

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO ÂMBITO MUNICIPAL: AJUSTES, REINTERPRETAÇÕES E TENSÕES

Solange Santana dos Santos Fagliari – USP

Introdução

A política de educação especial no Brasil vem se configurando em uma perspectiva que merece ser analisada em virtude das proposições conceituais adotadas. A construção de uma educação inclusiva em nossa realidade brasileira acentuou-se a partir dos anos 90, em um contexto desencadeado por reformas significativas que envolveram a educação básica e, mais especificamente, o ensino fundamental, com vistas a responder ao desafio de promover uma educação para todos. Com a democratização do acesso, em meio a essa diversidade de alunos que necessita ser incluída nos sistemas de ensino, encontra-se o público-alvo da educação especial. Se desde o final da década de 1980, o *locus* prioritário de atendimento desse público tem sido preferencialmente a classe comum, identifica-se, a partir de 2008, uma série de diretrizes e documentos legais que anunciam e induzem para que a classe comum seja o seu espaço de matrícula.

O documento nacional orientador da educação especial intitulado Política Nacional de Educação especial na perspectiva da educação inclusiva (PNEE-EI/08) representa um marco na medida em que se contrapõe à oferta de atendimentos educacionais especializados substitutivos e expressa como objetivo o acesso, a participação e a aprendizagem do público-alvo da educação especial nas escolas regulares. Orienta que em todas as etapas e modalidades da educação básica seja ofertado o atendimento educacional especializado, de modo a complementar ou suplementar a formação dos alunos, devendo esse ser realizado no turno inverso da classe comum. (BRASIL, 2008)

Na PNEE-EI/08 (BRASIL, 2008) a opção do governo federal embasou-se no que se define como *inclusão total*.¹ Essa tendência política foi reiterada e fortalecida com a aprovação do Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008(6.571/08), que regulamentou o financiamento do atendimento educacional especializado apenas aos alunos que frequentassem a classe comum. Ou seja, a partir deste Decreto, admitia-se para efeito de distribuição dos recursos do Fundeb, o cômputo das matrículas dos alunos da educação

¹ Mendes (2006, p. 393), referenciando-se em Gartner; Lipsky (1989) e Stainback; Stainback (1984) esclarece que essa proposta de inclusão total emerge na política educacional americana configurando-se de forma a defender “[...] a participação em tempo integral na classe comum apropriada à idade, para todos os estudantes, a despeito do quão extensivas fossem suas limitações.”

regular da rede pública que recebiam atendimento educacional especializado, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular. Ainda nessa perspectiva, a Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009, do Conselho Nacional de Educação e Câmara de Educação Básica (Res. 4/09) além de instituir as diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na educação básica, reiterou o caráter não substitutivo deste atendimento e o seu financiamento condicionado à matrícula do aluno no ensino regular, conforme registro do Censo Escolar/MEC/INEP do ano anterior. (BRASIL 2008; 2008a; 2009)

Mudanças foram anunciadas a partir do Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011 (7.611/11), que revogou o supracitado 6.571/08. O financiamento deixou de restringir-se apenas ao atendimento educacional especializado complementar/suplementar, e passou a admitir a distribuição dos recursos do Fundeb aos serviços com atuação exclusiva em educação especial oferecido por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, considerando ainda, as classes especiais de escolas regulares e em escolas especiais ou especializadas. (BRASIL, 2008; 2011)

Materializar os conteúdos preconizados por esta política federal constitui-se um desafio aos municípios brasileiros e aos sistemas de ensino, visto que a exclusão tem sido uma personagem presente em nossa história. Assim, na perspectiva de dar visibilidade ao modo como os municípios se adéquam às referidas diretrizes e marcos normativos, este trabalho explanará algumas temáticas que fizeram parte de uma pesquisa que estudou a política de educação especial do município de São Bernardo do Campo, em São Paulo, no recorte temporal de 2009 a 2011, e investigou como o município ajustou sua política local às diretrizes preconizadas pela PNEE-EI/08, bem como aos demais documentos orientadores emanados do governo federal; realizamos uma pesquisa qualitativa, por meio da análise de legislação, de documentos produzidos pela Secretaria de Educação e Seção de Educação Especial e de entrevistas com a equipe de orientação técnica² e gestora municipal da Seção de Educação Especial. A análise dos dados considerou os documentos orientadores e legais do governo federal e o referencial teórico concernente a políticas públicas, educação especial e educação inclusiva.

