim, os pontos relevantes na construção dessa política nos níveis locais de governo dizem respeito à forma com que os gestores públicos e os professores lidam com essas “novidades” descritas acima e se eles estão dispostos a realizar adequações nos espaços, nos materiais e no cotidiano dos professores e da escola para que essa inclusão ocorra (MANTOAN, 2007). A reflexão de Santos (2003) sobre as desigualdades demonstra a necessidade desses ajustes para que a educação possa realmente ser igualitária para todos os estudantes.

temos o direito de ser iguais sempre que a diferença nos inferioriza; temos o direito de ser diferentes sempre que a igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades. (SANTOS, 2003)

Ainda, o conceito de educação inclusiva é construído também pelas normatizações do governo federal. O Parecer nº 17 da CNE/CEB institui como desafio da política educacional do Brasil “garantir o acesso aos conteúdos básicos que a escolarização deve proporcionar a todos os indivíduos – inclusive àqueles com necessidades educacionais especiais” (BRASIL, 2001b).

A importância de estudar como a política nacional está chegando aos municípios já foi destacada por Soto (2011) em sua dissertação, que analisa o

Programa de Educação Inclusiva no município de Feira de Santana, na Bahia. Segundo a autora, “há ainda a necessidade de ampliação de pesquisas que incidam sobre as práticas em perspectivas mais locais, como a análise dos municípios, ‘a ponta’ dessa política” (SOTO, 2011, p.20).

Assim, para compreender como esta política é executada nos municípios, o próximo capítulo descreverá como esta política foi se formando e se constituindo no decorrer dos anos, destacando o papel importante do governo federal nessa evolução.

2. PROCESSOS ESTRUTURANTES DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA: FORMULAÇÃO E DESENHO EM NÍVEL FEDERAL E IMPLEMENTAÇÃO EM NÍVEL MUNICIPAL

Ao refletir, utilizando o que foi apresentado no capítulo anterior, verifica-se que a formação da agenda sobre a temática da política de educação inclusiva no Brasil ocorreu em um movimento de pressão dos organismos internacionais, principalmente da ONU, por meio das Convenções e Declarações. Após esse primeiro momento, na década de 90 e início dos anos 2000, a política de educação inclusiva começa a “chegar” aos municípios. Isso ocorre por determinação federal, pois como cabe aos municípios o ensino infantil e fundamental, a educação inclusiva também é de sua responsabilidade, nesse níveis de ensino.

Em 1988 a Constituição Federal coloca que às crianças e aos adolescentes deve ser assegurado o direito à educação, com igualdade de acesso e permanência e atendimento educacional especializado, quando necessário. O ECA também retoma essas garantias. Em 1994, a Declaração de Salamanca estabelece orientações e diretrizes de atuação do governo em torno da questão da educação especial.

O atendimento educacional especializado é descrito pela LDB em 1996 e posteriormente, em 2009, é detalhado na Resolução nº 4 do CNE/CEB e mais atualmente, no ano de 2011, o decreto nº 7.611 modifica algumas diretrizes desse atendimento. O que é educação especial e escola inclusiva para o governo federal são detalhados, respectivamente, nas Resoluções nº 2 e no Parecer nº 17 do CNE/CEB, em 2001. Nesse mesmo ano é instituído o Plano Nacional de Educação pela Lei nº 10.172, que também regula como deve acontecer o atendimento educacional das crianças com deficiência na rede pública e privada.

Os municípios iniciam então suas políticas em torno do tema. Quando foi aprovado o Plano Nacional de Educação para os anos 2001-2010, muitas cidades ainda não ofereciam a possibilidade de educação inclusiva para seus munícipes e a situação era muito desigual entre as regiões do país. Mais da metade dos

municípios não atendiam o público específico dessa política, conforme pesquisa realizada em 1998, que consta no diagnóstico do plano.

Dos 5.507 Municípios brasileiros, 59,1% não ofereciam educação especial em 1998. As diferenças regionais são grandes. No Nordeste, a ausência dessa modalidade acontece em 78,3% dos Municípios, destacando-se Rio Grande do Norte, com apenas 9,6% dos seus Municípios apresentando dados de atendimento. Na região Sul, 58,1% dos Municípios ofereciam educação especial, sendo o Paraná o de mais alto percentual (83,2%). No Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul tinha atendimento em 76,6% dos seus Municípios. Espírito Santo é o Estado com o mais alto percentual de Municípios que oferecem educação especial (83,1%). (BRASIL, 2001a)

Na última década, os municípios começaram a organizar a implementação dessa política, verificada pelos dados apresentados por esse trabalho, com o crescimento das matrículas na educação especial. Na publicação organizada pelo MEC das “Experiências Educacionais Inclusivas”, descreve-se como 20 cidades, que foram municípios-polo do “Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade”, atendem o público-alvo da política (ROTH, 2006). Ainda, o MEC também organiza o Prêmio Experiências Educacionais Inclusivas, com uma primeira edição em 2010 e a segunda edição em 2012. Essas ações demonstram que o governo federal quer entender e conhecer como os municípios estão implementando a política na ponta, o que eles estão fazendo de diferente e em quais pontos podem apoiá-los.

Essa implementação da política, como já expresso anteriormente, acontece inicialmente pelo modelo *top-down*, ou seja, o governo federal produz as regras e normas e os municípios devem cumpri-las. Farah (2012) destaca o movimento do governo federal em oferecer programas aos municípios como forma de desenho da política pública federal.

Os municípios deixam de ser um dos principais protagonistas do processo da formulação de alternativas (inovação), e passam a participar, sobretudo, da implementação, à medida que assumem, “na ponta”, a gestão de programas que já vêm com o desenho e o modo de operação “fechados”. (FARAH, 2012)

A partir da implementação, o governo federal começa a olhar para as iniciativas locais e redesenha a política (FARAH, 2012), modificando as regras (por exemplo o Decreto 7.611/2011), disponibilizando mais programas (programa Transporte Escolar Acessível, que possibilita aos municípios enfrentarem um grande

problema na educação, que é levar a criança até a escola) e facilitando o acesso aos já existentes (cartilha do Plano Viver sem Limites).

Ainda é importante destacar que, nos últimos 10 anos, as Conferências³⁵ que o governo federal organiza para levantar, juntamente com atores não governamentais e com os próprios beneficiários das políticas, possibilidades de ação para os próximos anos. Esse movimento de reestruturar as políticas já existentes e criar novas é também *botton-up*, pois incorpora muito do que os implementadores da ponta fazem com a discricionariedade que lhes é dada. Por mais que ocorram essas modificações, ao padronizar os programas novamente o governo traz o movimento *top-down* para a implementação da política.

Silva e Melo (2000) descrevem os processos de implementação como sendo três: *top-down*, *botton-up* ou rede de implementadores (mistura dos dois anteriores). Os diversos atores - ou “jogadores” para Bardach (1995) - que implementam a política são importantes no processo de execução da educação inclusiva em nível local de governo. Pela existência desse movimento híbrido de cima para baixo e de baixo para cima, a rede de implementadores é o estilo de implementação que mais se adequa a análise dessa política pública, conforme se verificará nos próximos capítulos do presente trabalho.

2.1. Federalismo na educação do Brasil

Faz-se importante, para esse estágio do debate do presente trabalho sobre educação inclusiva no Brasil, entender como o federalismo brasileiro influencia essa política e muitas outras que são de competência municipal³⁶. As relações entre os entes federados é alvo de estudos recentes, principalmente pela descentralização das políticas públicas, que tem seus contornos gerais com a Constituição Federal de 1988 (ABRUCIO, 2005, p. 405). O objetivo de ter essa organização territorial e de

³⁵ Na última Conferência da Pessoa com Deficiência (dezembro de 2012) foram aprovadas 49 propostas para a área de educação desse público específico (SNPDPD, 2013c).

³⁶ A Constituição Federal de 1988 estabelece as competências compartilhadas (art. 23) e exclusivas (art. 30) para os municípios e para cada um dos entes federados.

relação entre os entes subnacionais e com o governo central é o de “compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO, FRANZESE, 2007).

O federalismo, segundo Abrucio (2010) “é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos” (ABRUCIO, 2010, p. 41). Essa influência acontece pois os governos subnacionais têm autonomia e compartilham legitimidade (ABRUCIO, 2010, p. 41) para desenvolver políticas públicas, principalmente as que têm mais interface com a população e seus direitos, as políticas sociais, que são as de “educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular” (ARRETICHE, 1999).

Em seu mais novo livro, Marta Arretche (2012) discute sobre o dilema federativo na formulação e implementação de políticas públicas. Explica, primeiramente, que algumas leis devem ser comuns para todos os entes, pois

um sentimento partilhado de pertencimento a uma comunidade nacional única justifica que as políticas públicas sejam formuladas sob o princípio normativo de que suas regras devem ser as mesmas para todas as unidades constituintes. (ARRETICHE, 2012)

Quando apresenta a implementação de políticas públicas como um jogo, Bardach (1995) destaca que é importante ter regras (nesse caso, leis) para que essa execução ocorra. Arretche (2012) observa que “o Estado federativo brasileiro combina ampla autoridade legislativa para a União com limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais” (ARRETICHE, 2012, p. 17). Isso faz com que os municípios tenham que s

Arretche (2012) destaca como relevante o envolvimento e a cooperação desses governos na elaboração dessas normas e na sua implementação (ARRETICHE, 2012, p. 22). Em outras palavras, as regras são estabelecidas no governo central e os governos municipais não têm outro caminho senão segui-las para conseguir recursos (não raro, com muitas dificuldades para atender a todas as exigências impostas). Mesmo assim, esse fluxo de desenho e execução pode ser permeado pelo aproveitamento e socialização de experiências locais de sucesso

pelo governo federal ao acompanhá-las, sistematizá-las e difundi-las em suas diretrizes para os demais municípios: esse processo de cooperação na formulação das normas e execução em nível local é relevante para o produto final da política (FARAH, 2012).

No caso da educação inclusiva, os municípios podem ter verbas para a implementação da política seja pelos programas desenhados pelo governo federal, seja pela legislação, que garante o dobro de recursos para as matrículas em educação especial. Portanto, não necessariamente o município aderirá aos programas federais, mas se não o fizer, terá que gastar recursos próprios para cumprir com seus deveres no atendimento da educação inclusiva, como, por exemplo, adquirir materiais, equipamentos e mobiliário para compor seu atendimento educacional especializado, o qual ele é obrigado a oferecer.

Destaca-se, ainda, no que diz respeito à implementação de políticas públicas que “a normatização e supervisão federais bem como o papel redistributivo da União são componentes indispensáveis das dinâmicas políticas locais” (ARRETCHE, 2012, p. 20). As ações e normatizações da política de educação inclusiva no Brasil demonstram como essa afirmação é verdadeira. O governo, por meio da legislação e dos programas existentes, consegue distribuir recursos para os mais variados e distantes municípios do Brasil, como dobrar o valor do Fundeb para crianças matriculadas na educação especial e a distribuição dos materiais para as salas de recursos.

Arretche (2012) levanta que, na educação fundamental, o governo federal não consegue coordenar os objetivos da política, diferente das áreas de saúde, habitação, transferência de renda, pois ele “não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva” (ARRETCHE, 2012, p. 168). A autora também problematiza que a regulação da área “tem limitada capacidade de produzir convergência em torno das políticas e programas a serem adotados, dado que seus mecanismos de indução estão restritos a patamares de gasto” (ARRETCHE, 2012, p. 168). Essa afirmação não pode ser considerada verdadeira para a área de educação inclusiva, pois os municípios têm adotado modelos muito parecidos e próximos de implementação da política, principalmente pela aderência aos programas federais, que auxiliam em questões estruturais na implementação da

política, e pelas normatizações existentes na área. É essa forma de executar que será descrita no capítulo 5, tomando como exemplo o município de Guarujá, no Estado de São Paulo.

No capítulo 3 estão descritas quais são hoje os programas e ações ligadas à implementação desta política nos governos subnacionais, como eles estão organizados e quais deles os municípios podem aderir. Ainda, estão também os planos conectados à área de educação inclusiva e suas intersecções com a política local.

3. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL

Os municípios têm papel fundamental na implementação de muitas políticas públicas, principalmente as sociais. Esse papel vem se alterando, segundo Farah (2012), desde a Constituição de 1988. Primeiramente, os municípios eram protagonistas na inovação dessas ações (FARAH, 2001; SPINK, 2004).

As iniciativas locais, num primeiro momento, foram importantes fontes de inspiração e “experiência” em que se baseou o governo federal para desenvolver políticas nacionais. Estas, mais tarde, “voltaram” aos municípios, como programas federais aos quais os municípios devem *aderir*, na qualidade de entes federados autônomos. (FARAH, 2012)

Após os anos 2000, tem sido muito marcante a adesão aos programas federais, mas os governos locais não deixam de ter participação na formulação dessas políticas, por exemplo por meio das conferências nacionais (FARAH, 2012).

A integração do município a um processo nacional de formulação de políticas aumentou na década passada a partir do reforço do papel do governo federal na formulação e indução de políticas públicas. Esse reforço da atuação do governo federal tem se dado, sobretudo, por meio de programas federais, aos quais os municípios são incentivados a aderir. (FARAH, 2012)

Na área de educação inclusiva, a Diretoria de Políticas de Educação Especial (DPEE) do MEC oferece 10 programas e uma premiação de experiências municipais na área (MEC, 2013b). Desses programas, um deles é para Instituições Federais de Ensino Superior (Acessibilidade à Educação Superior). Os outros nove estão descritos a seguir, aos quais os governos locais podem aderir facultativamente.

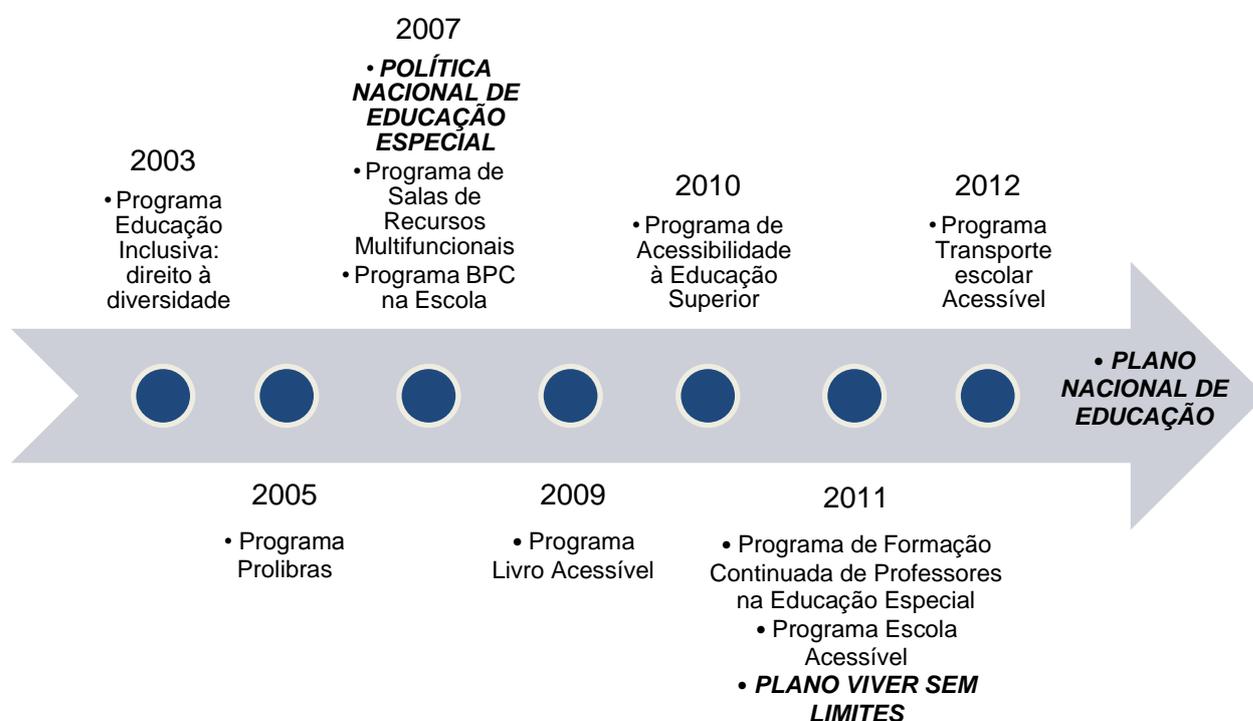
Esse movimento de criação de programas nacionais pelo governo federal, conforme se verifica nessa política pública, como em tantas outras, é crescente e transparece um “maior ‘controle pelo centro’ ” (FARAH, 2012, p. 2).

Esse maior controle é derivado da crescente participação federal na especificação não apenas das orientações mais gerais das políticas, mas também do “como fazer”, por meio da criação de programas federais, aos quais os municípios só podem aderir se cumprirem um conjunto abrangente e detalhado de requisitos. (FARAH, 2012, p.2)

Por esse motivo, o presente trabalho faz referência a todos os programas oferecidos pelo governo federal. Eles são parte importante da implementação da política de educação inclusiva nos municípios, conforme se verifica na descrição dos casos.

