

Políticas de inclusão escolar no Brasil e suas diretrizes

Claudio Roberto Baptista
Melina Chassot Benincasa Meirelles

Abstract

The aim of this paper is the analysis of the schooling processes of people with disabilities in Brazil, considering aspects of the educational policy of the country and the specific context of a city in the southern region. There had been used predominantly in the analysis normative documents and educational indicators. The theoretical foundation has its basis systemic thinking and the cognitive approach of policies linked to the work of Pierre Muller and Yves Surel. This study shows the occurrence of advances in school inclusion, such as: significant increasing in enrollment of students with disabilities in regular education and provision of specialized support services in special education. There is the persistence of major challenges related to qualification of services, to teacher education and to the necessary changes in the scope of curriculum.

Keywords:
**special education, school inclusion,
education in Brazil, educational policies**

Questo testo si propone di analizzare i processi di scolarizzazione delle persone con disabilità in Brasile, considerando gli aspetti della politica educativa del Paese e del contesto specifico di una città nella regione Sud. Nell'analisi, sono stati utilizzati soprattutto documenti normativi ed indicatori educativi. Il fondamento teorico si basa sul pensiero sistemico e sull'approccio cognitivo delle politiche connesse al lavoro di Pierre Muller e Yves Surel. Lo studio mostra l'occorrenza dei progressi dell'inclusione scolastica, come il significativo aumento delle iscrizioni di studenti con disabilità nell'istruzione regolare e l'offerta di servizi di supporto specializzato in educazione. Restano importanti sfide relative alla qualificazione dei servizi, alla formazione degli insegnanti e alle modifiche necessarie al programma scolastico.

Parole chiave:
**pedagogia speciale, inclusione scolastica,
educazione in Brasile, politiche educative**

Políticas de inclusão escolar no Brasil e suas diretrizes¹

O presente texto apresenta uma reflexão sobre a educação no Brasil, com especial atenção dirigida aos processos de escolarização das pessoas com deficiência. A análise terá dois planos concomitantes: a inclusão escolar no Brasil e a discussão específica desse processo no contexto de uma cidade de grande porte – Porto Alegre, capital de um dos estados da Região Sul do País. Considera-se a história e a política educacional buscando analisar os movimentos que alteram a perspectiva predominante e que instituíram novas dinâmicas na gestão dos contextos educacionais. Assim, o foco da análise será uma “nova” perspectiva política para a educação especial no Brasil, com a intensificação da diretriz associada à inclusão escolar, e seus desdobramentos em termos do plano legal, com a aprovação de dispositivos normativos que alteram a política brasileira, além das modificações no âmbito da gestão no sentido de redirecionar o eixo do financiamento público e do investimento em espaços de efetivação da escolarização das pessoas com deficiência.

A presente reflexão está fundamentada em uma perspectiva analítica que tem como base o pensamento sistêmico e a abordagem cognitiva de políticas, em sintonia com as proposições de Muller e Surel (2002). Tais estudiosos, ao abordarem os processos de mudança associados ao universo político, analisam o papel dos diferentes atores sociais no movimento de instituir dinâmicas que estão vinculadas à produção de sentidos e que, conseqüentemente, abrem novas possibilidades interpretativas e sistematizadoras na análise dos fenômenos sociais. Com referência à abordagem cognitiva de políticas, Muller e Surel (2002) afirmam que esta perspectiva:

[...] repousa sobre a idéia de que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como “verdadeira” pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados (p. 51).

Ao refletirmos sobre o processo de instituição de políticas públicas, consideramos ainda a dinamicidade expressa no conceito de itinerário circular de Maturana (1998) analisado por Brizolla (2009). Ter essa perspectiva como referência implica conceber a política como um processo no qual está em

1 Apoio: CAPES e CNPq.

jogo a contínua ressignificação associada aos atores sociais. Entende-se, assim, a compreensão de novas dinâmicas como um fenômeno permeado pela circularidade que resgata o passado e anuncia o futuro, em processos nos quais está em jogo a busca por explicar aquilo que se conhece. Trata-se de uma perspectiva que valoriza a circularidade, reconhece a processualidade ao analisar a instituição de novas dinâmicas e nos auxilia na leitura relativa aos processos de mudanças. Essas mudanças não deveriam ser vistas como a resolução de problemas prévios.

[...] é necessário partir, ao contrário, da idéia segundo a qual as políticas públicas não servem para “resolver” os problemas. [...] Na realidade, os problemas são “resolvidos” pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo processo de ação pública. (Muller; Surel, 2002, p. 29).

