



2020 - Trabalho Completo - XII ANPEd-SUL (2018)  
Eixo Temático 22 - Educação Especial

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NA REDE MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL, RS:  
PROCESSOS DE ESCOLHAS, DECISÕES E ALTERNATIVAS**

Clarissa Haas - UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Aline de Castro Delevati - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL/FACULDADE DE EDUCAÇÃO

**RESUMO:** O presente artigo analisa a trajetória da Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva a partir dos processos de ideias, escolhas, decisões e alternativas adotadas pela Rede Municipal de Educação de Caxias do Sul. Com base em John Kingdon, questiona-se: como se configura o papel dos profissionais que subsidiam os processos de inclusão escolar nessa Rede de Ensino? Qual o papel do profissional especialista que atua no Atendimento Educacional Especializado (AEE)? Como se inscreve a perspectiva da "inclusão escolar" em relação à Educação Especial na agenda política decisória municipal? Baseia-se na pesquisa documental, por meio da interpretação de documentos oficiais do cenário nacional e municipal alinhado às estatísticas sociais e educacionais do município. Ressalta-se o papel de marginalidade dos profissionais do AEE perante os processos de identificação e avaliação inicial do público-alvo da Educação Especial; as amplas atribuições do cuidador educacional; a concepção reducionista de currículo aos estudantes com deficiência; a influência do modelo clínico na organização dos serviços; a manutenção do discurso da "gravidade" da deficiência para definir os espaços de escolarização.

**A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NA REDE MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL,  
RS:**

**PROCESSOS DE ESCOLHAS, DECISÕES E ALTERNATIVAS**

**RESUMO:** O presente artigo analisa a trajetória da Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva a partir dos processos de ideias, escolhas, decisões e alternativas adotadas pela Rede Municipal de Educação de Caxias do Sul. Com base em John Kingdon, questiona-se: como se configura o papel dos profissionais que subsidiam os processos de inclusão escolar nessa Rede de Ensino? Qual o papel do profissional especialista que atua no Atendimento Educacional Especializado (AEE)? Como se inscreve a perspectiva da "inclusão escolar" em relação à Educação Especial na agenda política decisória municipal? Baseia-se na pesquisa documental, por meio da interpretação de documentos oficiais do cenário nacional e municipal alinhado às estatísticas sociais e educacionais do município. Ressalta-se o papel de marginalidade dos profissionais do AEE perante os processos de identificação e avaliação inicial do público-alvo da Educação Especial; as amplas atribuições do cuidador educacional; a concepção reducionista de currículo aos estudantes com deficiência; a influência do modelo clínico na organização dos serviços; a manutenção do discurso da "gravidade" da deficiência para definir os espaços de escolarização.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação Especial; Inclusão Escolar; Caxias do Sul; John Kingdon.

**1 APRESENTAÇÃO DO FOCO DO ESTUDO A LUZ DAS FERRAMENTAS DE ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE JOHN KINGDON**

O Modelo dos Múltiplos Fluxos apresentado pelo pesquisador John Kingdon é utilizado neste estudo devido ao mesmo apresentar uma importante ferramenta na análise de processos de formulação de políticas e de mudanças na agenda governamental. Esse modelo contribui para a compreensão dos processos pré-decisórios que antecedem a colocação na agenda, reservando grande destaque à dinâmica das ideias e a reflexão dos processos que tornam em um dado momento uma determinada questão em um problema que merece uma atenção dos formuladores de políticas.

Queremos compreender não apenas por que a agenda é composta dessa forma em um certo momento, mas também como e por que ela muda de um momento para outro (KINGDON, 2006a, p. 222).

Para o autor, cientistas políticos têm se preocupado mais em saber sobre a promulgação de leis, como as decisões foram tomadas e pouco sobre como as escolhas feitas pelos tomadores de decisão foram formuladas e por que algumas possíveis questões e alternativas não foram consideradas em detrimento a outras. Esse território ainda tem sido pouco explorado, mas ganha relevância quando se quer buscar reflexões sobre os processos que movem a formulação de políticas em uma determinada direção.

Para compreender melhor os conceitos apresentados pelo pesquisador é importante destacá-los. Para Kingdon, agenda é o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção. Uma questão é uma situação social percebida, mas que não desperta uma contrapartida. Uma questão constitui um problema quando os formuladores percebem que algo precisa ser feito em relação a ela (CAPELLA, 2006, p.25).

Uma questão entra na Agenda Governamental quando desperta o interesse dos formuladores de políticas públicas. Porém, dado o volume e complexidade das demandas e processos governamentais, nem todas as questões da Agenda Governamental chegam à Agenda de Decisões.

A introdução ou mudança da agenda resulta da convergência de três fluxos: Fluxo dos Problemas; Fluxo das Políticas Públicas (policy) e Fluxo da Política (politics). A seguir, caracterizamos cada um dos fluxos tratados por Kingdon (veja figura 1).