Os programas, que estão descritos na página da DPEE do MEC, são os situados na figura 2, em uma linha do tempo que identifica sua criação³⁷, juntamente com os planos (de Educação e dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limites) e com a política nacional.

Figura 2: Esquema da evolução da Política Pública de Educação Especial no Brasil na linha do tempo



Fonte: elaboração própria, baseado em MEC (2013b)

Também é importante destacar a ação da Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o “Viver sem Limites – Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência”, que trata de “um conjunto de políticas públicas estruturadas em quatro eixos: Acesso à Educação; Inclusão social; Atenção à Saúde e Acessibilidade” (SNPDPD, 2013a). Esse Plano foi instituído por meio do Decreto

³⁷ Não se conseguiu identificar a data de criação do programa “Centro de Formação e Recursos”. No entanto esse programa não será objeto de análise no âmbito desse trabalho.

nº7612/2011 e, conforme descrito acima, uma de suas diretrizes é “garantia de um sistema educacional inclusivo” (BRASIL, 2011b).

Existe também o Plano Nacional de Educação (PNE), ainda na fase de projeto de lei, que traz diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira no período de 2011 a 2020. Em 26 de junho de 2012, o projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados. Ainda falta a aprovação do Senado e a sanção pela Presidência da República. Na meta 4, estão estabelecidas as estratégias para a educação inclusiva nesse período de 10 anos.

Meta 4: Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino. (BRASIL, 2010)

Na seção seguinte, apresentam-se as intersecções e diferenças dos dois Planos – o Plano Viver sem Limites e o Plano Nacional de Educação. Isso demonstra a intersetorialidade presente na questão central desse trabalho. Primeiramente, como se observa na figura 2, o governo federal começa a agir, em 2003, por meio do programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade. Em 2007, constitui-se a Política Nacional e vários programas são criados após esse marco. E, posteriormente, os Planos surgem, agregando e organizando os programas já criados, além de abordar outros pontos de ação.

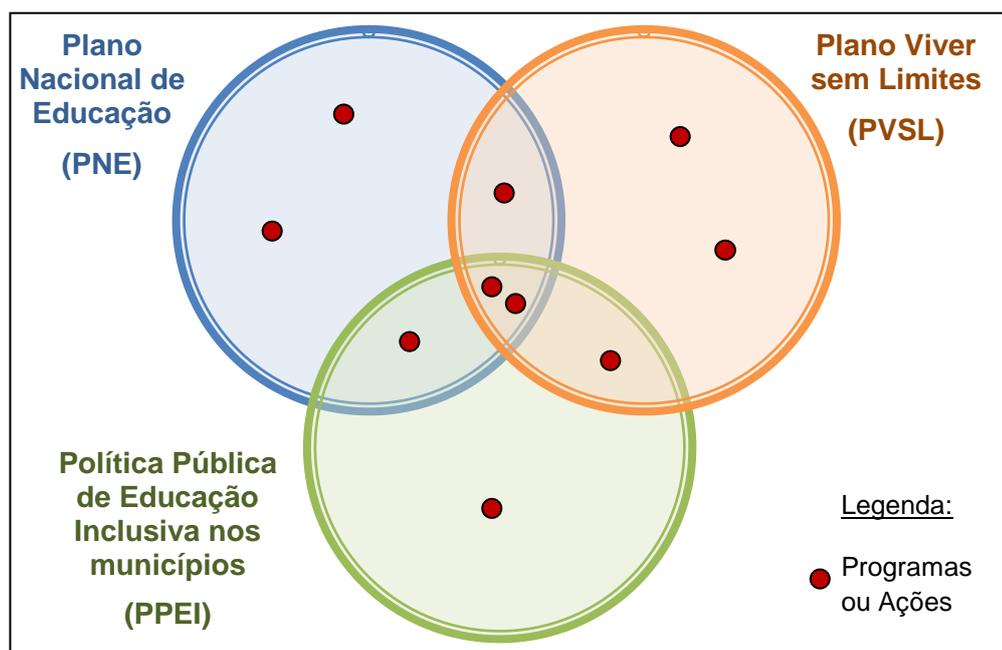
Na cartilha lançada em 2012, que detalha todos os eixos do plano “Viver sem Limites”, estão descritos vários programas. Ela indica também os locais onde cidadãos e gestores públicos podem obter informações e como requisitá-los. No Eixo de Acesso à Educação, estão os programas da Diretoria de Políticas de Educação Especial (DPEE): Salas de Recursos Multifuncionais, Escola Acessível, Transporte Escolar Acessível, Acessibilidade na Educação Superior, Educação Bilíngue (Prolibras) e Benefício de Prestação Continuada (BPC) na Escola (SNPDPD, 2013b). Nesse eixo, ainda está o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), também pertence ao MEC, mas não está ligado à DPEE.

3.1. Composição da Política Pública de Educação Inclusiva

Para melhor entendimento de como a política pública de educação inclusiva é desenvolvida no Brasil, quais planos envolvem essa temática e quais programas pautam o desenvolvimento dessa política nos municípios, nos próximos subcapítulos serão descritos os itens que constam da figura 2.

Como dito anteriormente, a área de educação inclusiva não tem um plano específico, mas tem intersecções nos planos federais de programas e de ações que devem ser desenvolvidos para pessoas com deficiência (Plano Viver sem Limites) e para a educação (Plano Nacional de Educação), conforme se demonstra na figura 3.

Figura 3 : Esquema da Política Pública Nacional de Educação Inclusiva nos municípios



Fonte: elaboração própria

Cada uma das intersecções acima inclui programas ou ações representados por pontos vermelhos:

1- PNE com PVSL: O PRONATEC está tanto no Viver Sem Limites quanto nas metas e estratégias do Plano Nacional de Educação;

2- PNE com PPEI: A contabilização do atendimento educacional especializado (AEE) para repasse do FUNDEB (estratégia 1 da meta 4 do PNE) está presente também na política de educação inclusiva municipal;

3- PPEI com PVSL: O programa de “Transporte Escolar Acessível” e “Escola Acessível” fazem parte do PNE e do Plano Viver Sem Limites;

4- PNE com PSVL com PPEI: São exemplos da intersecção central o “Programa de Salas de Recursos Multifuncionais”, o “BPC na Escola”, a “Educação Bilíngue (Libras)”; presentes tanto no PNE como no Viver Sem Limites e ainda na Política Pública de Educação Inclusiva nos municípios

5- PNE: Os pontos vermelhos que estão fora das intersecções são as outras metas que estão presentes no Plano³⁸ e que não tratam de educação inclusiva (somente a meta 4, que está descrita na íntegra a seguir, refere-se a este tema).

6- PVSL: Já os pontos vermelhos que não são comuns ao PNE e ao PPEI são os outros três eixos do Plano (Atenção à saúde, Inclusão social e Acessibilidade) que não tratam de educação;

7 – PPEI: E por último, os programas que só fazem parte da Política Pública municipal e não aparecem nos Planos são o do “Livro Acessível” e de “Educação Inclusiva: Direito à Diversidade”

Ressalta-se que neste trabalho os destaques, em cada plano, recaem sobre o foco desse trabalho, que são os municípios. Algumas ações e programas na área de educação inclusiva podem ser direcionadas às outras esferas de governo (estadual e federal), como os de ensino superior e tecnológico. Nas próximas seções cada um dos planos e programas voltados aos municípios serão detalhados.

³⁸ O Plano Nacional da Educação tem 20 metas, que tratam de diversos temas da política de educação nacional, passando desde o investimento em educação no país, até ações no ensino superior e tecnológico.

3.1.1. Plano Viver sem Limites

O Plano Viver sem Limites, um Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, para o período de 2011 a 2014, deve ter a adesão estadual - 20 estados já aderiram³⁹ - e o Estado de São Paulo ainda não o fez (SNPDPD, 2013a). Mesmo sem a adesão do seu respectivo Estado, os municípios podem acessar os programas oferecidos pela Diretoria de Políticas de Educação Especial (DPEE) pelo comprometimento de cada localidade com a questão da inclusão. Esse plano foi “elaborado com a participação de mais de 15 ministérios e do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), que trouxe as contribuições da sociedade civil” (SNPDPD, 2013a). Os ministérios contribuíram para a construção desse documento com programas já existentes, congregando as informações importantes para essa área na cartilha do Plano. Os órgãos do governo federal que participam do plano são

Casa Civil, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Ciência, Tecnologia e Inovação, Cidades, Fazenda, Esporte, Cultura, Comunicações, Previdência Social e Planejamento, Orçamento e Gestão. (SNPDPD, 2013d)

Esse plano prevê o investimento de R\$ 7,6 bilhões até 2014 por meio das ações que o compõe (SNPDPD, 2013b). A sua formatação é interessante, pois para o mesmo programa detalha-se o que o cidadão e o que um gestor público podem fazer para acessar aquela política, em uma linguagem simples. Esse estilo de apresentação – em formato de cartilha - e a congregação de vários programas já existentes demonstram que o governo percebe que muito do que ele disponibiliza não é acessado por falta de informação, seja do poder público ou do próprio beneficiário das políticas.

³⁹ Até o dia 24 de fevereiro de 2013 os seguintes estados aderiram ao Plano “Viver sem Limites”: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Sergipe, Tocantins.

3.1.2. Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional da Educação (PNE) para o período de 2011 a 2020 ainda está em fase de aprovação pelo Legislativo e Executivo Federal⁴⁰. É um importante documento, que tem instigado muitos debates em torno da educação inclusiva e que demonstra a relevância de o governo planejar ações para essa área de políticas públicas. As estratégias de ação para a Meta 4 estão descritas a seguir:

Estratégias:

4.1) Contabilizar, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, as matrículas dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado complementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular.

4.2) Implantar salas de recursos multifuncionais e fomentar a formação continuada de professores para o atendimento educacional especializado complementar, nas escolas urbanas e rurais.

4.3) Ampliar a oferta do atendimento educacional especializado complementar aos estudantes matriculados na rede pública de ensino regular.

4.4) Manter e aprofundar programa nacional de acessibilidade nas escolas públicas para adequação arquitetônica, oferta de transporte acessível, disponibilização de material didático acessível e recursos de tecnologia assistiva, e oferta da educação bilíngüe em língua portuguesa e Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS.

4.5) Fomentar a educação inclusiva, promovendo a articulação entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado complementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.

4.6) Fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola por parte dos beneficiários do benefício de prestação continuada, de maneira a garantir a ampliação do atendimento aos estudantes com deficiência na rede pública regular de ensino. (BRASIL, 2010)

Este e o outro plano trazem as diretrizes gerais para a implementação da política, cada um em determinado período de tempo. Os programas oferecidos pelo MEC são importantes pois são eles que estão presentes na política local de educação inclusiva.

⁴⁰ O PNE anterior, com vigência de 2001 a 2011, também fez referência à Educação Inclusiva, conforme já destacado em capítulos anteriores. É importante destacar que já se iniciou o ano de 2013 e esse plano ainda está no Congresso Nacional para aprovação. Ele será utilizado nesse trabalho pois muitas de suas metas e estratégias já estão em execução no Brasil, mesmo antes de sua aprovação formal.

3.1.3. Programas Federais

3.1.3.1. Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade

No ano de 2003, foi lançado o “Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade”. Ele visa “apoiar a formação de gestores e educadores, a fim de transformar os sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos” (MEC, 2012a). Esse programa desenvolve, desde então, com municípios-polo de cada região do país, os Seminários Nacionais de Formação de Gestores e Educadores. Depois desses Seminários, os responsáveis regionais devem realizar eventos de formação para divulgar as discussões e materiais disponibilizados pelo MEC para os municípios que são de sua área de abrangência, recebendo-os em sua sede. No quadro abaixo, constam os 16 municípios polo do programa no ano de 2012, que atuam no estado de São Paulo.

Quadro 2: Municípios do Estado de São Paulo que são polo do Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade do MEC (em ordem alfabética)

Araçatuba
Barretos
Botucatu
Campinas
Franca
Itapetininga
Jales
Lins
Ourinhos
Presidente Prudente
Registro
Ribeirão Preto
São Bernardo do Campo
São Carlos
São José do Rio Preto
Suzano

Fonte: elaboração própria, baseado em MEC (2012a)

Os critérios para escolha dos municípios-polo desse programa são os seguintes: localidade geográfica, densidade demográfica, infraestrutura urbana e acessibilidade (PACCINI, 2012). Os municípios-polo podem ser alterados no decorrer dos anos, para melhorar a distribuição das localidades atendidas.

Esse programa, em 2006, lançou uma publicação que reunia 20 Experiências Educacionais Inclusivas de municípios que foram polo do programa federal nos anos anteriores a publicação (como dito, não são os mesmos municípios polo que existem hoje) (ROTH, 2006). O governo federal procura olhar para a forma que os municípios estão desenvolvendo suas ações e incorpora parte dessas experiências nos desenhos de suas políticas em nível federal, principalmente no caso da Política Nacional, que foi lançada um ano após essa publicação. Verifica-se a inserção de algumas experiências locais como parâmetro nacional, por exemplo, na criação do programa de Salas de Recursos Multifuncionais (SRM), em 2007. Nas experiências descritas nessa publicação do MEC, quatro⁴¹ das vinte descritas citam a utilização das Salas de Recursos na descrição de suas iniciativas.

3.1.3.2. Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais

O Programa de Implantação das Salas de Recursos Multifuncionais visa distribuir aos municípios, que atendem crianças com deficiência, materiais que equiparão uma sala de Atendimento Educacional Especializado. O MEC determina o número máximo de salas que cada localidade pode receber, calculando essa quantidade pelo número de crianças matriculadas na educação especial. O município deve optar por aderir ou não ao programa, decidindo quantas destas salas deseja instalar. Ainda, deve dar contrapartidas para que este material seja encaminhado para cada escola.

No Brasil, já existem 5.091 municípios e 39.301⁴² escolas que receberam esse programa e, no Estado de São Paulo, 493 municípios e 3.688 escolas já

⁴¹ As cidades que tiveram seus casos descritos na publicação e que já utilizaram as Salas de Recursos Multifuncionais são Santa Maria (RS), Cariacica (ES), Porto Alegre (RS) e Bagé (RS).

⁴² Em 2011 e 2012, foram distribuídos kits de atualização, transformando salas do tipo 1 em tipo 2. No sistema do MEC, constam 52.801 salas de recursos que, na realidade, são 39.301, pois contaram os 13.500 kits como novas salas.

contam com Salas de Recursos do Governo Federal (MEC, 2013c). As SRM têm o objetivo de

apoiar a organização e a oferta do Atendimento Educacional Especializado – AEE, prestado de forma complementar ou suplementar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação matriculados em classes comuns do ensino regular, assegurando-lhes condições de acesso, participação e aprendizagem. (MEC, 2013b)

O município deve oferecer, como contrapartida, uma sala disponível para instalar os equipamentos enviados e deve disponibilizar o professor especialista que utilizará a sala (o professor contratado deve ter especialização em educação inclusiva ou áreas correlatas) (MEC, 2013d).

3.1.3.3. *Prolibras*

O programa de formação de professores de Língua Brasileira de Sinais (Libras) – Prolibras – tem como objetivo “realizar, por meio de exames de âmbito nacional, a certificação de proficiência no uso e ensino de Libras e na tradução e interpretação da Libras” (MEC, 2013b).

Esses profissionais qualificados podem ser contratados pelos municípios e estados para trabalharem nas escolas como tradutor-intérprete e como instrutor de Libras. Portanto, esse não é um programa de adesão dos municípios, mas de capacitação de profissionais que atuarão na educação.

3.1.3.4. *Benefício de Prestação Continuada*

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) na Escola tem como objetivo “monitorar o acesso e permanência na escola dos Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada - BPC com deficiência, na faixa etária de 0 a 18 anos, por meio de ações articuladas, entre as áreas da educação, assistência social, direitos humanos e saúde” (MEC, 2013b).

O BPC é um benefício instituído pela Constituição Federal de 1988, no qual pessoas com deficiência “com impedimentos de longo prazo (...) os quais (...) podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (MDS, 2013), que tenham renda per capita familiar mensal abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, podem recebê-lo.

Os municípios podem aderir ao programa preenchendo o Termo de Adesão, que consta em um sítio eletrônico⁴³ do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Essa ação nos municípios deve ser realizada em parceria com a área de assistência social, que tem acesso às informações do BPC. Eles auxiliarão na identificação de possíveis impedimentos no acesso à escolas das crianças que recebem esse benefício (MEC, 2013b), para que elas passem a frequentá-la.

3.1.3.5. *Livro Acessível*

O Programa Livro Acessível visa que “estudantes com deficiência visual matriculados em escolas públicas da educação básica” possam ter à disposição “livros em formatos acessíveis” (MEC, 2013b). Esse programa e o de Educação Inclusiva são os únicos da DPEE que não estão no Plano Viver sem Limites.

As secretarias de educação municipal devem requisitar apoio financeiro do MEC, com um plano de trabalho apresentado por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), para custear a compra de programas e laptops que serão utilizados pelos estudantes com deficiência visual (MEC, 2013b).