Selecionamos para discutir neste trabalho a reorganização de dois centros de apoio existentes no município: i) o Centro Municipal de Apoio ao Portador de Deficiência Visual Nice Tonhozi Saraiva, destinado ao atendimento de pessoas com baixa visão e cegueira; e o ii) Centro Municipal de Apoio Pedagógico Especializado que atendia crianças de zero a seis

² De acordo com a Lei nº 5.820, de 3 de abril de 2008, o quadro técnico educacional é composto por: assistente social, fonoaudiólogo, fisioterapeuta, psicólogo e terapeuta ocupacional).

anos que apresentavam distúrbios neuromotores, deficiências múltiplas, transtornos globais do desenvolvimento e atrasos significativos da aprendizagem (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2006), pois apesar de atuarem em uma perspectiva complementar, foram descentralizados com o intuito de que tais serviços chegassem mais próximo ao território dos municípios e se integrassem às propostas pedagógicas das escolas.

Com o intuito de nos auxiliar no referido debate, inicialmente apresentaremos uma discussão sobre políticas públicas, enfatizando a dimensão da implementação como um conteúdo fundamental a nos auxiliar no entendimento das múltiplas dimensões que envolvem a análise e a operacionalização de uma política; em seguida explanaremos sobre como o município de São Bernardo do Campo ajustou e reinterpretou o trabalho dos dois centros de apoio, e para concluir o texto, tecemos as considerações finais.

Políticas públicas e a dimensão da implementação

No Brasil, a área de estudos sobre políticas públicas nasce entre o final dos anos 70 e a primeira metade dos anos 80, com a transição do autoritarismo para a democracia. Inúmeros trabalhos investigaram e analisaram as políticas públicas nas mais variadas áreas. Tais análises iluminaram “características, interesses e processos presentes em cada política, apontando para o desenvolvimento de um substancial conhecimento sobre o padrão brasileiro de políticas estatais, em especial as sociais.” (MARQUES, 2006, p. 16)

Existem muitas definições sobre políticas públicas, sendo a mais conhecida a de Laswell. Assim, decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2007)

Rezende (2004) utiliza a expressão “políticas públicas” em um sentido amplo, como o Estado em ação. Mas, referenciando-se em Lowi (1985) traz a definição mais clássica, segundo a qual, política pública seria “uma regra formada por alguma autoridade governamental, que expressa uma intenção de influenciar, alterar e regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (REZENDE, 2004, p. 13). Estas e outras definições, como as de Mead (1995), Lyn (1980), Peters (1986) e Dye (1984), centram-se nos governos, e deixam de lado os conflitos, os embates, os interesses, e os limites que cercam as decisões governamentais, não mencionando assim, o cerne e a essência da questão política. (SOUZA, 2007)

Marques (2003, p. 47) chama a atenção para os atores, os ambientes institucionais e as dinâmicas políticas, partindo da premissa de que:

Políticas públicas são definidas pela interação entre atores, no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades de políticas. As dinâmicas políticas são resultados dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes.

Por dizerem respeito a produtos, as políticas públicas têm como finalidade gerar tanto um produto físico tangível e mensurável quanto criar um impacto. Os impactos referem-se às mudanças efetivadas na realidade, ou às alterações que o programa ou a política provocarão ao intervir. Eles tanto poderão ser tangíveis, quanto subjetivos; caso sejam subjetivos atuarão mais na perspectiva de mudanças de atitudes, comportamentos ou opiniões. Os produtos de políticas são os indicadores do que os governos estão fazendo, são as respostas às demandas que estão atendendo. Entretanto, estes nem sempre representam os objetivos previamente planejados e podem explicitar uma distância entre o que fora formulado ou proposto e o que se verifica concretamente. Em síntese, nem sempre os impactos de uma política revelam a quantidade de distribuição de bem-estar previamente planejado. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986)