**Figura 1: Múltiplos fluxos de John Kingdon**



Fonte: Elaboração própria, a partir de adaptação de Capella (2006, p. 32).

### Fluxo de problemas (problem stream)

É possível existir uma situação social percebida sem que ela seja considerada um problema de política pública. Este só passa a existir quando os formuladores se convencem da necessidade da ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; *feedback* das ações governamentais. A partir desses mecanismos ocorre a interpretação por parte dos formuladores.

Os indicadores são usados para a compreensão da magnitude do problema. Um evento, crises, um desastre pode chamar atenção para alguma situação mais do que para outra. Além disso, situações podem surgir por meio de atividades de monitoramento, reclamações e *feedback* de programas de governo. "O reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas" (KINGDON, 20016, p. 228).

A forma como o problema é definido e, articulado com outros, desperta ou não o interesse dos formuladores e define sua inclusão e priorização na agenda de decisão. Nesta dinâmica, os participantes entram em acordo sobre certas propostas e agem principalmente por meio da persuasão.

### Fluxo das Políticas Públicas (policy)

É o fluxo das alternativas para solucionar os problemas. São ideias que as pessoas têm a respeito das coisas em geral, e não estão necessariamente vinculadas a problemas específicos.

Este fluxo é explicado pelo autor em uma analogia ao processo biológico de seleção natural. Neste processo competitivo, as ideias a respeito de soluções são geradas em comunidades (*policy communities*) e fluem num "caldo primitivo de políticas". "Neste caldo, algumas ideias sobrevivem intactas, outras confrontam-se e combinam-se em novas propostas, outras ainda são descartadas" (CAPELLA, 2006, p.27). Geralmente sobrevivem as ideias que demonstram viabilidade técnica, custos toleráveis e aceitação do público em geral. Essas alternativas emergem para a consideração dos participantes do processo decisório. Neste fluxo é importante identificar quem são as comunidades políticas geradoras dessas alternativas.

Assim, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz um conjunto limitado de propostas que sobreviveram a "seleção natural". Essas ideias não representam um consenso da comunidade política, mas são reconhecidas como relevantes dentro do conjunto de alternativas propostas. Neste sentido, as ideias são consideradas mais importantes na escolha de uma alternativa do que o poder e as estratégias políticas dos atores (conteúdo simbólico e argumentativo).

### Fluxo da Política (politics)

O terceiro fluxo é composto pela dinâmica da política propriamente dita (*Political stream*). Este fluxo segue sua dinâmica independentemente dos problemas e alternativas disponíveis, na qual as coalizões são construídas por meio da barganha e negociação política, influenciados por três elementos:

- Humor nacional: é o sentimento prevalecente na sociedade em um dado momento e se expressa nos movimentos sociais, processo eleitoral, opinião pública, pressões do legislativo, etc.;
- Apoio ou oposição das forças políticas: organizada em relação a uma questão ou alternativa (terreno de conflitos e consensos).
- Mudanças no governo: resultante do processo eleitoral (novo governo), mudança de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental (*turnover*), e mudanças da competência sobre determinada questão, disputas por competência, etc.

Quando ocorre a convergência dos três fluxos (*Coupling*) - problemas, soluções e dinâmica política - são geradas as oportunidades de mudança na agenda, denominada por Kingdon (2006b) de "janela de oportunidade política" (*Policy Windows*). A convergência dos fluxos ocorre quando as janelas (*Policy Windows*) encontram-se abertas.

As mudanças na agenda resultante da convergência dos fluxos são mais influenciadas pelo fluxo dos problemas e da política. Por outro lado, enfatiza-se que o fluxo das alternativas não exerce influência direta sobre a Agenda Governamental, mas é fundamental para que uma questão passe para a Agenda de Decisões. Kingdon (2006b) destaca a importância dos indivíduos empreendedores de políticas (*Policy Entrepreneurs*). Eles são os que ligam as alternativas de solução aos problemas, e ligam as propostas (alternativas) aos momentos políticos (*politics*) que influenciam na convergência dos fluxos e no aproveitamento das janelas de oportunidades. Os empreendedores de políticas geralmente são especialistas, com habilidades de persuasão, com conexões políticas. Podem estar no governo ou fora dele, podem ser atores visíveis ou invisíveis.

Para Kingdon, os atores visíveis são aqueles que influenciam mais na agenda governamental e os atores invisíveis são os membros das comunidades políticas que influenciam mais na definição das alternativas (Agenda de Decisão).

Kingdon decompõe o caminho da formulação de políticas, sendo esse composto pelos seguintes passos: a emergência de problemas; a colocação na agenda; a discussão de alternativas; a tomada de decisão. Para o autor, pode surgir deste processo uma política nova ou a modificação e ajustes numa política existente.