Tais reflexões nos auxiliam na compreensão de um processo extremamente complexo que marca as mudanças da educação brasileira, quando consideramos a escolarização das pessoas com deficiência. A história dessa escolarização, ao tomarmos o século XX como referência, é marcada pela precária ação estatal, recurso a parcerias com instituições privadas e trajetórias educacionais que não ofereciam propriamente escolarização, mas eram restritas a habilidades de vida diária e a competências curriculares preparatórias para uma escolarização que jamais se efetivava. Parte desse processo pode ser conhecida na análise proposta por Januzzi e Caiado (2013).

O trabalho pedagógico com alunos com deficiência, quando se assume a inclusão escolar como diretriz, estará necessariamente permeado por aspectos que constituíram políticas passadas e que se repetem naquelas que caracterizam o presente (Baptista, 2015).

Um marco para a identificação dessa mudança pode ser associado aos anos de 1980, com a redemocratização do País e a aprovação da atual Carta Constitucional (Brasil, 1988), a chamada “Constituição Cidadã”. Esse adjetivo – cidadã – possui uma força anunciativa, pois evoca, ao afirmar a cidadania, sua importância e sua “novidade” quando consideramos a vida da população em sentido amplo. Em modo semelhante ao processo vivido por muitos países considerados emergentes no cenário político mundial, o período posterior aos anos 1980 tem sido de grandes alterações para o Brasil. No plano educacional, tem se intensificado a escolarização como experiência generalizada, com a universalização do acesso à escola para o designado Ensino Fundamental².

Outro marco importante no plano político educacional foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional no ano de 1996 (Brasil,

2 De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), a educação escolar compõe-se de: educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e educação superior (Art. 21).

1996), a qual apresenta uma série de mudanças importantes no âmbito da Educação do país, entre elas um capítulo específico sobre a educação especial, assegurando aos alunos com deficiência os apoios necessários aos processos de escolarização no ensino regular, como a figura do profissional de apoio especializado.

Em análise que se dirige aos processos de inclusão escolar e de redefinição das diretrizes para a educação especial, Kassar e Rebelo (2013) destacam as mudanças na educação no Brasil, sinalizando que, ao longo do período posterior a 2003, a política proposta pelo Governo Federal começa a indicar a impossibilidade de escolarização fora do sistema comum de ensino. De acordo com essas estudiosas, tal impossibilidade fica legalmente evidente no Decreto n. 6.571/2008 (Brasil, 2008a), posteriormente substituído pelo Decreto n. 7611/2011 (Brasil, 2011), e na Resolução n. 04 de 2009 do Conselho Nacional de Educação (Brasil, 2009a), dispositivos que admitem a realização de atendimento educacional especializado apenas complementarmente ou de forma suplementar e não mais substitutiva à escolarização, limitando assim a ação em escolas especiais e em classes especiais (Brasil, 2008b). Afirma-se, desse modo, o apoio especializado necessário para a trajetória dos alunos com deficiência em espaços como a sala de recursos³ sem que o aluno deixe de frequentar sua classe de referência no ensino comum. Essa diretriz passa a prever que as instituições especializadas e as escolas especiais deixem de atender em modo pleno o aluno e passem a se organizar como centros de atendimento educacional especializado. Embora essa seja uma alteração que se encontra em processo, é possível identificar estudos que se ocupam dessa mudança, como a pesquisa de Viegas (2014).

Além da existência desses dispositivos, a política brasileira acerca do tema em questão tem sido caracterizada pela intensificação da presença, nas escolas comuns, de professores especializados em educação especial que possuem a sala de recursos como espaço de referência, mas que deveriam atuar com as redes constituídas pelas interações do aluno com deficiência, seus colegas, seus professores, seus familiares. A alteração em termos de proposição pedagógica é enorme. Passa-se de um momento anterior de ausência de escolarização ou de institucionalização em escolas especiais para novas configurações e novas expectativas dirigidas aos alunos e aos profissionais da escola.

Após o ano 2003, dois grandes programas ministeriais procuram favorecer essas mudanças. Um deles esteve centrado na formação de gestores – Educação Inclusiva: direito à diversidade – e buscou por meio da formação fomentar novas dinâmicas a partir de uma rede nacional de municípios-polo que têm responsabilidade de difusão junto a outros municípios de uma perspectiva inclusiva para a educação. O segundo programa – Programa Implantação de

3 A sala de recursos é um espaço paralelo de atendimento complementar oferecido aos alunos com deficiência que frequentam classes comuns. Os alunos atendidos passam por uma triagem pedagógica que identifica a necessidade de uma ação específica a ser desenvolvida por um profissional especializado em educação especial.