Pensamos ser relevante destacarmos algumas considerações em relação às questões que envolvem o processo de implementar uma política, visto que esta poderá ser mudada no transcorrer de sua operacionalização. Nesse sentido, os estudos que versam sobre a implementação representaram um avanço para a análise de políticas e emergiram na perspectiva de preencher uma lacuna localizada entre a intenção dos tomadores de decisão e o impacto da política. Em 1978, Gunn destacou que o foco dos acadêmicos, usualmente, focalizava a atenção na formulação de políticas e os detalhes práticos da implementação eram delegados aos administradores. (HAM; HILL, 1996)³

O campo de análise de políticas públicas chamou a atenção para a centralidade dos problemas da implementação e desafiou a visão clássica, segundo a qual, se buscava uma implementação perfeita, sendo esta, considerada apenas uma das fases do ciclo. A abordagem *top-down* (ou hierárquica) por se tratar de uma abordagem prescritiva e pautada em uma visão racional não solucionou a expectativa dos “fazedores de política” (*policy makers*) pela busca de uma implementação perfeita. Tal implementação perfeita e linear, considera os problemas

³ Utilizamos a tradução da obra de Christopher Ham e Michael Hill que foi realizada por Renato Amorim e Renato Dagnino; com adaptação e revisão de: Renato Dagnino. A obra traduzida intitula-se: “O processo de elaboração de políticas no Estado capitalista moderno”.

que aparecem no percurso como “desvios”, e deixa de problematizar os elementos intervenientes nesse complexo processo. As críticas subsequentes a essa perspectiva chamaram a atenção para a interação entre: formulação, implementação e avaliação. (MENICUCCI, 2007)

Uma dada política ou um programa, é, nesta perspectiva, o resultado de um complexo processo de decisões, no qual, diversos agentes interagem e participam, confrontando-se na definição de decisões; a formulação ocorre em um contexto de “liberdade circunscrita” e não totalmente conhecido pelos decisores, visto que, em muitas situações eles não possuem as informações necessárias a respeito da realidade na qual se pretende interferir. Quando se define por uma concepção final de uma dada política, diversas outras foram excluídas e, nesse processo de negociações e barganhas, o desenho final nem sempre será o ideal, mas o possível de ser acordado ao longo do processo decisório. (ARRETCHE, 2000)

Raramente os formuladores serão os implementadores de uma política, e os agentes que a implementarão não participaram do processo de formulação, e, ainda que normativa e institucionalmente sejam regulamentados, terão uma razoável autonomia (ARRETCHE, 2000). Em meio a diversidade de contextos, atores, interesses e ideologias, pode-se supor que, em diversas situações, as políticas e os programas poderão ser implementados segundo os próprios referenciais de cada implementador.

Outro fator que merece ser destacado refere-se às características inerentes à administração pública, visto que uma série de fatores poderão ocorrer no intervalo existente entre a formulação e a implementação, tais como: as mudanças de prioridades e interesses, os recursos poderão tornar-se escassos e metas novas e não previstas poderão ser criadas e exercer influências no processo de implementação. (ARRETCHE, 2000).

Com base no exposto, podemos concluir que a construção de uma política pública se constitui de forma artesanal, em meio às dinâmicas políticas.

Os apontamentos citados até o presente momento não esgotam a discussão sobre os processos de constituição e implementação de uma dada política, porém alertam-nos para a complexidade das temáticas abordadas.

A perspectiva federal no âmbito local: ajustes, reinterpretações e tensões

Em 2013, São Bernardo do Campo completa 460 anos. A cidade localiza-se na sub-região sudeste da região metropolitana de São Paulo, limitando-se com os municípios de São Vicente, Cubatão, Santo André, São Caetano do Sul, Diadema e São Paulo. Possui uma

população de 765.203 habitantes e uma área territorial de 409 km².⁴ No que tange às finanças públicas, em termos de receita arrecadada, a cidade está entre as três maiores do estado de São Paulo e o município está listado entre os dez maiores orçamentos dos municípios do país, ficando à frente de muitas capitais. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2009)

Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2010, o município possuía o seguinte número de matrículas: 10.782 na creche; 17.158 na pré-escola; 41.495 no ensino fundamental I; e 3.672 na Educação de Jovens e adultos (EJA)presencial e 593 na EJA (semi-presencial – fundamental). Já as matrículas da educação especial estão demonstradas na Tabela 1.