Considerando o Documento Orientador da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) como um dos marcos políticos normativos e orientadores dessa política em seus dez anos de formulação (2008-2018) entendemos necessário ampliar o caminho investigativo no que tange à análise que considera os atores visíveis e invisíveis, bem como os eventos e indicadores que contribuem para a sua formulação e implementação, ou seja, para que a Política Nacional de Educação Especial na

Perspectiva da Educação Inclusiva assume papel de centralidade ou de marginalidade dentro das ações de uma agenda governamental, desencadeando (ou não) uma agenda decisória ou política.

No caso da municipalidade em análise, buscamos refletir acerca dos processos de ideias, escolhas, decisões, alternativas, possíveis ajustes, modificações e reagendamentos da política adotadas pela Rede Municipal de Educação de Caxias do Sul quanto à organização dos serviços especializados de apoio à inclusão escolar e do papel dos profissionais que subsidiaram os processos de inclusão escolar na Rede.

Dedicamo-nos à investigação de três perguntas principais que nos auxiliam a refletir acerca da agenda de decisões da política de Educação Especial no município de Caxias do Sul, bem como investigar as “janelas abertas” que podem por em risco a continuidade da política:

- Como se configura o papel dos profissionais que subsidiaram os processos de inclusão escolar na Rede Municipal de Educação de Caxias do Sul?
- Qual o papel do profissional especialista que atua no Atendimento Educacional Especializado?
- Como se inscreve a perspectiva da “inclusão escolar” em relação à Educação Especial na agenda política decisória municipal?
- Apresentamos a seguir a caracterização do município e os principais indicadores educacionais gerais e específicos da Educação Especial.

## 2 APRESENTANDO O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO: A REDE MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

Introduzimos o campo de investigação deste estudo, sistematizando alguns indicadores sociais e educacionais do município de Caxias do Sul, RS.

O município de Caxias do Sul está localizado na serra gaúcha, sendo a segunda maior cidade do estado em termos de população, registrando 480 mil habitantes conforme estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A taxa de analfabetismo é de 2,36%, a expectativa de vida ao nascer é de 76,5 anos, já a taxa de urbanização indica que 96,30% da população vivem na área urbana e 3,7% na área rural (SIMECS, 2017).

O Produto Interno Bruto (PIB) do município está próximo a R\$ 22,3 bilhões (SIMECS, 2017), colocando a cidade na 33ª posição no ranking nacional e 2ª no estado do Rio Grande do Sul, atrás apenas da capital, Porto Alegre, devido a forte presença industrial. Portanto, os indicadores sociais mostram a realidade de um município com uma economia próspera e pujante.

Os indicadores educacionais (INEP, 2016) informam a existência de 368 escolas de Educação Básica e 93.145 matrículas de escolares na Educação Básica no município de Caxias do Sul.

### Quadro 1 : Escolas e matrículas da Educação Básica em Caxias do Sul, RS (2016).

Total de Escolas de Educação Básica		
Total de Escolas	368 escolas	Brasil: 183.376 RS: 9.935

Fonte Censo Escolar/INEP 2016 | Total de Escolas de Educação Básica: 368 | QEdu.org.br

  

Matrículas		
Matrículas em creches	7.316 estudantes	Brasil: 3.238.894 RS: 179.386
Matrículas em pré-escolas	9.453 estudantes	Brasil: 5.040.210 RS: 231.976
Matrículas anos iniciais	29.640 estudantes	Brasil: 15.442.039 RS: 725.732
Matrículas anos finais	24.040 estudantes	Brasil: 12.249.439 RS: 612.987
Matrículas ensino médio	15.868 estudantes	Brasil: 8.133.040 RS: 357.808
Matrículas EJA	6.477 estudantes	Brasil: 3.482.174 RS: 157.896
Matrículas educação especial	351 estudantes	Brasil: 174.886 RS: 14.336

Fonte Censo Escolar/INEP 2016 | Total de Escolas de Educação Básica: 368 | QEdu.org.br

Fonte: Censo Escolar/INEP 2016.

No Quadro 2 apresentamos a distribuição das matrículas por dependência administrativa. A Rede Municipal concentra o maior número de matrículas gerais da Educação Básica, seguida da Rede Estadual, Rede Privada e, em última posição, a Rede Federal de Ensino [1].

No mesmo quadro, apresentamos as matrículas exclusivas na Educação Especial, ou seja, nas escolas de Educação Especial, sendo possível constatar que a Rede Estadual de Ensino concentra o maior número de matrículas, seguida das Redes Privada e Municipal. Não se registram matrículas exclusivas da Educação Especial na Rede Federal de Ensino de Caxias do Sul.

Justificamos a manutenção e a distribuição de matrículas exclusivas da Educação Especial entre as Redes de Ensino por meio da existência de quatro instituições de ensino exclusivas de Educação Especial em Caxias do Sul. Sendo duas escolas especiais da Rede Estadual: Escola Estadual Especial João Pratavieira e Escola Estadual Especial de Ensino Médio Helen Keller; uma escola especial da Rede Municipal: Escola Municipal Especial Helen Keller; uma escola especial da Rede Privada: Escola Especial Dr. Henrique Ordovás Filho (ou Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais-APAE).