3.1.3.6. *Formação Continuada de Professores na Educação Especial*

Com o objetivo de auxiliar na formação dos professores que atuarão nas salas de recursos multifuncionais, o MEC propôs o programa de Formação Continuada de Professores na Educação Especial. Nele, os docentes podem cursar aperfeiçoamentos e especializações em Instituições Públicas de Ensino Superior,

⁴³ O endereço para acesso dos município é o <http://aplicacoes.mds.gov.br/bpcnaescola>.

tanto na modalidade à distância, pela Universidade Aberta do Brasil (UAB) quanto semipresencial ou presencialmente (MEC, 2013b).

Para ter acesso ao programa, as escolas devem registrar, por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) Interativo (sistema disponível para todas as escolas públicas, para auxiliar na gestão escolar), a sua demanda de formação. O que foi apresentado pelas escolas municipais e estaduais é encaminhado ao Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, que “elabora o Plano Estratégico de Formação docente e o encaminha ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Formação/ MEC, responsável pela sua aprovação e apoio financeiro” (MEC, 2013b)

3.1.3.7. Transporte Escolar Acessível

Já o Programa de Transporte Escolar Acessível prioriza os municípios com maior número de beneficiários do BPC em idade escolar obrigatória. Os veículos adaptados poderão transportar os estudantes para as aulas regulares ou para os atendimentos educacionais especializados (AEE) (SNPDPD, 2013b).

O município faz a requisição de ônibus acessíveis também pelo Plano de Ações Articuladas (PAR). Ele primeiro deve aceitar um termo de adesão, seleciona a quantidade de ônibus que deseja, dentro da quantidade máxima estipulada (sendo que o MEC já estabelece as cotas de cada município até o ano de 2014) e deve aguardar a aprovação e envio das verbas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

3.1.3.8. Escola Acessível

O programa Escola Acessível tem como objetivo “promover condições de acessibilidade ao ambiente físico, aos recursos didáticos e pedagógicos e à comunicação e informação nas escolas públicas de ensino regular” (MEC, 2013b).

As escolas beneficiadas pelo programa de SRM podem requisitar esses recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), por um cadastro no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC). Com essa verba, podem fazer adaptações na arquitetura (rampas, sanitários, sinalização visual, tátil e sonora) e adquirir recursos de tecnologia assistiva, mobiliários acessíveis, dentre outros (MEC, 2013b).

Os critérios de escolha desse município serão descritas no capítulo a seguir, que trará também o detalhamento das pessoas entrevistadas e itens que serão analisados no trabalho.

4. METODOLOGIA

O presente trabalho se baseia em uma pesquisa exploratória sobre a política municipal de educação inclusiva. Essa classificação de pesquisa é a mais adequada para esse caso, pois se trata de uma área pouco estudada na administração pública. Como Gil (2006) descreve, as “pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 2006, p. 27).

Os critérios adotados para a escolha do município foram quatro: a continuidade da gestão (o/a prefeito/a deveria ser reeleito em outubro de 2012, para que a pesquisa pudesse acontecer no final do ano de 2012 e início de 2013), o tamanho do município (os municípios com mais de 500.000 habitantes foram descartados pois têm dinâmicas de gestão diferentes), ter recebido destaque em premiações ou publicações nos últimos 4 anos (reconhecimento anterior da experiência no período de 2009 à 2012) e ser um município do Estado de São Paulo

Inicialmente, o projeto era fazer um estudo de caso de duas cidades que havia participado do “Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade” do Governo Federal, uma como município-polo e outra que estaria ligada à esse polo. Este programa foi importante para o desenvolvimento da política nos municípios, pois teve início antes mesmo da Política Nacional. Porém, a descrição do caso de duas cidades não seria tão profundo e não necessariamente existiriam conexões entre os dois.

Pelos critérios estabelecidos, buscaram-se algumas premiações e publicações que destacassem iniciativas de municípios do Estado de São Paulo. Primeira publicação analisada é a “Município que Educa – Inovações em Processo” do ano de 2011. Essa publicação foi produzida em uma parceria do Instituto Paulo Freire com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) de São Paulo (PADILHA; MAIA, 2011), que receberam 250 relatos de municípios do Estado de São Paulo sobre educação. Dessas, 80 foram escolhidas para compor esse livro e desses cinco descreviam experiências escolares de educação inclusiva (Bragança Paulista, Batatais, Guarujá, Praia Grande e São José dos Campos). O município de

Guarujá foi o único com duas iniciativas publicadas em educação inclusiva. Ainda, pelo critério adotado de continuidade da gestão, ele foi o único desses que a prefeita foi reeleita. Quanto ao critério de número de habitantes, o município de São José dos Campos⁴⁴ também seria eliminado.

Outra premiação e publicação são as do Programa Gestão Pública e Cidadania (GPC), que dos anos 1996 a 2005 premiaram iniciativas locais inovadoras. Ainda, todas as premiadas tinham suas experiências descritas em uma publicação. Nesses dez anos, somente um município havia sido premiado por uma ação de educação inclusiva: Diadema no ano de 2000.

Em julho de 2012, o MEC destacou as iniciativas que mais se sobressaíram na implementação da política de educação inclusiva. As categorias de premiação eram para escola pública, secretaria de educação e estudantes de escolas públicas (MEC, 2012b). Dos premiados nessa 2ª Edição, dos 645 municípios de São Paulo somente o de Marília recebeu destaque em sua ação para inclusão no ensino infantil. A segunda versão da premiação promovida pelo MEC demonstra que essa política pública está tornando-se cada vez mais relevante no cenário educacional brasileiro. Em outros países também existem iniciativas que são referências na área de educação inclusiva, como por exemplo nos Estados Unidos, em Boston (IRM, 2012a) e na Inglaterra (LAPLANE, 2006).

Em 2011 também ocorreu o III Prêmio Chopin Tavares de Lima – Novas Práticas Municipais, premiação organizada pela Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), que visa dar destaque a iniciativas locais inovadoras (CEPAM, 2011). Nele, o programa de Atendimento à Criança com Autismo Infantil do Guarujá foi uma das experiências da publicação com a descrição das 11 experiências finalistas.

Com essas publicações e premiações, elaborou-se o quadro a seguir, que demonstra que o município que atende os critérios estabelecidos é o Guarujá, pois foi o único que a prefeita foi reeleita, contemplando, portanto, todos os critérios estabelecidos.

⁴⁴ Segundo o Censo do IBGE de 2011, São José dos Campos tem 636.876 habitantes.

Quadro 3: Escolha do município a ser estudado

Publicação ou Premiação	Município	Na eleição de 2012 o(a) prefeito(a) foi	Cidade com menos de 500 mil habitantes
Publicação UNDIME/IPF	Bragança Paulista	Eleito(a)	Sim
	Batatais	Eleito(a)	Sim
	Guarujá	Reeleita	Sim
	Praia Grande	Eleito(a)	Sim
	Sao José dos Campos	Eleito(a)	Não
Prêmio MEC	Marília	Eleito(a)	Sim
Prêmio GPC	Diadema	Eleito(a)	Sim
Prêmio Chopin Tavares de Lima	Guarujá	Reeleita	Sim

Fonte: elaboração própria

Ainda, a análise sobre a temática desse trabalho retrata que existem muitas pesquisas e artigos que descrevem a perspectiva pedagógica da Educação Inclusiva (MANTOAN, 2007; GLAT, PLETSCH, FONTES, 2009). Conforme modelo (figura 4) construído pelo Instituto Rodrigo Mendes – com colaboradores e especialistas da área, as estratégias pedagógicas são um dos itens importantes para o aprendizado nessa área. Essa dissertação estudou as vertentes que esses trabalhos de pesquisa têm abordado pouco: a Gestão Escolar, Parcerias e Família, que serão descritas como “Rede de Implementadores” e a Política Pública.

.Figura 4: Modelo Conceitual do Instituto Rodrigo Mendes sobre a Educação Inclusiva



Fonte: INSTITUTO RODRIGO MENDES, 2012b

Para entender melhor esses diferentes conjuntos que formam a gestão dessa política pública, foram entrevistados na cidade a equipe de coordenação da educação inclusiva, diretores de escola, coordenadores pedagógicos e professores de escolas e entidades parceiras e pais de estudantes. Cada um desses atores trará insumos diferentes para a análise da implementação. O roteiro principal de entrevista segue no apêndice A desse trabalho. No quadro a seguir segue a listagem de pessoas entrevistadas nas escolas do município do Guarujá.⁴⁵

Quadro 4: Listagem de atores entrevistados em cada escola

Escola	Entrevistado
E.M.Adelaide Fernandes	Diretora da Escola
	Supervisora de Ensino
	Orientadora de Ensino
	Mãe de estudante
	Mãe de estudante
	Tutora (cuidadora)
	Pai de estudante
NEIN Joana Mussa Gaze	Orientadora Educacional
	Diretora da Escola
	Professora Cooperativa
	Professora de Sala Infantil
	Supervisora
	Mãe de estudante
	Mãe de estudante
	Mãe de estudante
Orientadora	
E.M. Hermínia Neves Vitiello	Mãe de estudante
	Diretora
	Professora de classe regular
	Professora Cooperativa
	Professora da Sala de Recursos
	Professora
	Pai de estudante
	Cuidadora
	Supervisora
E.M. Dr. Oswaldo Cruz	Professora
	Supervisora e Professora da Sala de Recursos
	Diretora

Fonte: elaboração própria

⁴⁵ As entrevistas listadas nessa tabela foram as realizadas com pessoas convidadas pelo poder público municipal. Porém, conversas paralelas aconteciam durante a visita com professores que estavam em aula ou em horário de intervalo e também serão consideradas na análise desse trabalho.

Essas entrevistas foram realizadas em dois momentos. Primeiro, quando a autora visitou pela primeira vez a experiência, em outubro de 2011, pois, na época, o município foi finalista de um prêmio para iniciativas municipais da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal). Nessa oportunidade foram entrevistadas as integrantes da equipe de coordenação e 4 escolas foram visitadas. Em uma segunda oportunidade, a pesquisadora visitou o município para coletar novas informações da evolução do projeto finalista e da política pública desenvolvida no município, entrevistando novamente a equipe gestora e as entidades parceiras. Essa segunda visita ocorreu em janeiro de 2013.

Nos próximos capítulos, estará descrita a política pública municipal de educação inclusiva do Guarujá, com os resultados desenvolvidos na gestão de 2009 a 2012. Ainda, segue também uma análise sobre essas informações, utilizando as reflexões dos capítulos anteriores.

5. DESCRIÇÃO DO CASO: MUNICÍPIO DE GUARUJÁ

Este capítulo visa descrever a realidade vivida no município de Guarujá, no Estado de São Paulo. O próximo capítulo analisará as informações aqui postas, à luz dos conceitos expostos no primeiro capítulo deste trabalho. Esse estudo de caso foi realizado na Coordenadoria de Educação Especial do município de Guarujá, pertencente à Região Metropolitana da Baixada Santista e com 290.752 habitantes, segundo o Censo do IBGE de 2010. Dessa população, 64.888 crianças do município estão matriculadas em escolar e, dessas, 32.500 estão em escolas do município (seja da rede particular ou municipal), conforme aponta o Censo da Educação Básica do INEP de 2012.

Em 1983, o município inicia o atendimento da Educação Especial na Escola Municipal de Educação Especial Franklin Delano Roosevelt⁴⁶, com salas separadas para crianças com alguma deficiência. Poucas crianças, com deficiências menos graves, estavam incluídas nas salas regulares.

No ano de 2008, o município começa a desenvolver a perspectiva de inclusão em suas escolas, que foi “feitas a fórceps” segundo uma das entrevistadas. Esse ano foi posterior ao do estabelecimento da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva no Brasil (2007). Também, nesse ano, começaram a receber os materiais das 10 primeiras Salas de Recursos⁴⁷ enviadas pelo governo federal, que ficaram completas somente no ano de 2010 (o atendimento nessas salas teve início sem a mobília específica). Para essas mudanças iniciais, o principal obstáculo enfrentado foi a resistência dos professores, principalmente os especialistas em educação inclusiva, que foram formados e atuavam no ensino segregado.

⁴⁶ Essa escola teve seu nome modificado em 2010, de “Escola Municipal de Educação Especial” para “Escola Municipal de Ensino Fundamental” (Lei Municipal nº 3854 de 18 de outubro de 2010). Assim, outros estudantes começaram a frequentar essa escola e as crianças com deficiência foram distribuídas para outras escolas do município, de acordo com a proximidade de suas casas.

⁴⁷ O programa de Salas de Recursos foi criado em 2007 e iniciou a distribuição dos materiais pelo Censo Escolar, nas escolas que tinham crianças com alguma deficiência matriculadas. (em 2007 mudança no registro do Censo Escolar)

Com a mudança na gestão do município no ano de 2009⁴⁸, a equipe da Secretaria de Educação começou suas atividades com um *diagnóstico*, por meio de um levantamento em todas as escolas, do que a cidade oferecia aos estudantes, quantos eles eram e como acontecia o atendimento na rede municipal. A situação do município quanto à educação especial nesse momento era a seguinte (PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012):

– *Atendimentos segregados (em salas separadas) aos jovens/adultos fora da idade escolar*: os Centros de Atividades Educacionais e Comunitárias (CAECs) atendiam estudantes com mais de 14 anos (idade de finalização do ensino fundamental), com atividades pedagógicas, esportivas, culturais e pré-profissionalizantes

– *Atendimento às crianças com surdez*: os estudantes com essa deficiência tinham um professor intérprete e participavam das atividades na Sala de Recursos no contra-turno escolar

– *Atendimento às crianças com deficiência visual*: esses estudantes também tinham o atendimento em Salas de Recursos e a transcrição para o Braille dos materiais utilizados, além do transporte gratuito oferecido pela prefeitura para frequentarem as aulas.

– *Atendimento de professores especialistas*: havia os professores cooperativos e os tutores. Os primeiros tinham como função diagnosticar as necessidades educacionais dos estudantes; adaptar os conteúdos curriculares, elaborar os recursos necessários para melhor aprendizagem; orientar os professores; conectar o professor da sala de aula regular com as atividades que estavam sendo desenvolvidas nas Salas de Recursos. Os tutores atendiam os estudantes com deficiência múltipla (chamados também de cuidadores⁴⁹), nas suas necessidades básicas específicas (para os estudantes que necessitam de cuidados de higiene pessoal, usam sonda).

– *Utilização de salas de recursos nos atendimentos educacionais especializados*: até 2009 o município contava com 10 salas, sendo que apenas uma era para atendimento de estudantes com deficiência visual (tipo 2)

⁴⁸ A gestão até 2008 era do prefeito Farid Madi (PDT) e, em 2009, a Prefeita Maria Antonieta de Brito (PMDB) assume a cidade e é reeleita em 2013.

⁴⁹ No município do Guarujá optou-se por chamar esse profissional de Agente Inclusivo, pois o cargo de Cuidador já existia na área da saúde

– *Atendimento em uma Escola de Educação Especial (sala segregada):* a Escola Franklin Delano Roosevelt destinava-se ao atendimento de estudantes com deficiências mais severas, atuando como uma sala de aula especial (ensino segregado)

Quando esse diagnóstico foi realizado, no começo de 2009, “havia 650 alunos com deficiências na rede municipal de educação e não se garantia atendimento educacional especializado a todos” (PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012). Portanto, mesmo com o esforço de inclusão, essa atuação da secretaria de educação ainda era muito incipiente nesse setor. Hoje o município atende 807 estudantes, conforme a tabela 1:

Tabela 1: Evolução da matrícula de educação inclusiva no município

Ano	Creche	Pré-Escola	Ens. Fundam.	Educ. Profiss.	EJA/CAECs	TOTAL
2007	3	456 *	149	0	78	686
2008	1	117	424	0	139	681
2009	1	22	476	1	328	828
2010	0	38	528	1	264	831
2011	17	65	532	2	201	817
2012	22	64	556	0	165	807

Fonte: PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012

*A maior parte das crianças que participou do processo de inclusão, em 2007, era considerada matriculada na pré-escola.⁵⁰

Este atendimento também evoluiu no crescimento do investimento financeiro nessa área da educação. Em 2007 o valor gasto por estudante na rubrica Educação Especial era de R\$ 9.724. Já em 2011 esse valor é de R\$ 11.582. Na tabela 2 estão os valores gastos antes e depois da atuação do município, sendo que o valor gasto em “Educação Especial” está incorporado em “Educação”, que representa o total gasto no município na área, durante determinado ano⁵¹.

Tabela 2: Valor gasto em Educação e em Educação Especial no município de Guarujá

Ano	Área	Despesa Paga (R\$)
2007	Educação	138.080.011,53
	Educação Especial	6.670.552,48
2011	Educação	233.028.197,65
	Educação Especial	9.462.743,47

Fonte: STN, 2013

⁵⁰ O critério de classificação passou por uma adequação de idade e série a partir de 2008, alocando gradativamente os estudantes nas etapas corretas.

⁵¹ Vale ressaltar que em 2007 a Educação Especial representava 4,8% do orçamento total de educação enquanto em 2011 ele caiu para 4%.