Tabela 1 – Alunos matriculados na Educação Especial no município de São Bernardo do Campo, ano 2011

Dependência	Matrícula Inicial							
	Educação Especial (alunos de escolas especiais, classes especiais e incluídos)							
SBC	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental Anos Iniciais	Ensino Fundamental Anos Finais ⁵	Médio	Ed. Prof. Nível Técnico	EJA Fund	EJA Médio
Municipal	96	210	1112	94	0	0	327	0

Fonte: Inep. Resultado do Censo Escolar, 2011.

Em relação ao número de professores, o município possuía um total geral de 4.652⁶ professores. Destes, 198 pertenciam à educação especial, e eram habilitados nas áreas de deficiências ou especializados em educação especial ou educação inclusiva.

Identificamos por meio de nosso estudo que a política de educação especial em São Bernardo do Campo, iniciou-se em 1957, com o atendimento das crianças com surdez. Ao longo da história o município criou três escolas especiais e três centros de apoio; incorporou com a municipalização as classes especiais e transformou sua nomenclatura em classes integradas. Outros serviços e apoios também apareceram no percurso da constituição da história da educação especial: o Serviço de Diagnóstico, a Equipe de Orientação Técnica, a Escola de Arte-Educação e o Projeto Espaço Integrado.

⁴ Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 31 de jan. de 2011>.

⁵ Os anos finais desta Tabela 1 referem-se aos alunos surdos que estudavam na Escola Municipal de Educação Básica Especial Neusa Bassetto.

⁶ Número contabilizado até 2 de abril de 2012.

Apesar de todos esses serviços e apoios pertencerem à esfera pública, identificamos que o município de São Bernardo do Campo também instituiu parcerias público-privadas com instituições objetivando subsidiar projetos destinados à profissionalização de pessoas jovens e adultas com deficiência, e com escolas especiais particulares para ofertar escolarização. De acordo com Kassar (1998, s/p) na história da educação especial brasileira as instituições privadas apresentaram-se desde o início do século XX “[...] como extremamente fortes, com lugar garantido nos discursos oficiais, chegando a confundir-se com o próprio atendimento ‘público’ aos olhos da população”.

Em 2009, o município passou a ser administrado por um prefeito pertencente ao mesmo partido do governo federal (PT). A partir deste ano, as principais referências orientadoras e legais que passaram a subsidiar a Seção de Educação Especial foram: a PNEE-EI/08, o Decreto 6571/08, a Res. nº 4/2009, a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (BRASIL, 2007), o Decreto 6.094/07 – Compromisso Todos Pela Educação, e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Até o término desta pesquisa, o Decreto nº 7.611/11 não havia sido mencionado em nenhum documento.

Definiu-se que a política de atendimento ao público-alvo da educação especial seria implementada de acordo com as diretrizes e normas oriundas do governo federal. Identificamos uma reversão significativa dos serviços que operavam em uma perspectiva substitutiva, embora ajustes não preconizados no âmbito federal foram operacionalizados no plano local.

Em relação aos serviços de apoio complementares, apesar de o documento orientador da educação especial, a PNEE-EI, e o art. 5º da Res. nº 04/2009 não se oporem a viabilização do atendimento educacional especializado em centros especializados, e apesar de os Decretos nº 6.571/08⁷ e nº 7.611/11 financiarem os referidos atendimentos, a opção da administração foi pela descentralização.

De acordo com a Gestora da Seção de Educação especial, que foi entrevistada, a Secretária de Educação de São Bernardo do Campo com o intuito de atender a diretriz municipal de territorialidade e descentralização definiu que todo atendimento educacional deveria “chegar” e permanecer na escola.