Ainda, no quadro 1 é possível consultar o número de matrículas de estudantes com deficiência incluídos no Ensino Comum, destacando-se, novamente, a atuação da Rede Municipal nessa oferta com 1097 matrículas registradas, conforme dados educacionais (INEP, 2016).

### Quadro 2: Matrículas totais, exclusivas da Educação especial e de estudantes com deficiência incluídos no ensino comum conforme dependência administrativa.

Categories	Rede Municipal	Rede Estadual	Rede Privada	Rede Federal	Total
Matriculas totais	34.385	30.343	27.877	540	93.145
Matriculas exclusivas (educação especial)	71	191	89	00	351
Matriculas incluídos (ensino comum)	1.097	377	153	07	1.634

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica (INEP, 2016).

Na contramão dos dados sociais quanto à economia pujante do município, os indicadores educacionais mostram que Caxias do Sul enfrenta desafios na oferta da Educação Básica, especialmente, nas etapas da Educação Infantil e Ensino Médio.

As matrículas da Educação Infantil predominam na Rede Privada de Ensino. De um total de 16.906 matrículas, 14.267 pertencem à Rede Privada (INEP, 2016).

Não há escolas municipais de Educação Infantil, de modo que a Rede mantém convênios com 49 escolas privadas, porém, em 63 Escolas Municipais de Ensino Fundamental existem turmas de pré-escola, que atendem crianças de 4 e 5 anos, conforme dados informados no site da Secretaria Municipal de Educação de Caxias do Sul.<sup>[1]</sup>

Analisarmos os indicadores de Caxias do Sul<sup>[ii]</sup> quanto à viabilização da Meta 1 do Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014a) no que concerne a “universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 a 05 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo 50% das crianças de até 03 anos até o final da vigência deste PNE (BRASIL, 2016)”. Constatamos que 43,4% das crianças têm acesso à pré-escola e 24,5% das crianças têm acesso à creche. Esses dados mostram o distanciamento da realidade de Caxias do Sul com relação ao cumprimento da meta 1 do PNE.

Os indicadores de Caxias do Sul no que tange às taxas de rendimento escolar (reprovação, evasão, distorções idade-série) também são preocupantes no Ensino Médio. O Ensino Médio registra 21,4% de reprovações, 8% de abandono, sendo que esses indicadores aumentam no 1º Ano do Ensino Médio passando para 34,2% de reprovações e 10% de abandono. Ao atingirem o 1º ano do Ensino Médio, 41% dos estudantes estão em distorção idade-série, o que também reflete as dificuldades enfrentadas no Ensino Fundamental.

Ao analisarmos a meta 3 do PNE (BRASIL, 2014a) que se refere à universalização do acesso e conclusão do Ensino Médio pela população de 15 a 17 anos, constatamos que 53,7% da população de Caxias do Sul com a faixa etária mencionada cumpre o propósito da meta. Esse dado registrado por Caxias do Sul é inferior às estatísticas do estado do Rio Grande do Sul (63,8%) e do Brasil (66,8%).

Os baixos índices do Ensino Médio em Caxias do Sul, por sua vez, refletem na modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Na Rede Municipal de Educação de Caxias do Sul, a oferta da EJA vem se tornando, prioritariamente, espaço de acolhida dos estudantes jovens que fracassaram na escola regular, somados aos estudantes com deficiência em idade jovem e adulta. Por conta dessa configuração da “juvenilização da EJA”, a Secretaria Municipal de Educação de Caxias do Sul divulgou um estudo sobre o perfil dos estudantes matriculados na EJA da Rede e estratégias para reduzir a matrícula dos estudantes menores de 18 anos na EJA, uma vez que fazem parte da faixa etária de educação escolar obrigatória por lei.

Ao ampliarmos as lentes às matrículas gerais da Educação Básica, observamos que as supostas dificuldades na escolarização das pessoas com deficiência convergem com os desafios enfrentados igualmente na educação geral, evidenciando a necessidade de políticas públicas que articulem as etapas de ensino e modalidades da Educação Básica.

Deste modo, também é na Educação Infantil e no Ensino Médio que se registram o menor número de matrículas dos estudantes com deficiência no município de Caxias do Sul, sendo possível observar uma concentração de matrículas no ensino fundamental. Frassoni (2017) em pesquisa de mestrado que investiga o Atendimento Educacional Especializado para a Educação Infantil, em estudo comparado de quatro municípios gaúchos (Porto Alegre, Santa Maria, Uruguaiana, Caxias do Sul), aponta Caxias do Sul como o município com maiores dificuldades para atender a demanda da Educação Infantil, havendo indícios de necessidade de maior investimento das políticas públicas tanto na constituição do apoio especializado para a faixa etária, bem como, na própria formação da Rede para a oferta da Educação Infantil.