Salas de Recursos Multifuncionais, instituído pela Portaria Ministerial n. 13/2007 (Brasil, 2007) – oferece aos gestores a possibilidade de receberem recursos materiais para a instituição das salas de recursos que são pensadas como uma espécie de “laboratório”. Esse processo prevê a destinação de espaço físico para essas salas e a contratação de professores especializados em educação especial.

Quando analisamos os indicadores de matrículas dos alunos com deficiência na educação básica brasileira ao longo das últimas décadas, é possível perceber a magnitude das alterações na educação relativa a esses sujeitos (Baptista, 2011). Em 1998, o total de alunos identificados como aqueles que demandavam apoio especializado era de 337.326, passando a 886.815 em 2014. O total indicado em 2014 equivale a 1,78% das matrículas gerais da educação básica, que eram 49.771.371. Quando observamos a distribuição das matrículas dos alunos com deficiência nos diferentes espaços das escolas, é possível identificar um aumento significativo no percentual de alunos incluídos em escolas comuns (698.768, em 2014). A distribuição desses alunos nos serviços educacionais indica que, em 1998, apenas 13% frequentavam classes comuns do ensino regular. Esse percentual passa a 79% em 2014.

A análise geral desse movimento permite a identificação de existência de legislação que determina e regulamenta a inclusão escolar, mudança radical na distribuição desses alunos em termos das escolas e dos serviços educacionais, além da ampliação de serviços não exclusivos (sala de recursos), fazendo com que o apoio especializado se aproxime das escolas de ensino comum. Apesar desse panorama, é fundamental compreender quais são os atuais desafios e como se organizam os polos de resistência, que certamente existem. Em sintonia com a análise quantitativa desses indicadores, consideramos fundamental a investigação acerca dos processos institucionais que referendam as decisões da gestão e definem configurações locais que se associam à permanência de uma compreensão que reafirma a suposta impossibilidade de inclusão para parte dos alunos com deficiência, particularmente aqueles com comprometimentos mais severos. Nessa direção, consideramos que a análise de um contexto específico pode ser muito elucidativa em função de colocar em destaque a coexistência de dinâmicas muito inovadoras em concomitância com um tecido social que reafirma a suposição da deficiência como um fenômeno intrínseco ao sujeito e, em grande medida, pouco permeável a dinâmicas evolutivas e transformadoras. Assim, entramos em nosso segundo eixo analítico, direcionando essa discussão para o contexto do município de Porto Alegre.

1. Análise de um contexto local: Porto Alegre

A cidade de Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, possui 1.409.351 habitantes (IBGE, 2010), sendo a mais populosa do estado.

No campo da organização estrutural de ensino dessa cidade, o total de matrículas na educação básica é de 305.153. A escola pública dessa cidade,

considerando estado e município, atende 198.619 alunos. As redes estadual e municipal respondem, respectivamente, por 147.955 e 50.664 da escolarização dos alunos da educação básica. A rede municipal é composta por 98 escolas, 51 de ensino fundamental, cinco escolas especiais, 41 escolas infantis e uma de ensino médio. Todas as escolas de ensino fundamental possuem sala de recursos sob a responsabilidade de um educador especial. No que diz respeito às matrículas dos alunos com deficiência nessa rede de ensino, elas somavam 2.069 no ensino comum e 612 nas escolas especiais (Brasil, 2013).

A referida rede possui um histórico de iniciativas favorecedoras da inclusão escolar, marcando desde a década de 1990 uma proposta de atendimento aos alunos público-alvo da educação especial na educação regular comum. Em 1999 houve o fechamento das últimas classes especiais nessa rede, e os serviços especializados em educação especial passaram a ser concentrados nas salas de recursos e nas escolas especiais.