Nesse sentido, o primeiro centro de apoio a ser descentralizado foi o que realizava atendimento às crianças na faixa etária de 0 a 6 anos. Este serviço teve início em 1991, por meio

⁷ O Decreto nº 6.571/08 vigorou de 18 de setembro de 2008 a 17 de setembro de 2011, e foi revogado em 17 de novembro de 2011, com a promulgação do Decreto nº 7.611/11. Assim sendo, à época da descentralização desse centro o Decreto em vigor era o 6.571/08.

da instituição do Programa de Estimulação Essencial, cujos focos de intervenção pautavam-se no: atendimento às crianças, acompanhamento aos pais e ações junto às escolas que as crianças frequentavam (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 1998). Em 2007, de acordo com o Decreto nº 15. 822, de 8 de janeiro de 2007, este serviço que atendia crianças de 0 a 6 anos foi renomeado como: Centro Municipal de Apoio Pedagógico Especializado (Cmape).

Conforme constava no documento “Necessidades Educacionais Especiais: informações sobre adaptações apoios, recursos e serviços,” o Cmape configurava-se como referência no município de São Bernardo do Campo para o atendimento de crianças a partir do nascimento. Essa unidade atendia crianças que não frequentavam a escola, e para essas, um dos objetivos do trabalho era voltado ao encaminhamento à escola comum. Já para as crianças que frequentavam escolas, havia a possibilidade de terem o atendimento educacional especializado em horário contrário ao da escola. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2006)

A partir de 2010, o Cmape deixou de possuir sede própria. As professoras de educação especial que atuavam nessa unidade passaram a ter a sua sede em uma das escolas de educação infantil e a realizar o ensino itinerante em um conjunto de escolas que lhes foram atribuídas.

Em relação ao atendimento educacional especializado destinado às crianças de zero a seis anos que frequentavam a escola comum, o município manteve a indicação de que esse apoio fosse ofertado no turno, por meio da ação do professor itinerante. A gestora entrevistada abordou que, para a área de deficiência intelectual na educação infantil, a Secretaria de Educação, ainda não havia adotado a perspectiva de atendimento no contraturno e este assunto estava sendo discutido.

Um dos profissionais da equipe de orientação técnica corroborou que a oferta do atendimento educacional especializado no contraturno na educação infantil gerava muita polêmica e discussão entre os professores de educação especial e as equipes que atuavam neste nível de ensino. As práticas vinham se constituindo em uma perspectiva de ação colaborativa entre o professor de educação especial e o da classe comum; argumentava-se que ao se ofertar o atendimento educacional especializado no contraturno, confirmava-se que a “falta” estava na criança e dissipavam-se as discussões maiores sobre as concepções e tempos de infância, o currículo, os contextos vivenciais e as práticas escolares.

As considerações sobre encaminhar ou não os educandos para determinados apoios, sempre se fizeram presentes quando o aluno em pauta pertence ao público-alvo da educação especial. Mazzotta (1982), desde o início da década de 1980, teorizou sobre essa questão elucidando que a educação da pessoa com deficiência pode ocorrer utilizando os

mesmos recursos e serviços que geralmente são organizados para todos, ou fazer uso de auxílios e serviços especiais.

Explicitou-se ainda, por um dos profissionais entrevistados, a dificuldade vivenciada na definição do público-alvo da educação infantil, que, de fato, deveria ser acompanhado pela professora de educação especial por meio do ensino itinerante. Estas professoras eram solicitadas a observar uma diversidade de crianças, ou seja, todas as que não se enquadravam nas questões sensoriais. Podemos perceber que, a escola se depara com inúmeras questões referentes aos processos de ensino e aprendizagem de seus alunos, sendo que o público-alvo da educação especial é apenas uma destas. Estes dados também nos revelam a fragilidade vivenciada pelos atores no que se refere aos processos avaliativos que envolvem os sujeitos concretos que frequentam as escolas, sobretudo a dificuldade em se definir quais alunos necessitam ou não de apoio e de qual tipo.

No que tange ao atendimento destinado às crianças de zero a três anos, que não frequentavam a escola comum, identificou-se que a partir de 2010 esse serviço não foi mais ofertado, e até o término de nosso estudo planejava-se uma ação com esta finalidade envolvendo os serviços de saúde e assistência social, conforme preconiza a PNEE-EI/08.