Conforme informações colhidas por meio de entrevista com um gestor municipal em relação ao Atendimento Educacional Especializado, em 2015, 78 das 86 escolas municipais de ensino fundamental possuíam salas de recursos ou salas de recursos multifuncionais. O AEE era realizado por 80 professores especializados em 54 salas de recursos multifuncionais (vinculadas ao programa do MEC) e 23 salas de recursos (implementadas com investimento inicial do município).

A Rede Municipal de Caxias do Sul mantém convênio com a APAE e outras associações locais para a oferta do AEE. Com relação aos profissionais de apoio à Educação Especial, os cuidadores educacionais, a rede opta pela terceirização dos serviços.

A breve descrição desses indicadores sociais e educacionais auxilia compreender a correlação entre os desafios enfrentados pela educação geral e Educação Especial em Caxias do Sul, sendo o acesso à Educação Infantil e os apoios pedagógicos especializados aos estudantes com deficiência nessa faixa etária, um dos grandes desafios da Rede Municipal de Educação. Soma-se a isso, a necessidade de qualificar a garantia do fluxo e êxito escolar no Ensino Fundamental e, igualmente, dos apoios pedagógicos especializados nessa etapa de ensino, com vistas a ampliar os índices de acesso dos estudantes ao Ensino Médio em idade regular.

Em suma, a análise articulada dos dados da Educação Básica à Educação Especial tessida nesse subcapítulo coaduna com o entendimento de que o desenvolvimento dos sistemas educacionais inclusivos suscita ações integradas e transversais em todas as dimensões escolares. Esse viés é defendido no importante documento “Consolidação da inclusão escolar” (BRASIL, 2016) que sistematiza e reúne a memória política da Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva no Brasil, no intervalo de tempo de 2003-2016:

Dessa forma, o desenvolvimento inclusivo dos sistemas de ensino é compreendido a partir de uma nova concepção, em que a gestão educacional e a prática pedagógica são instituídas transversalmente a todos os processos de planejamento e organização, à luz dos princípios e fundamentos da educação como direito humano indisponível e incondicional. (BRASIL, 2016, p. 14)

### 3 AGENDA DE DECISÕES DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA REDE MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

Neste subcapítulo, focamos na “agenda de decisões” da política de educação especial na Rede Municipal de Caxias do Sul analisando o papel do Atendimento Educacional Especializado e dos profissionais que subsidiam os processos de inclusão escolar na Rede.

Justificamos a opção pelo investimento de pesquisa no AEE pelo reconhecimento do papel de centralidade que esse dispositivo assume ao longo das últimas décadas nos documentos oficiais nacionais que subsidiam a Política em análise.

Conforme Documento Orientador da presente Política (BRASIL, 2008) o AEE é um serviço de apoio pedagógico especializado que deve ser ofertado em todas as etapas e modalidades de ensino da Educação Básica:

O AEE tem como função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas. As atividades desenvolvidas no AEE diferenciam-se daquelas realizadas na sala de aula comum, não sendo substitutivas à escolarização. Esse atendimento complementa e/ou suplementa a formação dos alunos com vistas à autonomia e independência na escola e fora dela. (BRASIL, 2008, p. 10).

O entendimento da relevância do AEE para subsidiar os processos de inclusão escolar persiste nos documentos oficiais contemporâneos ao documento orientador da Política (BRASIL, 2008). Citamos a Resolução Nacional CNE/CEB n. 04/2009 (BRASIL, 2009) que fixa as diretrizes operacionais para o AEE e o Decreto Federal n. 7611/2011 (BRASIL, 2011) que dispõe sobre a Educação Especial e sobre o AEE. No presente decreto, artigo 2º, o AEE é descrito como serviço de apoio especializado voltado a eliminar as barreiras que possam obstruir o processo de escolarização dos estudantes nomeados como público-alvo da Educação Especial.

Portanto, entendemos que o AEE é dispositivo político e pedagógico central na implementação dos processos escolares inclusivos, podendo ser alinhavado como ação prioritária da modalidade de educação especial para a educação inclusiva. Assim, buscamos responder as perguntas centrais desse estudo quanto à configuração do papel dos profissionais que subsidiam os processos de inclusão escolar na Rede Municipal de Educação de Caxias do Sul a partir da análise da Resolução Municipal do Conselho Municipal de Educação n. 35/2017 (CAXIAS DO SUL, 2017).

Conforme informe publicado no site da Secretaria Municipal de Educação, a Resolução do CME n. 35/2017 entra em vigor efetivo a partir do ano de 2018, sendo necessário o investimento de pesquisas futuras no monitoramento e avaliação dos desdobramentos da mesma no contexto da prática.

No artigo 1º analisamos que a presente Resolução traz uma concepção de Educação Especial e Atendimento Educacional Especializado alinhada aos direcionamentos da política nacional:

**A Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva** constitui uma modalidade de ensino que permeia todos os níveis, etapas e modalidades da educação escolar, que realiza o **Atendimento Educacional Especializado (AEE)**, disponibilizando um conjunto de serviços, recursos e estratégias específicas que favoreça o processo de escolarização das suas crianças/estudantes nas turmas do ensino regular. (CAXIAS DO SUL, 2017, Grifos nossos).