Com as informações desse levantamento, foi desenhada uma proposta de ação para a área de educação inclusiva. Assim, a partir de 2009, a equipe de educação desenvolveu alguns programas e ações para melhorar esse atendimento na cidade e para garantir a real integração e inclusão desses estudantes, conforme indicações do MEC para a educação especial. Os principais programas desenvolvidos foram o de “Educação Bilíngue para Alunos com Surdez” e o de “Atendimento à Criança com Autismo Infantil”, que constam como práticas exitosas no livro “Município que Educa – Inovações em Processo”⁵² do Instituto Paulo Freire em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) de São Paulo (PADILHA; MAIA, 2011). Outras ações foram também importantes para a mudança na educação especial da cidade, dentre elas as salas de transição, que foi uma metodologia utilizada pela equipe da Secretaria de Educação da cidade para diminuir progressivamente o atendimento em salas segregadas e que eram destinadas aos estudantes que “apresentavam defasagem idade/série e com rendimento educacional que não seria possível a inclusão no ensino regular” (PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012).

Assim, para que os técnicos conseguissem desenvolver o processo de inclusão na cidade, foi necessário oferecer um tempo de “adaptação” às crianças e aos adolescentes, que estavam fora das salas regulares. Nessas salas de transição, os professores desenvolveram “habilidades e competências por um período de dois anos de transição, onde ao final deles, mediante avaliações, o jovem era encaminhado para o prosseguimento dos estudos” (PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012). Dessa forma, os estudantes com defasagem na idade/série eram encaminhados para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) ou para inclusão em salas regulares. Concomitantemente, com o desenrolar desse processo, foi realizado um trabalho de conscientização e sensibilização com os pais, com o auxílio de uma psicóloga.

Pelo que foi detectado, o primeiro obstáculo encontrado foi a resistência dos pais em matricular seus filhos nas escolas regulares, alegando que eles “não receberiam a mesma atenção”. Após o trabalho realizado pela psicóloga com os pais e cumprido o tempo de adaptação pelos estudantes, verificou-se que de quatro

⁵² Livro com 80 experiências de municípios paulistas em educação.

escolas com salas especiais em 2009, hoje somente um Centro de Atividades Educacionais Comunitárias (CAEC) oferece atendimento exclusivo para os estudantes com deficiência, conforme tabela 3.

Tabela 3: Nomes das Escolas e CAECs com Salas de Transição atendidas

2010	2011	2012
1º de Maio Paulo Freire Dr. Gladston Jafet Sérgio Pereira	1º de Maio Paulo Freire CAEC Isabel Ortega Sergio Pereira	CAEC André Luiz

Fonte: PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012

Além das escolas, a Secretaria de Educação também tinha vinculado a ela um Centro de Atividades Educacionais Comunitárias. O CAEC tinha atividades em salas para jovens e adultos com deficiência, nas quais eram desenvolvidas práticas pré-profissionalizantes (artesanato), atividades esportivas e culturais. Hoje esses Centros atendem um público mais diverso, com atividades que vão desde natação e dança a cursos profissionalizantes, todas abertas para a comunidade. Os estudantes, que antes eram atendidos nessas atividades do Centro e não estavam mais em idade escolar, foram incluídos nas oficinas com a comunidade. Ainda, foi necessário realizar um trabalho com a família desses jovens e adultos com deficiência para trabalhar a perspectiva do envelhecimento.

A coordenação da Educação Especial no município de Guarujá informou que os pais consideravam seus filhos como crianças “a vida toda” e que, portanto, deveriam ter direito ao acesso permanente às escolas do município. Em 2009, ao invés de passarem quatro horas por dia no CAEC, esses jovens e adultos começaram a frequentar o local três vezes por semana, tendo atividades de duração de duas horas diárias, passando a se inserir também nas atividades dos centros comunitários.

As Salas de Recursos existentes no município começaram a funcionar integralmente em 2010, dois anos após começarem a receber materiais do MEC. Um dos principais problemas do município para iniciar o atendimento nas Salas de Recursos é que existe uma demora na entrega completa dessas salas. Em 2013, Guarujá começou o ano com 29 salas em funcionamento e com equipamentos chegando para que mais 10 salas sejam montadas, conforme tabela a seguir. Esse

é um programa importante que o governo federal disponibiliza para os municípios e é a principal ferramenta utilizada para o atendimento educacional especializado (AEE), obrigatório para atender as crianças com deficiências.

Tabela 4: Salas de Recursos Multifuncionais, por deficiência, no município de Guarujá

SRM	Ed. Infantil	En. Fundamental	Total
Intelectual	4	19	23
Auditivo	0	4	4
Visual	0	2	2
Total	4	25	29

Fonte: PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012

Assim que o material chega às escolas, e a equipe administrativa deve registrá-lo no livro de inventário como um patrimônio da escola, além de já acomodá-lo no espaço que será a sala de recursos. Muitas vezes, segundo a coordenadora entrevistada, as escolas começam a utilizar os materiais antes mesmo da sala estar completa, adaptando “caseiramente” o que é necessário (como a mobília) para seu funcionamento. O município também “complementa” o material pedagógico que recebe do governo federal com outros que considera necessários, que são adquiridos pela Secretaria Municipal de Educação.

Hoje, o município atende 807 crianças, com diferentes deficiências, conforme tabela 5. Para que ocorra o atendimento educacional especializado (AEE) pelo município, os pais devem apresentar laudo médico comprovando e descrevendo a deficiência do filho. Assim, esse atendimento ocorre de acordo com as necessidades de cada criança, o que auxiliará no seu desenvolvimento.

Tabela 5: Matrículas de 2012, por deficiência

Deficiência	Creche	Pré-escola	Ens. Fund.	CAEC	EJA	TOTAL
Deficiência Intelectual	9	20	273	49	90	441
Deficiência Auditiva	3	1	53	0	15	72
Deficiência Visual	1	4	39	0	1	45
Deficiência Física	3	10	30	0	2	45
Transt. Inv. do Desenv. (TID)	6	28	158	7	1	200
Deficiências Múltiplas	0	1	3	0	0	4
Total	22	64	556	56	109	807

Fonte: PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012

Os estudantes, regularmente matriculados na rede pública como estudantes de inclusão (em salas regulares), podem utilizar as Salas de Recursos. São agendados atendimentos, duas a quatro vezes por semana (de até duas horas por dia), no horário contrário ao do ensino regular, de acordo com as necessidades do estudante. No quadro abaixo, encontra-se discriminado o material enviado pelo MEC, que deve compor as salas de recursos, para as escolas em todo território nacional.

Quadro 5: Materiais das Salas de Recursos Tipo 1 e Tipo 2

Equipamentos	Materiais Didático/Pedagógico
02 Microcomputadores	01 Material Dourado
01 Laptop	01 Esquema Corporal
01 Estabilizador	01 Bandinha Rítmica
01 Scanner	01 Memória de Numerais I
01 Impressora laser	01 Tapete Alfabético Encaixado
01 Teclado com colméia	01 Software Comunicação Alternativa
01 Acionador de pressão	01 Sacolão Criativo Monta Tudo
01 Mouse com entrada para acionador	01 Quebra Cabeças - seqüência lógica
01 Lupa eletrônica	01 Dominó de Associação de Ideias
Mobiliários	01 Dominó de Frases
01 Mesa redonda	01 Dominó de Animais em Libras
04 Cadeiras	01 Dominó de Frutas em Libras
01 Mesa para impressora	01 Dominó tátil
01 Armário	01 Alfabeto Braille
01 Quadro branco	01 Kit de lupas manuais
02 Mesas para computador	01 Plano inclinado – suporte para leitura
02 Cadeiras	01 Memória Tátil

Fonte: MEC, 2013d

Ainda existe uma sala específica para estudantes com deficiência visual, que é a de “tipo 2”. O município de Guarujá conta com duas salas de recursos com os materiais desenvolvidos especialmente para essa deficiência. O trabalho, nessas salas, deve ser desenvolvido por um professor especializado, com formação na área de educação inclusiva. As outras 27 salas são de “tipo 1”, conforme tabela 4, na página anterior, e destinam-se às outras deficiências (intelectual, auditiva, física, transtorno invasivo do desenvolvimento -TID⁵³- e múltiplas). No quadro a seguir, estão descritos os materiais específicos enviados para os municípios prepararem as

⁵³ Aqui se incluem autistas, Síndrome de Rett, Síndrome de Asperger, dentre outras (PORTAL EDUCAÇÃO, 2012).

salas de recursos multifuncionais de tipo 2, que serão os espaços de atendimento educacional especializado (AEE) para os estudantes com deficiência visual.

Quadro 6: Material Específico da sala Tipo 2

Equipamentos e Matérias Didático/Pedagógico
01 Impressora Braille – pequeno porte
01 Máquina de datilografia Braille
01 Reglete de Mesa
01 Punção
01 Soroban
01 Guia de Assinatura
01 Kit de Desenho Geométrico
01 Calculadora Sonora

Fonte: MEC, 2013d

Os estudantes com deficiências múltiplas ou física (motora) que têm, em seu Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), a necessidade de um profissional com a função de escriba ou que tenha necessidades que a escola não consiga suprir (como crianças com fralda, sonda), terão um profissional para seu acompanhamento, chamado de Agente Inclusivo, que faz o papel de professor cuidador. A tabela 6 mostra a evolução do número desses profissionais na cidade. Hoje, são 66 que se dedicam a essa atividade.

Tabela 6: Evolução da quantidade de Agentes Inclusivos

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Total
2009	14	35	47
2010	14	41	55
2011	19	37	56
2012	17	49	66

Fonte: PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012

A cidade ainda conta com um profissional chamado professor cooperativo, que deve acompanhar os educandos nas atividades desenvolvidas na escola, auxiliando os professores regentes e professores das salas de recursos a complementarem suas atuações. Esse profissional pode sugerir atividades, metodologias e outras intervenções na vida escolar do estudante e é alocado em escolas que recebem matrícula de mais de cinco estudantes com deficiência. As escolas que não contam com esse profissional, recebem visitas periódicas de outro profissional itinerante da equipe da Secretaria da Educação, que desempenha esse papel orientador, o professor de apoio à rede. Mas, segundo uma entrevistada, um

diretor de escola da rede municipal já falou para um professor se ele “não poderia pegar essas crianças e ir para outra sala”, o que demonstra que há ainda muitos profissionais da rede municipal não compreendem a questão da inclusão.

Na tabela 7, consta o número de profissionais especializados em educação especial da cidade, separados por suas especialidades de atendimento. No total, a cidade possui 92 profissionais concursados para atender nas salas de recursos e para atuar como professores cooperativos.

Tabela 7: Profissionais da Educação Especial

Área	Ed. Infantil	Ens. Fundam.	EJA	Afastados	TOTAL
Intelectual	11	64	3	-6	72
Auditivo	2	6	4	-1	11
Visual	2	7	1	-1	9
Total	15	77	8	-8	92

Fonte: PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012

Os programas do governo federal “Salas de Recursos Multifuncionais”, “Escola Acessível” e “Transporte Acessível” são disponibilizados no sistema do MEC para os municípios, pois o Ministério da Educação utiliza o Censo Escolar para oferecer esses programas, em quantidade proporcional às matrículas de crianças na educação especial. O município de Guarujá recebeu quatro ônibus adaptados pelo “Transporte Acessível” do MEC. Entretanto não atendem a demanda de transporte escolar da cidade para este público (os ônibus têm 20 lugares, portanto atenderiam 80 crianças por período). Além disso, 24 escolas receberam verbas do “Escola Acessível”, perfazendo um montante de R\$ 217.500,00, que foram investidos em readequação dos espaços, para a acessibilidade de todos, conforme segue tabela 8.

Tabela 8: Escolas que receberam recursos do governo federal por meio do programa “Escola Acessível”.

Nomes das Escolas	Valor em R\$
1 de Maio EM	11.000,00
Angelina Daige EM	8.000,00
Antonio Ferreira de Almeida Jr Prof EM	9.000,00
Augusto Antunes Correa EMEI	10.000,00
Domenico Rangoni Conego EMEI	10.000,00
Ernesto Pereira Vereador EM	7.000,00
Giusfredo Santini Escola Municipal	8.000,00

(continuação)

Nomes das Escolas	Valor em R\$
Guilherme Furlaine Jr EM	7.000,00
Hebert Henry Dow Dr EM	7.000,00
Herminia Neves Vitiello EMEI	10.000,00
Jardim Conceicaozinha EMEI	6.000,00
Joana Mussa Gaze Nucleo de Educacao Infantil	10.000,00
Joao de Oliveira Professor EM	7.000,00
Magdalena Maria Cardoso Lourenco Profa EMEI	10.000,00
Maria Aparecida de Araujo Professora EM	9.000,00
Maria de Lourdes G Oliveira Profa EMEI	7.000,00
Maria Eunice da Cruz EM	10.000,00
Mario Cerqueira Leite EM	8.000,00
Myrian Terezinha Wichroski Millbourn EM	12.500,00
Napoleao Rodrigues Laureano Dr EM	9.000,00
Oswaldo Cruz Dr EM Unidade li	15.000,00
Philomena Cardoso de Oliveira EMEI	10.000,00
Samuel Franco Menezes Pastor EM	7.000,00
Vicentina Lamas do Valle EM	10.000,00
Total	217.500,00

Fonte: MEC, 2013e

Um diferencial da cidade também é a elaboração de programas específicos para algumas deficiências, a partir do levantamento que foi feito no início da gestão (tabela 6). Verificou-se que existiam muitas crianças com TID (Transtorno Invasivo de Desenvolvimento) e que os estudantes com deficiência auditiva eram atendidos de forma dispersa e com pouca qualidade. Como já destacado anteriormente, os programas são o de “Educação Bilíngue para Alunos com Surdez” e o de “Atendimento à Criança com Autismo Infantil”.

O Programa de Educação Bilíngue reestruturou a rede municipal, concentrando o atendimento às crianças com surdez em seis unidades escolares (cinco de ensino fundamental e uma de ensino infantil). Ainda existia também o atendimento no Centro de Recuperação de Paralisia Infantil e Cerebral (CRPI)⁵⁴, que é uma escola de educação especial (com salas segregadas). Porém, em 2011, por opção das famílias, os estudantes dessa escola foram encaminhados para as unidades da rede que contam com profissionais especializados nessa deficiência. As escolas municipais de ensino fundamental que fazem parte do programa são Dirce

⁵⁴ Outras informações sobre essa instituição estarão nos próximos parágrafos, juntamente com as outras instituições parceiras.

Valério Garcia, Antônio Ferreira de Almeida Júnior, Mário Cerqueira, Napoleão Laureano Rofrigues e Franklin Delano Roosevelt. E a escola de Educação Infantil que atende o programa é a Samuel Franco. O município atende pelo programa acima citado 72 estudantes com deficiência auditiva (PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012).

Nessas escolas, existem os tradutores-intérpretes de LIBRAS nas salas de aula. No município, existem 18 profissionais que desempenham essa tarefa. Também, para esses estudantes, é oferecido o atendimento nas salas de recursos, conforme o PAEE de cada criança. Na escolha das unidades-polo a serem implantadas foi considerada a localização, para que pudessem atender as 72 crianças com essa deficiência e, portanto, deveriam estar espalhadas pelo território do município. Atualmente, o atendimento ocorre em seis escolas, descritas anteriormente.

Em 2009, apesar de existirem 10 professores especialistas, que atuavam como tradutores-intérpretes de LIBRAS (o que caracterizava desvio de função na época), não havia atendimento para todas as crianças que necessitavam⁵⁵. Em 2010, a cidade contratou 15 tradutores-intérpretes de LIBRAS, credenciados pelo MEC e, em 2011, mais três entraram para essa equipe, somando um total de 18 profissionais. Essas contratações foram feitas por meio da Congregação Santista de Surdos, que faz acompanhamento e supervisão desse serviço, realizando reuniões, capacitações e visitas periódicas às escolas. Hoje, todas as crianças (72 estudantes) contam com esse apoio, além do atendimento nas salas de recursos. No início havia apenas uma sala de recursos e, em 2013, serão quatro para estudantes com surdez.

A prefeitura, por meio de uma lei municipal, criou o cargo de Instrutor de Libras e, no início do ano de 2012, foram contratados três profissionais (e mais 50 ficaram classificados para cadastro de reserva), que atuam hoje com o ensino de LIBRAS.

⁵⁵ Das 58 crianças com deficiência auditiva matriculadas, 24% (14 estudantes) não tinham atendimento de professor especialista em 2009.