A esse respeito, a Gestora da Seção de Educação Especial, esclareceu que o município havia feito um grande investimento na atenção básica de saúde e instituído a interface entre saúde e educação, porém:

A grande preocupação que existe tanto por parte da Secretaria de Saúde quanto da Secretaria de Educação é para constituirmos um trabalho que garanta a especificidade de cada área, evitando a mistura histórica principalmente entre educação especial e saúde. (GESTORA)

Até o término de nossa pesquisa o atendimento de zero a três anos não havia sido reorganizado. Considerando que em 2012 foi o último ano da administração Luiz Marinho (PT-2009/2012), do nosso ponto de vista, tal reorganização necessitaria ter sido efetivada. Entendemos que as iniciativas que se dirigem à primeira infância são primordiais, visto que não temos tradição em dar atenção a essa etapa do desenvolvimento, uma vez que as ações públicas convergem-se prioritariamente à faixa etária que abrange o ensino fundamental. Nesse sentido, em 1991, o município de São Bernardo do Campo destacou-se por ter implantado ações voltadas para esse segmento e, do nosso ponto de vista, caso se efetive a extinção desta oferta pública, os munícipes perdem o direito de ter acesso a um serviço que existiu no transcorrer da história local.

Já o atendimento às pessoas com deficiência visual, iniciou-se em 1975, em uma sala de recurso anexa a uma das escolas estaduais do município. Em 1996, foi construído um prédio próprio para congregar os atendimentos e esta unidade foi denominada como Centro Municipal de Apoio ao Portador de Deficiência Visual Nice Tonhozi Saraiva. De acordo com Solér (2003), a partir de sua inauguração, esse centro configurou-se como um serviço de apoio que reunia os diversos atendimentos com o intuito de favorecer a inclusão escolar e social aos munícipes.

Esse centro de apoio foi considerado uma referência na área de deficiência visual e oferecia os seguintes programas: braille, sorobã, estimulação, orientação e mobilidade, recursos gráficos, núcleos de materiais adaptados, atividade da vida diária, grupo temático, educação física, projeto surdocegueira/múltipla deficiência sensorial. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2006). Cabe destacar que, desde 1975, os alunos com deficiência visual recebiam o atendimento educacional especializado no contraturno.

A partir de 2012, o serviço de atendimento às pessoas com deficiência visual passou a funcionar de forma descentralizada. Uma parte do trabalho que era destinado aos jovens e adultos continuou a funcionar em um dos equipamentos da educação especial. Já o atendimento educacional especializado que era destinado aos alunos com deficiência visual da educação infantil, ensino fundamental e EJA foi deslocado para as escolas comuns; o das crianças de zero a três anos teve continuidade e passou a ocorrer na escola em que o aluno era matriculado, ou na escola em que o professor de deficiência visual tinha sua sede.

No recorte de tempo em que essa pesquisa foi realizada evidenciou-se que, apesar de o princípio de descentralização ser interessante, uma vez que visava a aproximar os serviços do município, tal ação de descentralizar desencadeou efeitos não esperados, tal como nos alerta Arretche (2000). Outra questão abordada referiu-se ao não provimento das questões estruturais concernentes a esse novo modelo de trabalho, pois, a partir do momento em que houve a descentralização necessitou-se de uma estrutura maior para propiciar o atendimento aos munícipes nos diversos pontos do município. As palavras do profissional entrevistado explicitaram estas questões:

Enfrentam-se dificuldades, pois o Centro de Apoio mantinha uma estrutura para o atendimento em termos de: salas e materiais que eram disponibilizados; a própria organização da rotina do professor que, [com a descentralização] tem que ser outra. Os professores deixam de contar com o mesmo número de materiais que eles tinham disponíveis e passam a dividir o espaço de atendimento com outros professores de AEE. Tal divisão tem trazido alguns problemas, como, por exemplo, a dificuldade em confeccionar materiais, pois há um curto período de trabalho deste professor [destinado para esta ação]. Antes, os professores confeccionavam o material em um

local com tudo organizado e agora eles precisam fazer [essa tarefa] nos espaços disponíveis da escola. Outro problema refere-se à locomoção dos professores entre as diferentes escolas que eles atendem. A Secretaria não encontrou ainda uma forma de organizar tal problemática, quer seja oferecendo transporte ou arcando com os custos desse transporte para o professor se locomover até as diferentes escolas. Acho que esses são os principais problemas. Esse princípio da descentralização seria um ganho se tivesse se efetivado de fato. A proximidade [de atendimento] para os alunos representaria um ganho para o usuário do serviço, mas ainda não se efetivou. (PROFISSIONAL 2)