No artigo 8º, o AEE é nomeado como conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucionalmente, de forma complementar ou suplementar à escolarização dos estudantes com deficiência, como forma de acesso ao currículo e construção de autonomia e independência na escola e fora dela. No artigo 12º a presente Resolução descreve as ações pedagógicas e espaços que devem subsidiar o AEE, nomeando a sala de recursos e a sala de recursos multifuncional como espaços diferentes, sendo possível questionar a falta de clareza quanto à natureza desse espaço e sua nomeação. Conforme artigo 12, alíneas a e b:

1. na sala de recursos: **local com equipamentos**, materiais e recursos pedagógicos específicos à natureza das necessidades educacionais especiais da criança/estudante com deficiência, transtornos do espectro autista ou altas habilidades/superdotação, onde se oferece o AEE, complementando o atendimento educacional realizado em classe comum do ensino regular.
2. na sala de recursos multifuncionais: **local da escola** no qual se realiza o AEE para a criança/estudante com deficiência, transtornos do espectro autista ou altas habilidades/superdotação, por meio do desenvolvimento de estratégias de aprendizagem centradas em um fazer pedagógico que favoreça a construção de conhecimentos pelas crianças/estudantes, subsidiando-os para que desenvolvam o currículo e participem da vida escolar.

O AEE também é descrito como serviço de itinerância, atendimento temporário, estimulação precoce e enriquecimento curricular, o que pode ser lido como indícios dos ajustes, processos de escolhas e decisões da Rede na implementação do serviço.

O serviço de itinerância descrito no artigo 12, alínea c da Res. CME 35/2017 é tratado como a presença de um professor especialista na escola em intervalos periódicos para atendimentos aos estudantes com deficiência e suporte pedagógico aos professores. A formalização do dispositivo do serviço de itinerância como ação do AEE, em nossa análise, é uma medida que precariza os processos de inclusão escolar, à medida que dificulta as condições de trabalho dos professores. Consideramos essa medida uma construção e interpretação dos atores visíveis locais que integram a municipalidade de Caxias do Sul.

Com relação ao atendimento temporário mencionado no artigo 12, alínea d da Res. CME 35/2017, o mesmo é descrito como atendimento fora do espaço escolar para os estudantes com deficiência incapacitados temporariamente de frequentar a escola pelo prazo máximo de 30 dias. Não fica claro nesse dispositivo quais os critérios para nomear os sujeitos como “incapacitados temporariamente”, instigando-nos a refletir sobre a brecha que esse dispositivo abre para justificar a não frequência dos estudantes na escola aliado à leitura da gravidade da deficiência centrada no sujeito. Além disso, os casos de sujeitos hospitalizados, portanto, com condições objetivas de não poderem frequentar a escola, estão tratado no artigo 12, inciso II, alínea b, sob a nomeação de “atendimento pedagógico hospitalar ou domiciliar”.

Ainda, com relação ao suposto “atendimento temporário” não fica claro na caracterização do serviço o apoio presencial do professor especialista fora do contexto escolar. É transferido à família e à Assistência Social o acompanhamento do plano de trabalho individualizado elaborado na escola pelo professor do AEE e pelos professores dos componentes curriculares.

Na caracterização da estimulação precoce observamos a marca da leitura clínica, uma vez que há vinculação do serviço com as “atividades terapêuticas (segundo capacitação dos professores pelos órgãos da saúde)” (CAXIAS DO SUL, 2017).

A matéria do currículo recebe trato no artigo 14 da Res. CME 35/2017. Observa-se que diversas nomeações são usadas para se referir ao currículo: “currículo adaptado” (art. 17, §2º, alínea c), flexibilização curricular (artigo 14 § 2º), “funcionais” (artigo 14 §1º), sendo possível inferir a simplificação dos objetivos e conteúdos curriculares aos estudantes com deficiência. O caráter de reducionismo e simplificação do currículo aos estudantes com deficiência fica ainda mais evidente na indicação de uma ficha modelo para “certificação de conclusão com terminalidade específica” que integra o anexo da Resolução e no artigo 17 que dispõe sobre as habilidades e competências, bastante instrumentais, que devem fazer parte dos processos de avaliação dos estudantes com deficiência, a seguir:

[...] consciência de si; cuidados pessoais e de vida diária; exercício da independência; aptidões cognitivas, afetivas e psicossociais;

capacidade de estabelecer relações coletivamente e cooperativamente; capacidade de compreender a indicação de tarefas e executá-las; habilidades relacionadas as possibilidades de atividades produtivas, entre outras. (CAXIAS DO SUL, 2017).