O Programa de Atendimento à Criança com Autismo Infantil foi criado pelo diagnóstico de um grande número de crianças com essa deficiência na rede escolar municipal, a partir do levantamento no início da gestão, em 2009⁵⁶, mas se sabe que

a inclusão da criança com autismo em geral é um desafio para a escola, que toma uma proporção ainda maior, uma vez que a manifestação dos comportamentos estereotipados por parte das crianças com autismo é um dos aspectos que assume maior relevo no âmbito social, representando um entrave significativo para o estabelecimento de relações entre as crianças e seu ambiente. (PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012)

Esse programa tem quatro pilares de atuação muito importantes, a saber:

1 - Grupos de estudo: para dar apoio a professores e gestores das escolas, por meio de reuniões, nas quais ocorrem estudos e debates sobre casos de outros colegas e troca de experiências, conectando o conhecimento teórico à prática pedagógica;

2 - Apoio e orientação aos pais dessas crianças: por meio de reuniões com uma psicóloga da rede municipal que auxilia os pais a aceitarem a situação de seus filhos e a entenderem a melhor forma de colaborar para o seu desenvolvimento;

3 - Curso em EAD (“Desmistificando o Autismo”): para divulgar o que é o autismo e as causas do comportamento das crianças com essa deficiência, para professores, coordenadores e demais membros da equipe escolar. O curso destaca as melhores estratégias e recursos para o desenvolvimento educacional e social desse público e também promove o diálogo entre os professores participantes, para troca de experiências (seis turmas, com uma média de 70 estudantes, já terminaram este curso); e

4 - Visitas às escolas que recebem estudantes com essa deficiência: um profissional especialista da Secretaria da Educação faz visitas periódicas para acompanhar o desenvolvimento dos casos e da adaptação à escola, além de auxiliar os professores e gestores com orientações práticas, de acordo com a necessidade educacional do estudante e do ambiente em que ele está incluído.

⁵⁶ Hoje, mais de 10% dos estudantes matriculados na rede municipal (85 estudantes) são autistas.

Ainda vale destacar a importante contribuição que organizações não governamentais têm para a implementação da política. No município de Guarujá, três têm destaque: Associação de Pais e Amigos do Autista de Guarujá (APAAG), Centro de Recuperação de Paralisia Infantil e Cerebral do Guarujá (CRPI) e Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE). Elas auxiliam, principalmente, na oferta de Terapias Ocupacionais, visto que a prefeitura ainda tem poucos profissionais contratados e, conseqüentemente, poucos horários de atendimento. Planeja-se criar um Centro de Referência para atendimento das pessoas com deficiência em idade escolar, que teria uma equipe multidisciplinar do município para atendê-los.

Os pais desses estudantes também foram ouvidos durante a pesquisa, e todos demonstraram estar muito satisfeitos com o atendimento do município. Uma das mães, com filho autista, estudou pedagogia e prestou concurso para ser professora da rede municipal, pois tinha vontade de “contribuir na formação de outras crianças com deficiência”. Ela enfatiza que, na época que seu filho estudou⁵⁷, muitos professores ainda precisam aprimorar seus conhecimentos e técnicas para lidar com as diferentes deficiências e necessidades de cada estudante.

A equipe de direção das ações de educação inclusiva do município destaca que o perfil dos diretores é relevante para uma boa execução da política. Segundo uma entrevistada desta equipe, “é importante o diretor ter um olhar mais humano para a educação, se tem olhar burocrático e administrativo, não funciona”.

Para concorrer ao cargo de diretor, realiza-se uma seleção interna entre os professores, com mais de três anos de docência na rede municipal. Esses devem entregar um projeto, com plano de atuação na escola, para a secretaria de educação e uma comissão instituída pela própria Secretária escolhe os diretores, analisando tanto os projetos entregues como o “peso político” do candidato, pois esse é um cargo comissionado, de indicação da prefeitura.

Quanto à participação do município de Guarujá no “Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade”, a coordenadora relatou que a equipe da cidade participa dos encontros em seu município-polo (São Bernardo do Campo), mas que

⁵⁷ Em 2011 ele estava começando o ensino médio.

no ano passado (2012), elas não participaram, pois a verba do MEC para os funcionários do município viajarem e se hospedarem não foi enviada. Ela ainda relata que a ideia de começarem a atender crianças com deficiência da cidade por meio de programas específicos, como é o caso de crianças com autismo, surgiu nos encontros fomentados por esse programa.

Os encontros desse programa aconteciam mensalmente, sempre com sede no município-polo. Ainda, quando questionados sobre a influência que o MEC exerce na execução da política, uma integrante da equipe de direção concorda dizendo: “sim, o MEC influencia mais que o Estado”. Comprova-se “essa fala” não só pela participação da cidade nesse programa, mas em todos os outros anteriormente citados, como as Salas de Recursos, Escola Acessível, Transporte Acessível.

As gestoras da cidade também participam do Fórum Permanente de Educação Inclusiva (FOPEI), que começou na cidade de São Paulo em 2005 e, hoje, se subdivide nas várias regiões do estado. Elas participam do FOPEI da Região Metropolitana da Baixada Santista e criticam que nesses encontros um problema levantado pela equipe da cidade é que estão presentes muitos representantes do poder público, quando, na realidade, deveria ser um espaço de participação e representação dos grupos da sociedade civil. Ainda a coordenadora comenta que esse Fórum tem sido utilizado como uma ferramenta política, pois como as reuniões são itinerantes, alguns municípios quando sediam o FOPEI, utilizam-no para formação de docentes e outros profissionais da para a rede municipal (utilizando o nome do Fórum para chamar palestrantes), e não como espaço de discussão, como foi inicialmente concebido. Mesmo com esses problemas, ele se configura como um espaço importante para a troca de experiências entre municípios e outras instituições que atendem o público-alvo e pesquisam sobre a área.

É interessante ressaltar que a cidade elaborou um Plano Decenal da Educação, documento com diretrizes para a área de educação do município, durante o período de 2012 a 2021, para atuar em consonância com o Plano Nacional de Educação, mas que ainda está para ser votado pela Câmara Municipal.

O documento apresenta propostas fundamentadas em levantamentos e processamentos dos indicadores educacionais do município, disponibilizados no Censo Escolar do Ministério da

Educação, no Índice de Educação Básica (Ideb), no Censo Demográfico 2010 do IBGE e demais fontes oficiais de caráter federal, estadual e municipal. Visa a ampliação da cobertura e a melhoria dos indicadores educacionais de qualidade, permanência, aprovação e conclusão em todos os níveis, etapas e modalidades de educação em Guarujá. (PREFEITURA DE GUARUJÁ, 2012)

Esse Plano foi construído a partir dos debates que ocorreram na ocasião do Fórum Municipal de Educação, em 2011. O grupo envolvido na sua elaboração analisou a evolução da educação no município, estudou a demanda e elaborou metas para as diferentes áreas de atendimento educacional do município. A área de educação inclusiva também está presente nesse documento, que orienta a inclusão escolar em turmas do ensino regular, além de destacar a importância de estimular a participação da família na vida escolar do estudante e da comunidade acompanhando a implantação do plano e a articulação intersetorial nessa meta.

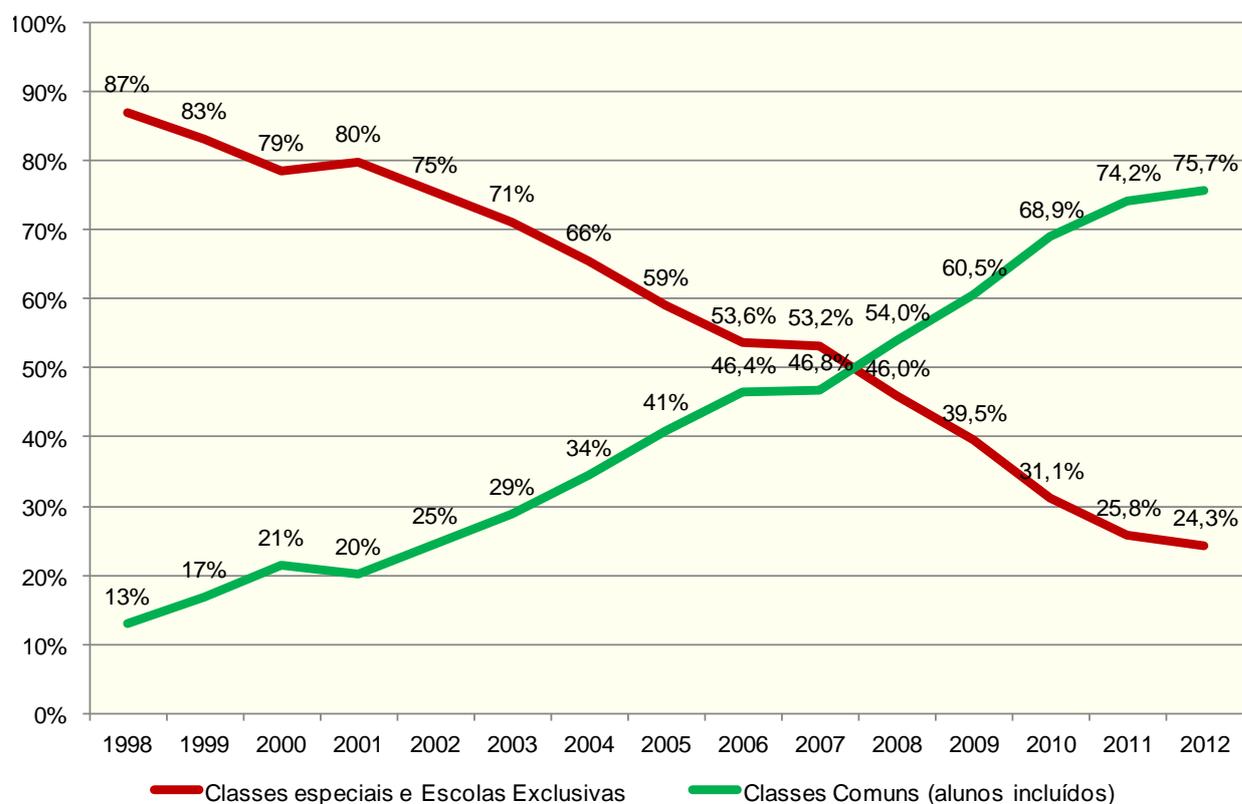
A partir das informações destacadas e detalhadas nesse capítulo, o próximo traz a análise da forma de implementação da política de educação inclusiva no município de Guarujá, à luz dos debates apresentados no primeiro capítulo desse trabalho.

6. ANÁLISE DO CASO: MUNICÍPIO DE GUARUJÁ

Esse capítulo analisará o caso exposto em duas principais vertentes: a) a rede de implementadores, refletindo a partir da teoria de implementação de políticas públicas apresentada anteriormente e b) a influência do Ministério da Educação na execução da política pública nesses municípios, discutindo, portanto, a relação federativa.

Conforme mostra o gráfico 2 - que inclui os estudantes que frequentam educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos (EJA) e educação profissional em todo o país – entre 1998 e 2012 houve um expressivo aumento das matrículas nas salas regulares (de 13% para 75,7%) e uma diminuição nas salas especiais (de 87% para 24,3%).

Gráfico 2: Evolução das Matrículas da Educação Especial no Brasil



Fonte: elaboração própria, com dados de INEP (2011) e INEP (2012)

Em 2012, o número de crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação na rede pública e privada cresceu 31,49% comparando com o total de estudantes matriculados em 2007, conforme tabela 9. O aumento dos estudantes matriculados na educação especial nesse período supera os 25%.

Tabela 9: Evolução das Matrículas na Educação Básica no Brasil

Ano	Total de Estudantes Matriculados (A)	Total de Estudantes da Educação Especial (B)	% de B em relação a A
2007	53.028.928,00	654.606,00	1,23%
2012	50.545.050,00	820.433,00	1,62%
Variação	-4,7%	25,3%	31,49%

Fonte: elaboração própria, com dados de INEP (2012)

Ainda é interessante notar na tabela 9 que o crescimento das matrículas na educação especial se dá em um momento de queda no número total de estudantes registrados no Censo Escolar do INEP - de 53 milhões em 2007 para 50 milhões em 2011 – diferença que ocorre pelo decréscimo de crianças e jovens na população nacional nesse período⁵⁸. E a matrícula da educação especial aumenta no mesmo período: de 654 mil para 820 mil. Portanto, em termos proporcionais, a educação especial cresce significativamente no país. No município do Guarujá, em 2012, existiam 64.888 crianças matriculadas em escolas, sendo que dessas 927 estão matriculadas como ensino especial, o que representa 1,42% do total de crianças, média pouco abaixo da nacional que é de 1,62%⁵⁹. Ainda, segundo os dados do município, 807 delas estão na rede pública, o que significa que a rede pública municipal atende 87% das crianças de educação especial.

Para melhor entender como se dá o atendimento à essas crianças no município, faz-se necessário elencar os principais atores presentes nessa política, no município do Guarujá, para analisarmos a sua implementação. Na figura 5, verificam-se os seis principais, cada um deles com um papel importante na execução, que serão descritos a seguir.

⁵⁸ A pirâmide etária do IBGE mostra que de 2000 a 2010 houve um decréscimo de 5,2% no número de crianças e jovens de 5 a 19 anos.

⁵⁹ Segundo dados da UNESCO, nos países em desenvolvimento, 90% das crianças com deficiência não estão na escola (ONU, 2013).

Figura 5: Atores relevantes na rede de implementadores da política de educação inclusiva do município de Guarujá



Fonte: elaboração própria

Iniciando a análise pelos pais e família, percebe-se a importância da presença deles no processo de aprendizado dos filhos. O trabalho desenvolvido no Guarujá, com um grupo de apoio conduzido por uma psicóloga, faz com que eles entendam melhor o momento que estão passando e, conseqüentemente, se apoiar nas dificuldades semelhantes que terão na caminhada escolar de seus filhos. No ambiente escolar, muitas vezes, são descobertas deficiências ou síndromes dos estudantes (por exemplo, o autismo). E o apoio oferecido pela prefeitura é fundamental para os estudos e para a convivência da família.

As diretoras, supervisoras e professoras comentam que os pais desses estudantes com deficiência são muito presentes e que a escola ainda tem muitos problemas de resistência com a política de inclusão com os pais de outros estudantes. Elas contam que essas pessoas, “por não terem informações corretas”, achavam que o seu filho, que é “saudável”, teria menor rendimento pois o professor teria que dar mais atenção para o estudante com deficiência. Destaca-se também que essa é a visão dos pais, pois os estudantes, normalmente, são muito receptivos e solícitos na sala de aula, não têm preconceito e auxiliam os colegas a

desenvolverem as atividades, portanto toda a comunidade escolar tem influência na condução da inclusão escolar.

As organizações não governamentais que trabalham no município de Guarujá também auxiliam muito no desenvolvimento da política. Por terem trabalhos específicos para algumas deficiências, essas instituições oferecem terapias ocupacionais e atendimentos clínicos (como psicólogos, neurologistas e outras especialidades que demoram mais para marcação de consultas, pois existem poucos desses especialistas na prefeitura).

O governo municipal tem papel marcante nessa política. Pelo fato de a pesquisa não ser baseada em comparações quantitativas, tomou-se como parâmetro o contato da autora com outras secretarias de educação⁶⁰ e alguns casos lidos em pesquisas publicadas⁶¹. Outras cidades, que desenvolvem as diretrizes obrigatórias da política, não fazem ações específicas para algumas deficiências, como ocorre no Guarujá para os estudantes com deficiência auditiva e com autismo. Normalmente, a política de educação inclusiva municipal é pautada pela oferta do atendimento educacional especializado, baseado principalmente nas atividades desenvolvidas nas Salas de Recursos, inclusão nas salas regulares, formação de professores e parcerias com instituições locais.

A relação do governo municipal com o estadual é fraca ou inexistente. O apoio principal é do governo federal, com os programas que o MEC estrutura e oferece aos municípios, conforme descrito nos capítulos anteriores. A questão federativa é latente na política de educação inclusiva, uma vez que, diferente da política educacional do país, o governo federal influencia muito a implementação dessa política “na ponta”. Essa discussão é levantada por Arretche (2012), na qual a autora discute o papel do governo federal em várias políticas sociais. Quando ela relata essa questão sobre a educação fundamental, diz que o governo tem funções de financiador (pelo FUNDEB) e supletiva (com programas como o de Merenda, Transporte Escolar), e tem possibilidades de atuação mais limitadas na “adoção de objetivos nacionais de política” (ARRETCHE, 2012, p. 167).

⁶⁰ Em outras pesquisas a autora conheceu a prefeitura de Governador Jorge Teixeira, em Rondônia e de Pederneiras, em São Paulo.

⁶¹ ROTH, 2006. GIL et al, 2010. LACZYNSKI; SPINK, 2001. OLIVEIRA; POKER, 2002.

No caso da educação inclusiva, os programas que o MEC oferece e as diretrizes traçadas influenciam muito na execução da política no município. Como dito anteriormente, é comum que os municípios pautem a sua política de educação inclusiva no uso das Salas de Recursos - já foram distribuídas salas para 5.021 municípios do país, segundo o Painel de Controle do MEC (MEC, 2013c)⁶² - e no programa de Formação de professores, que é realizado pela Universidade Aberta do Brasil (UAB) e pela Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica (RENAFOR), com cursos de aperfeiçoamento e especialização a distância e semi-presenciais.