Conforme elucidada Arretche (2000), muitas coisas falham entre o momento em que uma política é formulada e o momento em que é colocada em ação, pois a formulação de uma dada política ocorre em um contexto não totalmente conhecido pelos decisores, e em muitas situações, não possuem as informações necessárias sobre a realidade em que se pretende interferir.

Identificamos ainda, que esse centro de apoio desenvolvia um projeto específico em relação às pessoas com surdocegueira e múltipla deficiência sensorial. Após a descentralização deste serviço, os profissionais ainda defendiam a continuidade da atuação específica junto a esse público. Já os gestores vinham implementando investimentos formativos e assessorias sobre a temática.

Arretche (2000) nos chama a atenção acerca dos interesses e concepções ideológicas pertencentes aos diversos agentes envolvidos na implementação de uma política e que dificilmente tais concepções serão inteiramente coincidentes. Assim, frente às novas diretrizes para responder às especificidades dos alunos com surdocegueira e deficiência múltipla, o Profissional 2 esclareceu que:

[...] a gente tem tentado que diferentes professores, das diferentes áreas, tanto da deficiência visual quanto da auditiva e da intelectual, participem de uma avaliação em conjunto. Então, se decide qual o profissional que melhor atende às necessidades daquele aluno, mas a gente sabe que isso não dá conta do que precisaríamos. (PROFISSIONAL 2)

Desta forma, em meio a esse contexto, concepções divergentes entre decisores e implementadores, pudemos identificar que São Bernardo do Campo ainda continuava a perseguir um dos objetivos que constava em um de seus documentos institucionais: “A ampliação do atendimento educacional especializado – DV [deficiência visual] *com a mesma qualidade* que o serviço centralizado” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011c, s/p, grifo nosso).

Considerações finais

A política nacional de educação especial vem se instituindo em uma perspectiva de decisões centralizadas, e tecê-la nos municípios tem se demonstrado uma tarefa complexa; assim, buscamos evidenciar nuances instituídas no plano local ao tentar implementar a política veiculada pelo governo federal.

As questões explanadas até o presente momento nos deram indicações de que os produtos de uma política, conforme apontam Figueiredo e Figueiredo (1986), por vezes não representam os objetivos e a distribuição de bem-estar previamente planejado. Em relação aos serviços que atuavam em uma perspectiva complementar, a lógica local do município de São Bernardo do Campo foi a de realizar intervenções nos dois centros de apoio. Se por um lado, tal descentralização justificou-se na perspectiva de integrar o atendimento educacional especializado à proposta pedagógica da escola, e de estar mais próximo aos munícipes, por outro, como consequência constatou-se impasses no processo de implementação destas diretrizes locais, tais como a extinção de atendimentos e a dificuldade em dar continuidade a práticas e serviços já instituídos no transcorrer da história local.

As temáticas abordadas evidenciaram a necessidade de continuarmos a empreendermos estudos sobre questões não abordadas ou pouco exploradas na política federal, tais como: a materialização de práticas colaborativas entre o professor da educação especial e da classe comum, a investigação sobre o processo de inclusão escolar de alunos surdocegos e com múltiplas deficiências, o atendimento educacional especializado na educação infantil e práticas avaliativas concernente ao público-alvo da educação especial.

A oferta do atendimento educacional especializado pelas redes de ensino significa um ganho e a conquista de um direito, porém uma única forma de implementá-lo tem se mostrado insuficiente face à diversidade do público-alvo da educação especial.