A certificação da "terminalidade específica" é detalhada nos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 17 da Res. CME 35/2017. A justificativa para a expedição do certificado de terminalidade específica às pessoas com deficiência e transtornos do espectro autista é construída o meio da citação literal dos artigos 32, inciso I e 59, inciso II da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996).

HAAS; BAPTISTA (2016) observam que a terminalidade específica está presente na Resolução CNE/CEB 02/2001 (BRASIL, 2001) e, é citada no histórico que compões o Documento Orientador da Política (BRASIL, 2008) referindo-se ao Art. 59 da LDBEN (Lei n 9394/96). Nos dispositivos posteriores da política não há menção à terminalidade específica. HAAS; BAPTISTA (2016, p. 125) afirmam: "O silenciamento das legislações e orientações nacionais subsequentes, com relação ao dispositivo da terminalidade específica, não exclui o seu uso contínuo nas práticas cotidianas e, inclusive, assegurado em documentos oficiais pelos sistemas de ensino".

Em acordo com HAAS; BAPTISTA (2016), compreendemos que a omissão da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva quanto à utilização da certificação por terminalidade específica trata-se de um mecanismo que pode contribuir para a interpretação e produção de novos arranjos por parte dos sistemas estaduais e municipais de educação, colocando inclusive, em risco a continuidade da política por meio destas "janelas de oportunidades" que se abrem. (KINGDON, 2006).

Constatamos que no momento de ruptura de um ciclo político no Brasil voltado às políticas sociais com o "impeachment" da presidente eleita Dilma Rousseff, em uma tentativa política importante de compor a memória da trajetória da política nacional de Educação Especial no Brasil, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) do Ministério da Educação (MEC) publicou o documento "Consolidação da inclusão Escolar". Nesse documento, encontramos a NOTA TÉCNICA Nº 17 / 2009 / MEC / SEESP / GAB com posicionamento contrário à terminalidade específica com base na deficiência:

[...] não se justifica terminalidade específica com base na deficiência, uma vez que a legislação garante a todas as pessoas a continuidade de estudos na Educação de Jovens e Adultos, bem como são previstos cursos de extensão pela Educação Profissional, àqueles que estão fora da faixa etária obrigatória, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não ao nível de escolaridade. (BRASIL, 2016, p. 215)

Embora consideremos esse posicionamento importante, entendemos que não tem a mesma visibilidade e amplitude legal do artigo 59 da LDB (BRASIL, 1996) citado na Res. CME 35/2017. Portanto, no que concerne ao currículo, analisamos que a Rede Municipal de Caxias do Sul utiliza-se da omissão da política nacional para manter práticas conservadoras e estigmatizadoras dos sujeitos.

Quanto os profissionais que subsidiam os processos de inclusão escolar na Rede Municipal de Ensino, seus papéis e atribuições, a Res. CME 35/2017 distingue dois profissionais: o profissional que atua no AEE e o profissional de apoio educacional/cuidador educacional.

Quanto à formação do profissional do AEE exige-se a formação inicial para exercício da docência e a formação especializada em Educação Especial, mantendo alinhamento com as exigências da política nacional de Educação Especial, na forma do artigo 12 da Res. CNE/CEB 04/2009 (BRASIL, 2009) que, por sua vez, trata da formação do professor especialista em Educação Especial.

Nas atribuições do profissional do AEE (artigo 23) embora seja possível observar a aproximação com as atribuições previstas ao profissional na Res. CNE/CEB 04/2009 (BRASIL, 2009), na forma do artigo 13, questionamos o papel de marginalidade atribuído aos profissionais do AEE quanto aos processos de identificação e avaliação inicial dos estudantes com deficiência. Conforme a Resolução Municipal de Caxias do Sul, a avaliação inicial é feita por equipe multiprofissional e interdisciplinar da mantenedora (artigo 7º).

É possível constatar outras passagens em que há destaque ao papel dos profissionais da saúde como agentes que detêm os "saberes" necessário para os processos de escolarização desses sujeitos. Citamos o artigo 13 da Resolução em que se prevê "o assessoramento permanente ao professor pela equipe de saúde" que coordena o tratamento terapêutico individual, no caso de estudantes impossibilitados de frequentar as aulas em razão de tratamento de saúde que implique internação hospitalar ou permanência em domicílio.

. Com relação aos processos de identificação e avaliação dos sujeitos público-alvo da Educação Especial, a Nota Técnica do MEC/SECADI 04/2014 (BRASIL, 2014b) esclarece que a avaliação tem caráter pedagógico, deve ser feita pelo profissional do AEE, sem necessidade de laudo médico.

O profissional de apoio escolar (artigo 24) intitulado pela resolução municipal como cuidador educacional é definido da seguinte forma:

O Cuidador Educacional é o Profissional de Apoio Escolar previsto na Lei Federal nº 13.146/2015, que atua no apoio às crianças/estudantes com deficiência e/ou transtornos do espectro autista que apresentam alto grau de dependência no desenvolvimento das atividades escolares, auxiliando nas atividades de cuidado, de higiene, de alimentação, de locomoção e outras pertinentes ao contexto escolar. (CAXIAS DO SUL, 2017).