Ainda, deve-se destacar a iniciativa de junção de programas federais já existente para auxiliar no aumento da inclusão escolar. O programa BPC na escola visa trazer o público que recebe esse benefício para a escola. Segundo levantamento realizado pelo programa em 2007, aproximadamente 70% das crianças e adolescentes que recebem esse benefício não estavam na escola (SNPDPD, 2013b). Portanto, as estruturas e informações existentes em um programa anterior auxiliam no desenvolvimento de diretrizes melhores para o público-alvo da educação inclusiva.

A discussão levantada por Farah (2012), destacando a influência exercida pelo governo federal, por meio de seus programas, na implementação das políticas em nível local, é comprovada pela área da educação inclusiva. A autora destaca que as diretrizes e o controle exercido pelo governo federal podem “auxiliar municípios com baixa capacidade técnica, financeira, gerencial e política, a implementar políticas públicas” (FARAH, 2012, p.9). O Guarujá, que é um município bem estruturado, além de planejar suas ações locais, também adere aos vários programas do governo federal. Mas muitos municípios menores devem ter como suas principais ações na área de educação inclusiva esses programas a que aderiram.

E o último ator da figura cinco são os professores, diretores e outros funcionários das escolas. São indispensáveis para uma política bem implementada. Professores, por estarem “na ponta”⁶³, junto com os estudantes, são os que

⁶² Consulta realizada em 25 de fevereiro de 2013.

⁶³ Burocrata de nível de rua (LIPSKY, 1980).

realmente implementam a política de educação. Os diretores também precisam estar comprometidos com o que fazem, pois são eles que gerem a escola. E isso, para a coordenadora de educação inclusiva de Guarujá, é relevante para a execução da política pública e na administração dos recursos e materiais que a escola recebe⁶⁴. Os funcionários também podem colaborar com o ambiente escolar inclusivo. No Guarujá, as merendeiras das escolas, que recebem deficientes auditivos, aprenderam o cardápio em Libras para se comunicar com os estudantes. Aranha (2000) coloca que a dificuldade de formação desses atores se constituem como uma das principais dificuldades de implementação dessa política.

Ainda quanto à análise dos dados coletados, o Decreto nº 7.611 de 2011, que revoga o Decreto nº 6.571 de 2008 (ambos dispõem sobre o atendimento educacional especializado), é citado durante a entrevista como uma mudança negativa nessa política. As discussões acerca dessa mudança é que esse novo decreto feriria regras constitucionais e que retrocederia no conceito de Educação Inclusiva, voltando para a perspectiva assistencialista dessa política (INCLUSÃO, 2011). No novo decreto, o atendimento realizado nas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos (como APAEs, ABADs, e outras especializadas em algumas deficiências) também poderá ser computado como educação especial, conforme se verifica no artigo 14 desse Decreto.

Art. 14. Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na educação especial oferecida por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente.

§ 1o Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas. (BRASIL, 2011a)

Com isso, o atendimento em salas segregadas também será válido para a distribuição de recursos financeiros aos municípios e, conseqüentemente, para essas entidades. Isso estimula a separação em salas exclusivas para deficientes e não mais a inclusão nos ambientes escolares comuns. A Profa. Dra. Maria Teresa Eglér Mantoan e membros do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Ensino e

⁶⁴ Os materiais do programa Sala de Recursos e as verbas do programa Escola Acessível são enviados diretamente para as escolas.

Diferença (LEPED/ Unicamp) escreveram uma carta na qual pedem a readequação desse Decreto, justificando esse pedido, como se verifica abaixo.

Alijar alguns alunos para que possam ter um ambiente escolar à parte não é protegê-los, mas abandoná-los a tempos e espaços vazios de sentido e de futuro, como podemos comprovar ao ouvir de pais, professores e familiares dos que frequentam escolas especiais que seus alunos são incapazes de participar do mundo externo a esses ambientes educacionais e de participar da vida familiar, de onde foram, desde cedo, separados às vezes por quase toda uma vida. Nessas escolas não se acredita na mudança, na força da solicitação de um meio escolar e social comum para que se tornem pessoas ativas, segundo suas capacidades. (INCLUSÃO, 2011)

Por esse decreto, muitos familiares estão retirando seus filhos das escolas inclusivas da rede pública e matriculando-os nessas instituições que atendem em salas de aula exclusivas para crianças com deficiência. Isso cria uma dificuldade para o município, pois sempre procuraram fortalecer a proximidade e complementaridade dos atendimentos. Mas, com esse movimento de saída da rede pública do público-alvo da educação inclusiva, a parceria começa a dar sinais de fragilidade.

Essas instituições sempre foram muito próximas das famílias das crianças com deficiência, mesmo realizando somente o atendimento educacional especializado no período do contraturno escolar. E como a professora Mantoan abordou em seu texto, os pais têm uma sensação de segurança e acolhimento maior em um ambiente onde outras crianças e pais passam por dificuldades semelhantes às deles (INCLUSÃO, 2011). Ela ainda diz que essa é uma sensação falsa, pois as crianças não são realmente incluídas na sociedade, com o atendimento nessa perspectiva.

No município do Guarujá, essa situação não é, por enquanto, aparentemente um ponto de destaque no município. Os gestores municipais têm boa relação com as instituições parceiras e não têm casos de “disputa” por estudantes (que podem estudar tanto no ensino público como nas instituições filantrópicas). Mas outros municípios já descrevem casos de saída das crianças da rede pública para as instituições especializadas, e também é uma discussão levantada por pesquisadores da área (como os do LEPED/Unicamp).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto do surgimento de novos direitos, a partir da Constituição Federal de 1988, algumas pautas, como a de inclusão, ganham espaço na agenda governamental, tanto na criação de órgãos no executivo (em todos os níveis) específicos para atender as demandas desse público, como nas legislações aprovadas, que buscam garantir maior equidade. Com garantias de patamares mínimos de atendimento dos direitos sociais preconizados pelo artigo 6º da CF⁶⁵, o desafio da área de educação inclusiva passa a ser a garantia dessa especificidade dentro da coletividade, como coloca Santos (2003), destacando a necessidade de tratamentos diferentes quando uma política de igualdade impede o reconhecimento de características específicas e que esta diferenciação é necessária para não aumentar as desigualdades existentes.

Esse olhar para a diferença na educação deve acontecer para vários grupos que necessitam de abordagens específicas, além das pessoas com necessidades especiais. Deve incluir também, por exemplo, indígenas e pessoas em situação de privação de liberdade. Sabe-se que algumas pautas acabam ganhando espaço e força na ação governamental a partir de pressões e mobilizações da sociedade civil. Outras ganham peso pelo que o governo considera relevante. Algumas, ainda, acontecem pela confluência desses dois caminhos. No caso da educação inclusiva, verifica-se que esses dois movimentos⁶⁶ acontecem e se complementam na construção local dessa política pública.

Quanto ao debate do federalismo, na relação do governo federal e municípios, Arretche (2012) e Farah (2012) concluem que o governo federal tem recentralizado a autoridade política e a formulação das políticas públicas, movimento contrário do criado em 1988, no qual se falava de descentralização das políticas públicas, de recursos e da política (RODDEN, 2005). Na realidade, a única

⁶⁵ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição.” (BRASIL, 1988)

⁶⁶ As pressões acontecem seja pelos tratados internacionais (como a Convenção da ONU dos Direitos das Pessoas com Deficiência), seja pela pressão da população, como propostas elaboradas nas conferências.

descentralização que ocorre é a política, que garante as eleições diretas no âmbito local e regional. As outras duas tendem a fazer parte de um movimento de recentralização e controle das políticas pelo governo federal.

Os programas de Salas de Recursos e Formação de Professores ganham capilaridade (chegam a municípios de todo o país) e reforçam a lógica analisada por Arretche (2012) de distinção entre competência de execução (a cargo dos municípios) e autoridade decisória sobre as dimensões e rumos da política pública (governo federal). Como já apresentado no capítulo “Análise”, a política de educação inclusiva rompe com a lógica de não centralidade na implementação de políticas públicas apresentada por Arretche (2012) quando a autora descreve que políticas de educação fundamental seriam única política social que o governo federal não teria capacidade de orientar a sua execução. Vale ressaltar que não é somente pela existência da Sala de Recursos que a política pública será exitosa. Ela deve ser bem gerida e utilizada, juntamente com outras ações e atividades elaboradas para as crianças.

As várias ações do governo municipal e federal conseguem lidar bem com as principais dificuldades levantadas por Aranha (2000) na implementação da política de educação inclusiva, que são: a implementação *top-down* (com diretrizes vindo do governo federal), falta de planejamento e falta de capacitação dos profissionais (ARANHA, 2000). Quanto a esses três pontos, pela descrição do caso de Guarujá, verifica-se que foram obstáculos bem enfrentados. Quanto aos moldes de implementação da política, os ajustes locais realizados com o auxílio da rede de implementadores, por meio de contribuições *botton-up*, levam à aplicação da normatização federal que, somada às outras ações desenvolvidas pelos burocratas no nível da rua (LIPSKY, 1980), trazem as peculiaridades de cada município. O Guarujá comprovou também que se feito um bom diagnóstico e planejamento das ações, olhando para todas as deficiências, pode-se ter bons resultados. E quanto à capacitação dos profissionais, o MEC tem auxiliado com o programa de formação de professores e localmente outras ações foram estabelecidas, como o ensino de algumas palavras em Libras para as merendeiras.

O presente trabalho pesquisou e levantou informações sobre a política de educação inclusiva nos municípios, sua evolução e a realidade existente hoje,

olhando uma cidade no estado de São Paulo, como estudo de caso – o município de Guarujá. Percebe-se que as principais dificuldades dos municípios na implementação dessa política são a relação com os pais dos estudantes com deficiência e comunidade escolar e uma possível resistência inicial dos professores ao receberem em suas salas crianças de inclusão. Para os pais, os municípios podem criar ações para minimizar esse obstáculo, como no caso de Guarujá, com reuniões de apoio conduzidas por uma psicóloga. Quanto aos professores, o município pode incentivá-los a participar das formações oferecidas pelo programa do MEC ou também ter ações locais de formação. Comprova-se, portanto, a importância da implementação dessa política na perspectiva de rede, na qual vários atores tem papéis fundamentais para o sucesso da política, e que o governo local deve ter atenção na relação com todos eles.

A relação com as instituições parceiras, com o Decreto 7.611/2011, que detalha o atendimento educacional especializado, pode se tornar um obstáculo que as cidades enfrentarão e um retrocesso na evolução dos marcos regulatórios e legais dessa política que até então existiam no país. Deve-se ter especial atenção para os debates que ocorrem em torno dessa regulação e da reformulação da meta 4 do Plano Nacional de Educação – ainda não aprovado, que colocará as estratégias de ação para os próximos 10 anos na educação do país. A questão da relação com essas instituições e o efeito desse Decreto ainda são debatidos – garantir legalmente que as crianças possam frequentar ambientes segregados, segundo especialistas (INCLUSÃO, 2011), é uma regressão da lei, mas outras opiniões levantam a necessidade de centros educacionais especializados (MORAES, 2012) - e podem ser objeto de pesquisas futuras.

O desafio dos órgãos e estruturas de governo para lidar com os sujeitos integrais, com suas múltiplas necessidades e diversidades, que demandam direitos e políticas públicas para além das áreas específicas de cada pasta ou secretaria, não é foco dessa pesquisa, mas se observa que a prática para operacionalizar o direito à educação inclusiva deve contar com recursos e ações integradas de várias áreas, como educação, saúde e assistência social.

O trabalho teve como objetivo i) descrever a implementação da política de educação inclusiva nos municípios e destacar e analisar a rede de atores relevantes

para esta política, de forma especial no estudo de caso realizado no Guarujá e ii) discutir a influência do governo federal na implementação desta política no nível local de governo. Destacaram-se alguns dos obstáculos e potencialidades desse processo e como o município interage com eles (por exemplo, na contratação de instrutores de Libras). Além disso, discutem-se o papel, a forma de atuação, as controvérsias e os fatores de sucesso da rede de implementadores no município e as relações estabelecidas, com a consolidação da política em plano nacional. Fica evidente o papel fundamental do governo municipal para essa implementação e como o governo federal consegue traçar diretrizes gerais e cumprir papel central de indução da política nos governos subnacionais.

Ainda, na descrição da rede de implementadores, um deles tem ação essencial para a continuidade e possíveis melhorias na política: o governo federal. Ele estipula - por leis, decretos, normas, resoluções – que o atendimento especializado às crianças com deficiência exista e a forma de atuação, além de estimular os municípios a implementarem a política, por meio de seus programas.

Uma discussão que não foi abordada nessa pesquisa diz respeito ao trabalho coordenado entre as várias esferas de governo nessa área. Durante as entrevistas, muitas mães relatam sentir medo e insegurança na mudança do ensino fundamental para o ensino médio e relatam diferenças no tratamento das escolas municipais e estaduais. Essa questão é levantada por Abrucio (2010), que destaca que “seria necessária a cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política” (ABRUCIO, 2010, p.60).

Outras pautas para próximas pesquisas que o presente trabalho não abordou são sobre as relações entre instituições de atendimento exclusivo às crianças com deficiência e o poder público municipal; se a gestão escolar (principalmente o diretor) é relevante para o sucesso da política (alguns indícios dizem que sim) e se o comprometimento da gestão local difere na implementação da política (diferentes partidos, envolvimento dos funcionários, perfil dos secretários, coordenadores).

REFERÊNCIAS

ABADS (Associação Brasileira de Assistência e Desenvolvimento Social). Quem somos. Disponível em: http://www.pestalozzisp.org.br/view_materia.php?i=169&s=35. Acesso em 24 fev 2013.

ABRUCIO, Fernando. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, mar/abr 2005.

_____; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (orgs.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v.1. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.

_____. A Dinâmica Federativada Educação Brasileira: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; Santana, Wagner (orgs.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, UNESCO, 2010.

APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais). A Federação – Quem Somos – Histórico. Disponível em: <http://www.apaebrasil.org.br/artigo.phtml?a=2> Acesso em 24 fev 2013.

ARANHA, Maria Salete Fábio. Inclusão social e municipalização. In: MANZINI, Eduardo José. *Educação especial: temas atuais*. Marília: Unesp, 2000.

_____. (org.). *O município: Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade*. Vol. 2. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2004.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 31, ano 11, junho de 1996.

_____. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Editoras FGV e Fiocruz, São Paulo, 2012.

BARDACH, Eugene. The Implementation Game. In: THEODOULOU, Stella Z. CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995.

BOBBIO, Norberto, et all. *Dicionário de Política*. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. *Constituição Federal do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 27 out 2011.

_____. Ministério da Educação. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)*. Diário Oficial da União, n. 248, de 23 dez 1996. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 05 jan 2013.

_____. Lei n.º 10.172 de 09 de janeiro de 2001a. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em 25 fev 2013.

_____. Ministério da Educação. Parecer CNE/CEB nº 17/2001b. *Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB017_2001.pdf. Acesso em 25 fev 2013.

_____. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em 18 jan 2013.

_____. *Decreto nº 6949 de 25 de agosto de 2009a*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em 18 fev 2013.

_____. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009b*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em 18 jan 2013.

_____. Projeto de Lei nº 8035 de 2010. *Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4DDE4B1C40518084F0E49B408E9CED00.node2?codteor=831421&filename=PL+8035/2010. Acesso em 24 fev 2013.

_____. Decreto Nº. 7.611 de 17 de novembro de 2011a. *Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm. Acesso em 20 jul 2012.

_____. Decreto Nº. 7.612 de 17 de novembro de 2011b. *Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Plano Viver sem Limite*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7612.htm. Acesso em 06 jan 2013.

_____. Decreto Nº. 7.690 de 02 de março de 2012. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm. Acesso em 05 jan 2013.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. Implementação de Política Pública: Uma

abordagem teórica e crítica. In: *X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria em América del Sur*. Mar del Plata, 2010.

CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal). Notícias: Inciativas Exemplares. 20 jun 2011. Disponível em:

http://www.cepam.sp.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1241&Itemid=17 Acesso em 05 mar 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*. v. 35, n. 1, p. 119-144. Rio de Janeiro, jan/fev 2001.

_____. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações e Sociedade*, v.15, n. 45, abr/jun 2008.

_____. Políticas sociais e governos locais: indução ou coordenação federativa? Trabalho apresentado no *Colóquio Internacional Sobre Poder Local*, 12^{o.}, 2012, Salvador.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. Dez desafios da educação brasileira contemporânea: construindo um presente possível. *Parcerias Estratégicas*. Ed. Esp. Brasília-DF, v. 16, n. 32, p. 493 – 509, jan-jul 2011.

FIGUEIREDO, Marcus Faria. FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, V.1, n.3, p. 107-127, 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, jun de 2000.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. *Políticas públicas de inclusão: uma análise no campo da educação especial brasileira*. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2004.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Juca; PRIETO, Rosângela Gavioli; SOTO, Ana Paula de Oliveira Moraes; FREITAS, Ana Paula Ribeiro; GRINKRAUT, Ananda; ZICHIA, Andrea de Carvalho; BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro; CURSINO, Paula Regina; GONZALEZ, Roseli Kubo. Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas. *Jornal de Políticas Educacionais*, nº 7. Jan-jun 2010. P. 15-24.