A tentativa do município em aderir ao que é prescrito pela política do governo federal nos levou aos seguintes questionamentos: a política veiculada pelo governo federal é a ideal? Basta cumpri-la para que construamos sistemas educacionais inclusivos? Ela tem propiciado a democratização do atendimento ao público-alvo da educação especial? O que cabe aos 5.565 municípios? Apenas cumpri-la desconsiderando seus percursos e histórias locais?

Ao realizarmos a pesquisa, refletimos que em um município com trajetória em educação especial, um ajuste total ao que é preconizado pelo governo federal, nem sempre é possível de ser realizado. Perguntamos-nos se de fato esse é o caminho, pois, assim como as

escolas, as equipes de apoio e os professores que atuam em uma perspectiva inclusiva são convocados a pensar formas diferenciadas de planejamento para atender à diversidade que hoje chega às escolas, talvez seja necessário que o governo federal também exercite esse planejar diferenciado e os municípios não sejam meros reprodutores de suas orientações, mas assumam o protagonismo de suas políticas. Acreditamos que o plano local tem muito a ensinar e a fornecer elementos para o governo federal.

Algumas questões ficaram em aberto durante a realização desta pesquisa e merecerão ser foco de futuros estudos, a saber: a política implementada propiciou o aumento de atendimentos e serviços para o cidadão? As mudanças efetivadas pautaram-se em avaliações? Os percursos instituídos serão registrados e avaliados?

Entendemos que o processo de constituição da educação especial em uma perspectiva inclusiva é um campo tenso e necessita ser inserido em um debate maior sobre uma política de Estado para a educação.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE . Uma Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Maria Cecília Roxo Moreira; Maria do Carmo Brant de Carvalho (Org.).In: *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP, v. 1, p. 7- 224, 2000

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva. *Revista Inclusão*, 2008.

_____. Ministério da Educação. *Decreto nº. 6.571*, de 17 de setembro de 2008a. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta ao parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto nº. 6.253, de 13 de novembro de 2007. Publicado no DOU em 17 de setembro de 2008. Brasília: 2008a.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução nº. 4*, de 2 de outubro de 2009a. Institui diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Brasília: MEC: CNE: CEB, 2009a.

_____. Presidência da República. *Decreto 7.611*, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Publicado no DOU de 18 de novembro de 2011. Brasília: 2011

FIGUEIREDO Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: um quadro de referência teórica. In *Análise e Conjuntura*,1(3) set-dez, 1986.

_____. HAM, Christofer & HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Nova York. Haverst Weatsheaf, 2. ed., 1996. Tradução de: Renato Amorim e Renato Dagnino; adaptação e revisão Renato Dagnino. Mimeografado.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Liberalismo, neoliberalismo e educação especial: algumas implicações. *Caderno CEDES* [online]. 1998, vol.19, n.46, pp. 16-28. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32621998000300003&lng=pt&nrm=iso>, acesso em 30 nov. 2010.

MARQUES, Eduardo. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo, Annablume, 2003.

MAZZOTTA, Marcos José Silveira. *Fundamentos de educação especial*. Série Cadernos de Educação. São Paulo: Pioneira, 1982.

MENICUCCI, Telma. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. IN HOCHMAN, Gilberto; Marta; MARQUES Eduardo (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 303-325, 2007.

MENDES, Enicéia Gonçalves. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, p 387-405, 2006.

SOLÉR, Thaís Regina Fernandes. *Opinião de educadores sobre a inclusão escolar de alunos com deficiência visual em uma escola municipal de ensino fundamental*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2003

SOUZA, Celina. O Estado da Arte em Políticas Públicas. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES Eduardo (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Fiocruz, p. 65-86, 2007.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Secretaria de Educação e Cultura. Secretaria de Educação e Cultura. Departamento de Educação. Serviço de Educação Especial. *Centro Municipal de Apoio à Educação Especial – Estimulação Essencial – Ernesto Augusto Cleto – Diretrizes de Atuação*, 1998.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Secretaria de Educação e Cultura. Departamento de Ações Educacionais. *Necessidades educacionais especiais: Informações sobre adaptações, apoios, recursos e serviços*, 2006.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Seção de Educação Especial. *Atendimento Educacional Especializado*, 2011a