A formação inicial prevista para esse profissional na resolução é ensino médio seguido de curso de capacitação e formação continuada pela mantenedora ou outra instituição. Cabe mencionar que esses profissionais de apoio são contratados por meio de uma empresa que presta serviços terceirizados ao município, ou seja, não há esse profissional no quadro de funcionários efetivos da Rede.

Observamos no artigo 25 uma lista ampla de atribuições do profissional de apoio, algumas de caráter eminentemente pedagógico e, que são atribuições dos professores do ensino comum e especializado, tais como, fornecer informações ao professor para a realização de relatórios e/ou avaliações das crianças/estudantes; registrar periodicamente, conforme necessidade e solicitação da escola os avanços e as dificuldades das crianças/estudantes atendido(s).

Portanto, com relação ao profissional de apoio/cuidador educacional é possível constatar que ele assume um destaque maior quanto à amplitude de suas atribuições em relação às leis e normas nacionais. Considerando o caráter de transitoriedade desses profissionais na escola, uma vez que não são profissionais do quadro efetivo e não são docentes em sua formação, entendemos que esse "alargamento" de suas atribuições compromete a efetividade dos processos de inclusão escolar.

Cabe, ainda, mencionar que a resolução mantém o discurso da "gravidade" da deficiência para definir o seu destino para o ensino comum ou escola especial.

Considerando todos os aspectos analisados anteriormente, entendemos que a perspectiva da inclusão escolar em relação à Educação Especial na agenda política decisória municipal tem influências do modelo clínico na forma de conceber os sujeitos com deficiência, o que interfere diretamente no modo como são definidos e caracterizados os serviços, assim como, nos papéis que os profissionais desempenham.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Educação. Câmara da Educação Básica. **Resolução n. 02, de 11 de setembro de 2001.** Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 14 de setembro de 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.** Brasília, DF: MEC/SEESP. DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica (2009). **Resolução CNE/CEB nº04 de 2 de outubro de 2009.** Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal n. 7611 de 17 de novembro de 2011.** Dispõe sobre a Educação Especial, o Atendimento Educacional Especializado e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014 a.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **NOTA TÉCNICA Nº 04 / 2014 / MEC / SECADI / DPEE.** Orientação quanto a documentos comprobatórios de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no Censo Escolar. Brasília, 2014b.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO, DIVERSIDADE E INCLUSÃO. **A Consolidação da Inclusão escolar no Brasil 2003 a 2016.** Brasília, 2016.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB.Revista Brasileira de Informação bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, 1º semestre 2006.

CAXIAS DO SUL. Conselho Municipal de Educação. **Resolução CME nº 35/2017.** Dispõe sobre as diretrizes para a Educação Especial no Sistema Municipal de Ensino de Caxias do Sul, 2017. CAXIAS DO SUL, Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/educacao/educacao-especial>. Consulta feita em janeiro/2018.

FRASSONI, Joseane. **Atendimento educacional especializado para a educação infantil em redes municipais de ensino do estado do Rio Grande do Sul: Caxias do Sul**, Porto Alegre, Santa Maira e Uruguaiana. 2017. 195f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, RS, 2017.

HAAS, Clarissa; BAPTISTA, Claudio Roberto. Educação Especial, currículo e Atendimento Educacional Especializado: memória e documentação dos dispositivos pedagógicos para inclusão escolar no Brasil. In: CHAVES, Vera Lucia Jacob; SOUZA, Elizeu Clementino (orgs.). **Documentação, memória e história da Educação no Brasil: Educação Especial, questões étnico-raciais e de gênero** Tubarão, SC: Copiart, 2016, Vol. 2. p. 117-138.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. **Microdados do Censo Escolar.** Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados>> Acesso em: 02/04/2018.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAIVA Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**, v. 1. Brasília: ENAP, p. 219-224, 2006a.

\_\_\_\_\_. Formação da Agenda Governamental: perspectivas teóricas. Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, GT 19 – Políticas Públicas, 2005.

\_\_\_\_\_. Juntado as coisas. In: SARAIVA Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**, v. 1. Brasília: ENAP, p. 225-245, 2006b.

SINDICATO DAS INDÚSTRIAS METALÚRGICAS, MECÂNICAS E DE MATERIAL ELÉTRICO DE CAXIAS DO SUL. SIMEC. **Perfil Sócio-econômico 2017.** Caxias do Sul, 2017.

[i] Em: <https://caxias.rs.gov.br/servicos/educacao/educacao-especial>. Consulta feita em janeiro/2018.

[ii] Em: <http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando/monitoramento-das-metas-do-pne-2014-2024> Consulta feita em janeiro/2018.

[iii] A presença da Rede Federal de Ensino em Caxias do Sul, por meio do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS) é recente: desde 2008.