GLAT, Rosana. PLETSCHE, Márcia Denise. FONTES, Rejane de Souza. Panorama da Educação Inclusiva no Município do Rio de Janeiro. *Revista Educação & Realidade*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 34, n. 1, p. 123 – 136, jan/abr 2009.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, v.2. p. 61-89, 2006.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Censo Demográfico de 2010. Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência*. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Caracteristicas_Gerais_Religiao_Deficiencia/caracteristicas_religiao_deficiencia.pdf Acesso em 06 jan 2013.

INCLUSÃO Já. *Carta aberta do LEPED/Unicamp pela adequação do Decreto nº 7611/11 à Constituição Federal*. Campinas, 27 nov 2011. Disponível em: <http://inclusaoja.com.br/2011/11/27/carta-aberta-do-lepedunicamp-pela-adequacao-do-dec-761111-a-cf/>. Acesso em: 25 fev 2013.

INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira). *Censo da educação básica: 2011 – Resumo Técnico*. Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2012 Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2011.pdf. Acesso em 07 dez 2012.

_____. *Censo da educação básica: 2012 – Dados preliminares: Anexo 1 e 2*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em 06 jan 2013.

INSTITUTO RODRIGO MENDES. *Estudos de Caso – Acervos de Caso - O caso da Escola William Henderson - Boston, MA, EUA*. Disponível em: http://diversa.org.br/acervo-de-casos/acervo-de-casos.php?id=279&o_caso_da_escola_william_henderson_boston_ma_eua. Acesso em 10 jun 2012a.

_____. *Estudos de Caso – Metodologia*. Disponível em: <http://diversa.org.br/acervo-de-casos/metodologia/>. Acesso em 10 jun 2012b.

IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. v. 3. Brasília: Ipea, 2009.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1. p. 21-43.

LACZYNSKI, Patrícia; SPINK, Juliana. Programa de Inclusão. Caminhos para a inclusão social: múltiplas leituras no olhar da Diferença. In: FARAH, Marta Ferreira Santos; BARBOZA, Hélio Batista. 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001. 284 p.

LANNA-JUNIOR, Mário Cléber Martins. As Primeiras Ações e Organizações Voltadas para as Pessoas com Deficiência. *Bengala Legal*, dez, 2011. Disponível em: <http://www.bengalalegal.com/asprimeiras-historia-pcd>. Acesso em 24 fev 2013.

LAPLANE, Adriana. Uma análise das condições para a implementação de políticas de educação inclusiva no Brasil e na Inglaterra. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 689-715, out. 2006.

LIPSKY, Michael. *Street level bureaucracy – dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Publications Foundation, 1980.

MANTOAN, Maria Tereza Eglér. Igualdade e diferenças na escola: como andar no fio da navalha. *Revista de Educação*. Universidade Federal de Santa Maria, v.32, n.2, p. 319-326, 2007.

MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social - BPC. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>. Acesso em 07 jan 2013.

MEC (Ministério da Educação). *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília, 2007. Disponível em: http://peei.mec.gov.br/arquivos/politica_nacional_educacao_especial.pdf Acesso em: 27 out 2011.

_____. Resolução Nº 2, de 11 de fevereiro de 2001. *Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/res2_b.pdf. Acesso em: 24 fev 2013.

_____. Resolução Nº 4, de 2 de outubro de 2009a. *Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial*. Disponível em: http://peei.mec.gov.br/arquivos/Resol_4_2009_CNE_CEB.pdf. Acesso em: 20 jul 2012.

_____. *Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil*. Brasília : MEC, SEB, 2009b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=407&Itemid= . Acesso em: 20 fev 2013.

_____. *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – Programas e Ações – Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17434&Itemid=817. Acesso em 10 jun 2012a.

_____. *II Prêmio Experiências Educacionais Inclusivas: A escola aprendendo com as diferenças – Perguntas Frequentes*. Disponível em: <http://peei.mec.gov.br/interna.php?page=6>. Acesso em 11 ju 2012b.

_____. *Secretaria de Educação Especial (SEESP)*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=355&id=288&option=com_content&view=article. Acesso em 03 jan 2013a.

_____. *Programas e Ações da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17429&Itemid=817. Acesso em 03 jan 2013b.

_____. *SIMEC – Módulo Público*. Código: 268, Indicador: “Salas de Recursos Multifuncionais”. Disponível em: <http://painel.mec.gov.br/painel.php?modulo=principal/detalhamentoIndicador&acao=A&detalhes=pais&indid=268>. Acesso em 06 jan 2013c.

_____. *Documento Orientador: Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais*. 2013d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9936&Itemid=. Acesso em 06 jan 2013d.

_____. *SIMEC – Módulo Público*. Código: 649, Indicadores: “Recursos repassados pelo programa Escola Acessível”. Disponível em: <http://painel.mec.gov.br/painel.php?modulo=principal/detalhamentoIndicador&acao=A&detalhes=pais&indid=649>. Acesso em 04 mar 2013e.

MICHAELIS. *Dicionário Online da Língua Portuguesa – Equidade*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=eq%FCidade>. Acesso em 06 jan 2013a.

MICHAELIS. *Dicionário Online da Língua Portuguesa – Induzir*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=induzir>. Acesso em 20 jan 2013b.

MOEHLECKE, Sabrina. As Políticas de Diversidade na Educação no Governo Lula. *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 137, maio/ago. 2009.

MORAES, Valdete Aparecida Veiga de. Gestão da educação especial no Paraná: manutenção das escolas especiais. In: *ANPED Sul (Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul)*, 9., 2012, Caxias do Sul. Anais eletrônicos. Caxias do Sul: UCS, 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2489/681>. Acesso em 15 mar 2013.

OLIVEIRA, Anna Augusta Sampaio de; POKER, Rosimar Bortolini. Educação Inclusiva e municipalização: a experiência em educação especial de Paraguaçu Paulista. *Revista Brasileira de Educação Especial*. Marília, jul-dez, 2002, v.8, n. 2, p. 233-244

OLIVEIRA, Marla Vieira Moreira de. Educar para a diversidade: um olhar sobre as políticas públicas para a educação especial desenvolvidas no Município de Sobral (1995-2006). Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade) Fortaleza, Universidade Estadual do Ceará (UECE), 2008.

ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Factsheet on Persons with Disabilities*. Disponível em: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=18>. Acesso em 20 jan 2013.

PADILHA, Paulo Roberto; MAIA, Suely. (orgs.) Município que educa: inovações em processo. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2011.

PASSINI, Jassonia Lima Vasconcelos. Trajetória Histórica Oficial do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade - Documentos Orientadores No Âmbito Municipal. *Revista Interfaces da Educação*, Paranaíba, v.3, n.9, p.84-93, 2012.

PORTAL EDUCAÇÃO. *Conceito de Transtornos Invasivos do Desenvolvimento*. 17 ago 2012. Disponível em: <http://www.portaleducacao.com.br/psicologia/artigos/15729/conceito-de-transtornos-invasivos-do-desenvolvimento>. Acesso em 04 mar 2013.

PREFEITURA DE GUARUJÁ. Relatório 2012 - Ações desenvolvidas na Coordenadoria de Educação Especial no período de 2009 à 2012. Documento interno. 2012

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 9-27, 2005.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas Públicas*. São Paulo: Publifolha, 2011.

ROTH, Berenice Weissheimer (org.). *Experiências educacionais inclusivas: Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade*. Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2006. 191 p.

SANTOS, Boaventura de Souza Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. vol. 1. p. 21-43.

SDPD-SP (Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado de São Paulo). *Informações Gerais - Terminologia*. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br/portal.php/terminologia>. Acesso em 04 mar 2013.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos NEPP*. Campinas, 2000. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/> Acesso em: 26 out 2011.

SNPDPD (Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência). *Viver sem Limite – Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência*. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viver-sem-limite-0>. Acesso em 06 jan 2013a.

_____. Publicações – Cartilha: Plano Viver sem Limites. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viver-sem-limite/publicacoes>. Acesso em 06 jan 2013b.

_____. 3ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Propostas Aprovadas na área de Educação. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/node/517>. Acesso em 25 fev 2013c.

_____. Perguntas e Respostas. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viver-sem-limite/perguntas-e-respostas>. Acesso em 05 mar 2013d.

SOTO, Ana Paula de Oliveita Moraes. Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade – proposição/implementação no município de Feira de Santana – BA. São Paulo: USP, 2011. 153 f. *Dissertação (Mestrado em Educação)* – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SPINK, Peter Kevin. A Inovação na perspectiva dos inovadores. In: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, Nov. 2004.

_____. Pesquisa de campo em psicologia social: uma perspectiva pós-contrucionista. *Revista Psicologia & Sociedade*. v. 15, n. 2, p. 18-42, jul/dez 2003.

STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Sistema de Coleta de Dados Contábeis. <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sistema-coleta-dados-contabeis>

UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura). *Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais*. Salamanca: 1994.

WALBER, Vera Beatris. SILVA, Rosane Neves da. As práticas de cuidado e a questão da deficiência: integração ou inclusão. *Revista Estudos de Psicologia*, Campinas, 23(1), p. 29-37, jan/mar 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/estpsi/v23n1/v23n1a04.pdf>. Acesso em 20 jul 2012.

ANEXO

Anexo A: Item 3 da Declaração de Salamanca

Apelamos a todos os governos e incitamo-los a:

- conceder a maior prioridade, através das medidas de política e através das medidas orçamentais, ao desenvolvimento dos respectivos sistemas educativos, de modo a que possam incluir todas as crianças, independentemente das diferenças ou dificuldades individuais,
- adotar como matéria de lei ou como política o princípio da educação inclusiva, admitindo todas as crianças nas escolas regulares, a não ser que haja razões que obriguem a proceder de outro modo,
- desenvolver projetos demonstrativos e encorajar o intercâmbio com países que têm experiência de escolas inclusivas,
- estabelecer mecanismos de planejamento, supervisão e avaliação educacional para crianças e adultos com necessidades educativas especiais, de modo descentralizado e participativo,
- encorajar e facilitar a participação dos pais, comunidades e organizações de pessoas com deficiência no planejamento e na tomada de decisões sobre os serviços na área das necessidades educativas especiais,
- investir um maior esforço na identificação e nas estratégias de intervenção precoce, assim como nos aspectos vocacionais da educação inclusiva,
- garantir que, no contexto de uma mudança sistêmica, os programas de formação de professores, tanto a nível inicial como em serviço, incluam as respostas às necessidades educativas especiais nas escolas inclusivas. (UNESCO, 1994)

Anexo B – Convenção Internacional sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência – Artigo 24

Artigo 24

Educação

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos:

a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana;

b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais;

c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre.

2. Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que:

a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência;

b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem;

c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas;

d) As pessoas com deficiência recebam o apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação;

e) Medidas de apoio individualizadas e efetivas sejam adotadas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena.

3. Os Estados Partes assegurarão às pessoas com deficiência a possibilidade de adquirir as competências práticas e sociais necessárias de modo a facilitar às pessoas com deficiência sua plena e igual participação no sistema de ensino e na vida em comunidade. Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo:

a) Facilitação do aprendizado do braille, escrita alternativa, modos, meios e formatos de comunicação aumentativa e alternativa, e habilidades de orientação e mobilidade, além de facilitação do apoio e aconselhamento de pares;

b) Facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade lingüística da comunidade surda;

c) Garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social.

4. A fim de contribuir para o exercício desse direito, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para empregar professores, inclusive professores com deficiência, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do braille, e para capacitar profissionais e equipes atuantes em todos os níveis de ensino. Essa capacitação incorporará a conscientização da deficiência e a utilização de modos, meios e formatos apropriados de comunicação aumentativa e alternativa, e técnicas e materiais pedagógicos, como apoios para pessoas com deficiência.

5. Os Estados Partes assegurarão que as pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino superior em geral, treinamento profissional de acordo com sua vocação, educação para adultos e formação continuada, sem discriminação e em igualdade de condições. Para tanto, os Estados Partes assegurarão a provisão de adaptações razoáveis para pessoas com deficiência.

Anexo C – Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172 de 2001 – Capítulo 8 – Educação Especial

8. EDUCAÇÃO ESPECIAL

8.1 Diagnóstico

A Constituição Federal estabelece o direito de as pessoas com necessidades especiais receberem educação preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, III). A diretriz atual é a da plena integração dessas pessoas em todas as áreas da sociedade. Trata-se, portanto, de duas questões - o direito à educação, comum a todas as pessoas, e o direito de receber essa educação sempre que possível junto com as demais pessoas nas escolas "regulares".

A legislação, no entanto, é sábia em determinar preferência para essa modalidade de atendimento educacional, ressaltando os casos de excepcionalidade em que as necessidades do educando exigem outras formas de atendimento. As políticas recentes do setor têm indicado três situações possíveis para a organização do atendimento: participação nas classes comuns, de recursos, sala especial e escola especial. Todas as possibilidades têm por objetivo a oferta de educação de qualidade.

Diante dessa política, como está a educação especial brasileira?

O conhecimento da realidade é ainda bastante precário, porque não dispomos de estatísticas completas nem sobre o número de pessoas com necessidades especiais nem sobre o atendimento. Somente a partir do ano 2000 o Censo Demográfico fornecerá dados mais precisos, que permitirão análises mais profundas da realidade.

A Organização Mundial de Saúde estima que em torno de 10% da população têm necessidades especiais. Estas podem ser de diversas ordens - visuais, auditivas, físicas, mentais, múltiplas, distúrbios de conduta e também superdotação ou altas habilidades. Se essa estimativa se aplicar também no Brasil, teremos cerca de 15 milhões de pessoas com necessidades especiais. Os números de matrícula nos estabelecimentos escolares são tão baixos que não permitem qualquer confronto com aquele contingente. Em 1998, havia 293.403 alunos, distribuídos da seguinte forma: 58% com problemas mentais; 13,8%, com deficiências múltiplas;

12%, com problemas de audição; 3,1% de visão; 4,5%, com problemas físicos; 2,4%, de conduta. Apenas 0,3% com altas habilidades ou eram superdotados e 5,9% recebiam "outro tipo de atendimento"(Sinopse Estatística da Educação Básica/Censo Escolar 1998, do MEC/INEP).

Dos 5.507 Municípios brasileiros, 59,1% não ofereciam educação especial em 1998. As diferenças regionais são grandes. No Nordeste, a ausência dessa modalidade acontece em 78,3% dos Municípios, destacando-se Rio Grande do Norte, com apenas 9,6% dos seus Municípios apresentando dados de atendimento. Na região Sul, 58,1% dos Municípios ofereciam educação especial, sendo o Paraná o de mais alto percentual (83,2%). No Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul tinha atendimento em 76,6% dos seus Municípios. Espírito Santo é o Estado com o mais alto percentual de Municípios que oferecem educação especial (83,1%).

Entre as esferas administrativas, 48,2% dos estabelecimentos de educação especial em 1998 eram estaduais; 26,8%, municipais; 24,8%, particulares e 0,2%, federais. Como os estabelecimentos são de diferentes tamanhos, as matrículas apresentam alguma variação nessa distribuição: 53,1% são da iniciativa privada; 31,3%, estaduais; 15,2%, municipais e 0,3%, federais. Nota-se que o atendimento particular, nele incluído o oferecido por entidades filantrópicas, é responsável por quase metade de toda a educação especial no País. Dadas as discrepâncias regionais e a insignificante atuação federal, há necessidade de uma atuação mais incisiva da União nessa área.

Segundo dados de 1998, apenas 14% desses estabelecimentos possuíam instalação sanitária para alunos com necessidades especiais, que atendiam a 31% das matrículas. A região Norte é a menos servida nesse particular, pois o percentual dos estabelecimentos com aquele requisito baixa para 6%. Os dados não informam sobre outras facilidades como rampas e corrimãos... A eliminação das barreiras arquitetônicas nas escolas é uma condição importante para a integração dessas pessoas no ensino regular, constituindo uma meta necessária na década da educação. Outro elemento fundamental é o material didático-pedagógico adequado, conforme as necessidades específicas dos alunos. Inexistência, insuficiência, inadequação e precariedades podem ser constatadas em muitos centros de atendimento a essa clientela.

Em relação à qualificação dos profissionais de magistério, a situação é bastante boa: apenas 3,2% dos professores (melhor dito, das funções docentes), em 1998, possuíam o ensino fundamental, completo ou incompleto, como formação máxima. Eram formados em nível médio 51% e, em nível superior, 45,7%. Os sistemas de ensino costumam oferecer cursos de preparação para os professores que atuam em escolas especiais, por isso 73% deles fizeram curso específico. Mas, considerando a diretriz da integração, ou seja, de que, sempre que possível, as crianças, jovens e adultos especiais sejam atendidos em escolas regulares, a necessidade de preparação do corpo docente, e do corpo técnico e administrativo das escolas aumenta enormemente. Em princípio, todos os professores deveriam ter conhecimento da educação de alunos especiais.

Observando as modalidades de atendimento educacional, segundo os dados de 1997, predominam as "classes especiais", nas quais estão 38% das turmas atendidas. 13,7% delas estão em "salas de recursos" e 12,2% em "oficinas pedagógicas". Apenas 5% das turmas estão em "classes comuns com apoio pedagógico" e 6% são de "educação precoce". Em "outras modalidades" são atendidas 25% das turmas de educação especial. Comparando o atendimento público com o particular, verifica-se que este dá preferência à educação precoce, a oficinas pedagógicas e a outras modalidades não especificadas no Informe, enquanto aquele dá prioridade às classes especiais e classes comuns com apoio pedagógico. As informações de 1998 estabelecem outra classificação, chamando a atenção que 62% do atendimento registrado está localizado em escolas especializadas, o que reflete a necessidade de um compromisso maior da escola comum com o atendimento do aluno especial.

O atendimento por nível de ensino, em 1998, apresenta o seguinte quadro: 87.607 crianças na educação infantil; 132.685, no ensino fundamental; 1.705, no ensino médio; 7.258 na educação de jovens e adultos. São informados como "outros" 64.148 atendimentos. Não há dados sobre o atendimento do aluno com necessidades especiais na educação superior. O particular está muito à frente na educação infantil especial (64%) e o estadual, nos níveis fundamental e médio (52 e 49%, respectivamente), mas o municipal vem crescendo sensivelmente no atendimento em nível fundamental.

As tendências recentes dos sistemas de ensino são as seguintes:

. integração/inclusão do aluno com necessidades especiais no sistema regular de ensino e, se isto não for possível em função das necessidades do educando, realizar o atendimento em classes e escolas especializadas;

. ampliação do regulamento das escolas especiais para prestarem apoio e orientação aos programas de integração, além do atendimento específico;

. melhoria da qualificação dos professores do ensino fundamental para essa clientela;

. expansão da oferta dos cursos de formação/especialização pelas universidades e escolas normais.

Apesar do crescimento das matrículas, o déficit é muito grande e constitui um desafio imenso para os sistemas de ensino, pois diversas ações devem ser realizadas ao mesmo tempo. Entre elas, destacam-se a sensibilização dos demais alunos e da comunidade em geral para a integração, as adaptações curriculares, a qualificação dos professores para o atendimento nas escolas regulares e a especialização dos professores para o atendimento nas novas escolas especiais, produção de livros e materiais pedagógicos adequados para as diferentes necessidades, adaptação das escolas para que os alunos especiais possam nelas transitar, oferta de transporte escolar adaptado, etc.

Mas o grande avanço que a década da educação deveria produzir será a construção de uma escola inclusiva, que garanta o atendimento à diversidade humana.

8.2 Diretrizes

A educação especial se destina às pessoas com necessidades especiais no campo da aprendizagem, originadas quer de deficiência física, sensorial, mental ou múltipla, quer de características como altas habilidades, superdotação ou talentos.

A integração dessas pessoas no sistema de ensino regular é uma diretriz constitucional (art. 208, III), fazendo parte da política governamental há pelo menos uma década. Mas, apesar desse relativamente longo período, tal diretriz ainda não produziu a mudança necessária na realidade escolar, de sorte que todas as crianças, jovens e adultos com necessidades especiais sejam atendidos em escolas regulares, sempre que for recomendado pela avaliação de suas condições pessoais.

Uma política explícita e vigorosa de acesso à educação, de responsabilidade da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, é uma condição para que às pessoas especiais sejam assegurados seus direitos à educação. Tal política abrange: o âmbito social, do reconhecimento das crianças, jovens e adultos especiais como cidadãos e de seu direito de estarem integrados na sociedade o mais plenamente possível; e o âmbito educacional, tanto nos aspectos administrativos (adequação do espaço escolar, de seus equipamentos e materiais pedagógicos), quanto na qualificação dos professores e demais profissionais envolvidos. O ambiente escolar como um todo deve ser sensibilizado para uma perfeita integração. Propõe-se uma escola integradora, inclusiva, aberta à diversidade dos alunos, no que a participação da comunidade é fator essencial. Quanto às escolas especiais, a política de inclusão as reorienta para prestarem apoio aos programas de integração.

A educação especial, como modalidade de educação escolar, terá que ser promovida sistematicamente nos diferentes níveis de ensino. A garantia de vagas no ensino regular para os diversos graus e tipos de deficiência é uma medida importante.

Entre outras características dessa política, são importantes a flexibilidade e a diversidade, quer porque o espectro das necessidades especiais é variado, quer porque as realidades são bastante diversificadas no País.

A União tem um papel essencial e insubstituível no planejamento e direcionamento da expansão do atendimento, uma vez que as desigualdades regionais na oferta educacional atestam uma enorme disparidade nas possibilidades de acesso à escola por parte dessa população especial. O apoio da União é mais urgente e será mais necessário onde se verificam os maiores déficits de atendimento.

Quanto mais cedo se der a intervenção educacional, mais eficaz ela se tornará no decorrer dos anos, produzindo efeitos mais profundos sobre o desenvolvimento das crianças. Por isso, o atendimento deve começar precocemente, inclusive como forma preventiva. Na hipótese de não ser possível o atendimento durante a educação infantil, há que se detectarem as deficiências, como as visuais e auditivas, que podem dificultar a aprendizagem escolar, quando a criança ingressa no ensino

fundamental. Existem testes simples, que podem ser aplicados pelos professores, para a identificação desses problemas e seu adequado tratamento. Em relação às crianças com altas habilidades (superdotadas ou talentosas), a identificação levará em conta o contexto sócio-econômico e cultural e será feita por meio de observação sistemática do comportamento e do desempenho do aluno, com vistas a verificar a intensidade, a freqüência e a consistência dos traços, ao longo de seu desenvolvimento.

Considerando as questões envolvidas no desenvolvimento e na aprendizagem das crianças, jovens e adultos com necessidades especiais, a articulação e a cooperação entre os setores de educação, saúde e assistência é fundamental e potencializa a ação de cada um deles. Como é sabido, o atendimento não se limita à área educacional, mas envolve especialistas sobretudo da área da saúde e da psicologia e depende da colaboração de diferentes órgãos do Poder Público, em particular os vinculados à saúde, assistência e promoção social, inclusive em termos de recursos. É medida racional que se evite a duplicação de recursos através da articulação daqueles setores desde a fase de diagnóstico de déficits sensoriais até as terapias específicas. Para a população de baixa renda, há ainda necessidade de ampliar, com a colaboração dos Ministérios da Saúde e da Previdência, órgãos oficiais e entidades não-governamentais de assistência social, os atuais programas para oferecimento de órteses e próteses de diferentes tipos. O Programa de Renda Mínima Associado a Ações Sócio-educativas (Lei n.9.533/97) estendido a essa clientela, pode ser um importante meio de garantir-lhe o acesso e à freqüência à escola.

A formação de recursos humanos com capacidade de oferecer o atendimento aos educandos especiais nas creches, pré-escolas, centros de educação infantil, escolas regulares de ensino fundamental, médio e superior, bem como em instituições especializadas e outras instituições é uma prioridade para o Plano Nacional de Educação. Não há como ter uma escola regular eficaz quanto ao desenvolvimento e aprendizagem dos educandos especiais sem que seus professores, demais técnicos, pessoal administrativo e auxiliar sejam preparados para atendê-los adequadamente. As classes especiais, situadas nas escolas "regulares", destinadas aos alunos parcialmente integrados, precisam contar com professores especializados e material pedagógico adequado.

As escolas especiais devem ser enfatizadas quando as necessidades dos alunos assim o indicarem. Quando esse tipo de instituição não puder ser criado nos Municípios menores e mais pobres, recomenda-se a celebração de convênios intermunicipais e com organizações não-governamentais, para garantir o atendimento da clientela.

Certas organizações da sociedade civil, de natureza filantrópica, que envolvem os pais de crianças especiais, têm, historicamente, sido um exemplo de compromisso e de eficiência no atendimento educacional dessa clientela, notadamente na etapa da educação infantil. Longe de diminuir a responsabilidade do Poder Público para com a educação especial, o apoio do governo a tais organizações visa tanto à continuidade de sua colaboração quanto à maior eficiência por contar com a participação dos pais nessa tarefa. Justifica-se, portanto, o apoio do governo a essas instituições como parceiras no processo educacional dos educandos com necessidades especiais.

Requer-se um esforço determinado das autoridades educacionais para valorizar a permanência dos alunos nas classes regulares, eliminando a nociva prática de encaminhamento para classes especiais daqueles que apresentam dificuldades comuns de aprendizagem, problemas de dispersão de atenção ou de disciplina. A esses deve ser dado maior apoio pedagógico nas suas próprias classes, e não separá-los como se precisassem de atendimento especial.

Considerando que o aluno especial pode ser também da escola regular, os recursos devem, também, estar previstos no ensino fundamental. Entretanto, tendo em vista as especificidades dessa modalidade de educação e a necessidade de promover a ampliação do atendimento, recomenda-se reservar-lhe uma parcela equivalente a 5 ou 6% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

8.3 Objetivos e Metas

1. Organizar, em todos os Municípios e em parceria com as áreas de saúde e assistência, programas destinados a ampliar a oferta da estimulação precoce (interação educativa adequada) para as crianças com necessidades educacionais especiais, em instituições especializadas ou regulares de educação infantil, especialmente creches.

2. Generalizar, em cinco anos, como parte dos programas de formação em serviço, a oferta de cursos sobre o atendimento básico a educandos especiais, para os professores em exercício na educação infantil e no ensino fundamental, utilizando inclusive a TV Escola e outros programas de educação a distância.

3. Garantir a generalização, em cinco anos, da aplicação de testes de acuidade visual e auditiva em todas as instituições de educação infantil e do ensino fundamental, em parceria com a área de saúde, de forma a detectar problemas e oferecer apoio adequado às crianças especiais.

4. Nos primeiros cinco anos de vigência deste plano, redimensionar conforme as necessidades da clientela, incrementando, se necessário, as classes especiais, salas de recursos e outras alternativas pedagógicas recomendadas, de forma a favorecer e apoiar a integração dos educandos com necessidades especiais em classes comuns, fornecendo-lhes o apoio adicional de que precisam.

5. Generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive através de consórcios entre Municípios, quando necessário, provendo, nestes casos, o transporte escolar.

6. Implantar, em até quatro anos, em cada unidade da Federação, em parceria com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e com as organizações da sociedade civil, pelo menos um centro especializado, destinado ao atendimento de pessoas com severa dificuldade de desenvolvimento

7. Ampliar, até o final da década, o número desses centros, de sorte que as diferentes regiões de cada Estado contem com seus serviços.

8. Tornar disponíveis, dentro de cinco anos, livros didáticos falados, em braille e em caracteres ampliados, para todos os alunos cegos e para os de visão sub-normal do ensino fundamental.

9. Estabelecer, em cinco anos, em parceria com as áreas de assistência social e cultura e com organizações não-governamentais, redes municipais ou intermunicipais para tornar disponíveis aos alunos cegos e aos de visão sub-normal livros de literatura falados, em braille e em caracteres ampliados.

10. Estabelecer programas para equipar, em cinco anos, as escolas de educação básica e, em dez anos, as de educação superior que atendam educandos surdos e aos de visão sub-normal, com aparelhos de amplificação sonora e outros equipamentos que facilitem a aprendizagem, atendendo-se, prioritariamente, as classes especiais e salas de recursos.

11. Implantar, em cinco anos, e generalizar em dez anos, o ensino da Língua Brasileira de Sinais para os alunos surdos e, sempre que possível, para seus familiares e para o pessoal da unidade escolar, mediante um programa de formação de monitores, em parceria com organizações não-governamentais.

12. Em coerência com as metas nº 2, 3 e 4, da educação infantil e metas nº 4.d, 5 e 6, do ensino fundamental:

a) estabelecer, no primeiro ano de vigência deste plano, os padrões mínimos de infra-estrutura das escolas para o recebimento dos alunos especiais;

b) a partir da vigência dos novos padrões, somente autorizar a construção de prédios escolares, públicos ou privados, em conformidade aos já definidos requisitos de infra-estrutura para atendimento dos alunos especiais;

c) adaptar, em cinco anos, os prédios escolares existentes, segundo aqueles padrões.

13. Definir, em conjunto com as entidades da área, nos dois primeiros anos de vigência deste plano, indicadores básicos de qualidade para o funcionamento de instituições de educação especial, públicas e privadas, e generalizar, progressivamente, sua observância.

14. Ampliar o fornecimento e uso de equipamentos de informática como apoio à aprendizagem do educando com necessidades especiais, inclusive através de parceria com organizações da sociedade civil voltadas para esse tipo de atendimento.

15. Assegurar, durante a década, transporte escolar com as adaptações necessárias aos alunos que apresentem dificuldade de locomoção.

16. Assegurar a inclusão, no projeto pedagógico das unidades escolares, do atendimento às necessidades educacionais especiais de seus alunos, definindo os

recursos disponíveis e oferecendo formação em serviço aos professores em exercício.

17. Articular as ações de educação especial e estabelecer mecanismos de cooperação com a política de educação para o trabalho, em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, para o desenvolvimento de programas de qualificação profissional para alunos especiais, promovendo sua colocação no mercado de trabalho. Definir condições para a terminalidade para os educandos que não puderem atingir níveis superiores de ensino.

18. Estabelecer cooperação com as áreas de saúde, previdência e assistência social para, no prazo de dez anos, tornar disponíveis órteses e próteses para todos os educandos com deficiências, assim como atendimento especializado de saúde, quando for o caso.

19. Incluir nos currículos de formação de professores, nos níveis médio e superior, conteúdos e disciplinas específicas para a capacitação ao atendimento dos alunos especiais.

20. Incluir ou ampliar, especialmente nas universidades públicas, habilitação específica, em níveis de graduação e pós-graduação, para formar pessoal especializado em educação especial, garantindo, em cinco anos, pelo menos um curso desse tipo em cada unidade da Federação.

21. Introduzir, dentro de três anos a contar da vigência deste plano, conteúdos disciplinares referentes aos educandos com necessidades especiais nos cursos que formam profissionais em áreas relevantes para o atendimento dessas necessidades, como Medicina, Enfermagem e Arquitetura, entre outras.

22. Incentivar, durante a década, a realização de estudos e pesquisas, especialmente pelas instituições de ensino superior, sobre as diversas áreas relacionadas aos alunos que apresentam necessidades especiais para a aprendizagem.

23. Aumentar os recursos destinados à educação especial, a fim de atingir, em dez anos, o mínimo equivalente a 5% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, contando, para tanto, com as parcerias com as áreas de

saúde, assistência social, trabalho e previdência, nas ações referidas nas metas nº 6, 9, 11, 14, 17 e 18.

24. No prazo de três anos a contar da vigência deste plano, organizar e pôr em funcionamento em todos os sistemas de ensino um setor responsável pela educação especial, bem como pela administração dos recursos orçamentários específicos para o atendimento dessa modalidade, que possa atuar em parceria com os setores de saúde, assistência social, trabalho e previdência e com as organizações da sociedade civil.

25. Estabelecer um sistema de informações completas e fidedignas sobre a população a ser atendida pela educação especial, a serem coletadas pelo censo educacional e pelos censos populacionais.

26. Implantar gradativamente, a partir do primeiro ano deste plano, programas de atendimento aos alunos com altas habilidades nas áreas artística, intelectual ou psicomotora.

27. Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial, que realizem atendimento de qualidade, atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino.

28. Observar, no que diz respeito a essa modalidade de ensino, as metas pertinentes estabelecidas nos capítulos referentes aos níveis de ensino, à formação de professores e ao financiamento e gestão.

APÊNDICE

Apêndice A: Roteiro de entrevista com responsável pela Educação Inclusiva:

- Histórico das ações para crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação
- Parceiros no decorrer dos anos (tem ações conjuntas com outras instituições para identificar casos e atender essas crianças?)
- Os profissionais da saúde, no sistema municipal, encontram-se preparados para informar e orientar aos pais sobre os procedimentos necessários para o atendimento à criança com deficiência? Atuam conjuntamente com a Secretaria de Educação?
- E com outras secretarias, quais trabalhos desenvolvem juntas?
- Existe algum atendimento/ orientação/ formação para as famílias (pais, responsáveis) de crianças “de inclusão” e para a comunidade escolar?
- Existe capacitação/formação para professores, diretores, coordenadores e demais funcionários das escolas?
- Adaptação (ambiente físico com acessibilidade e equipamentos/materiais)
- Apoio financeiro para as atividades: MEC, empresas, prefeitura, instituições da comunidade?
- Quais programas do MEC a cidade já aderiu?
- O Programa de Educação Inclusiva, conhecem? Já participaram de atividades no município polo?
- Na cidade tem Conselho de Educação e Conselho do Fundeb? São atuantes? Existe representatividade da área de inclusão nesses espaços?
- E o conselho de escola? Os pais e comunidade participam?
- Existem professores especialistas (em educação inclusiva) contratados?
- Organização da sala de aula com estudantes de inclusão.
- Existe responsável no município pela Educação Inclusiva? (dirigente, coordenador?) Tem dotação orçamentária própria?
- Existem indicadores de acompanhamento das ações de educação inclusiva?