A intensificação desse processo ocorreu desde a primeira gestão da “administração popular”⁴ (1989-1993). Essa rede tem vivido dinâmicas de valorização de uma educação popular, pautada em iniciativas que envolvem a participação da comunidade, com uma gestão democrática, na defesa de uma instituição de processos formativos baseados em ações coletivas. No âmbito da educação especial, de 1988 a 1991, houve a construção e inauguração de quatro escolas municipais especiais na rede, além de uma quinta escola especial destinada a alunos surdos inaugurada em 2008. A exemplo das classes especiais, essas instituições apostavam na concepção de que os sujeitos com deficiência deveriam estar segregados em um espaço específico, supostamente por não apresentarem condições de acompanhar a escolarização oferecida nas escolas regulares. De acordo com Silva Junior (2013), no ano de 1991 a Assessoria da Equipe Interdisciplinar de Apoio da Secretaria Municipal de Educação apresenta um relatório no qual destaca a necessidade de “[...] repensar a escola especial como um espaço de **transição** articulado às questões pertinentes à evasão escolar, exclusão e segregação da criança e do adolescente com deficiência (p. 49)”. Ainda de acordo com a pesquisa desenvolvida por Silva Junior (2013), a análise das trajetórias escolares dos alunos das escolas especiais municipais, em 2012, mostrava que eram praticamente inexistentes as dinâmicas de transição entre o ensino comum e aquele especializado. O tempo de permanência dos alunos nas escolas especiais era, em média, de oito a 10 anos.

No ano de 1995 ocorre a implantação das salas de recursos – designadas salas de integração e recursos – nas escolas municipais de ensino fundamental. Por muitos anos, essas salas existiam em algumas escolas e funcionavam como polo de referência para um conjunto de outras escolas, exigindo que houvesse o deslocamento dos alunos para ter acesso ao atendimento e dos professores

4 Administração Popular envolvia coligação de partidos de esquerda (denominada Frente Popular) que governou a cidade de Porto Alegre durante 16 anos (1989-2004), tendo o PT (Partido dos Trabalhadores) como principal partido (Silva Junior, 2013).

especializados para o acompanhamento da vida escolar do aluno por meio de visitas às diferentes escolas. O avanço nacional de implantação desse serviço faz com que, em 2015, cada escola de ensino fundamental da rede possua uma sala de recursos e um educador especializado em atuação nesse espaço.

No âmbito da educação infantil, no ano de 1991 tiveram início os serviços de apoio educacional especializado oferecidos em duas modalidades, denominadas: Educação Precoce e Psicopedagogia Inicial. A primeira modalidade refere-se às crianças em idade de creche (0 a 3 anos), enquanto que a segunda contempla os alunos em idade pré-escolar (4 a 5 anos). O referido serviço, no ano 2000, foi ampliado para as quatro escolas municipais especiais, o que tem gerado reflexões sobre os efeitos de uma criança e sua família receberem apoio em espaço institucional que se mostra como o contexto da escola especial, muitas vezes contribuindo para que aquele se institua como o lugar de escolarização futura para essas crianças.

Ao refletirmos sobre os possíveis efeitos associados à política de inclusão escolar, consideramos que essa análise não deva ser restrita aos serviços especializados em educação especial, mas deve compreender a relação desses serviços com um conjunto de dispositivos de apoio destinados aos alunos em geral, incluindo a própria concepção de currículo. No plano da reorganização curricular, tem havido o predomínio de uma estrutura por ciclos de formação caracterizada por: proposta de organização das turmas de alunos em função da idade cronológica, evitando a repetência e a retenção de alunos considerados “inaptos”; inserção de dinâmicas de avaliação processual e coletiva, as quais devem valorizar os avanços do aluno em sua singularidade; oferecimento de apoios complementares, como laboratórios de aprendizagem aos alunos que apresentam dificuldades mas que não são considerados alunos com deficiência; inserção de um grupo de docentes com formação diversificada atuando em modo compartilhado desde os primeiros anos do ensino fundamental, como ocorre com as áreas de educação física, língua estrangeira, artes. Tais mudanças foram implementadas na década de 1990, mas persistem nessa rede, mesmo diante de alterações políticas do ponto de vista dos partidos responsáveis pela gestão. Uma ampla análise da implementação desses processos pode ser encontrada em Moll (2013).

2. Considerações finais

Ao longo do presente texto, apresentamos um panorama contemporâneo relativo à educação especial no Brasil. Com base na análise de indicadores, de dispositivos legais e de uma experiência específica em uma rede pública, podem ser percebidas características que constituem a história recente acerca da escolarização das pessoas com deficiência. Destacamos a sintonia existente entre a política educacional brasileira e as orientações internacionais expressas, por exemplo, na Convenção Internacional sobre o Direito das Pessoas com Deficiência da ONU, em 2007, incorporada à legislação brasileira por meio do Decreto n. 6.949/2009 (Brasil, 2009b). Apesar de haver uma evidente mu-

dança em curso, com aumento de matrículas desses alunos nas escolas de ensino comum, observa-se que persistem espaços de atendimento exclusivo, como as escolas especiais. A processualidade que se evidencia nesse movimento pode ser explicada em função de uma característica que marca a escola brasileira, particularmente a pública. Não existe um sistema único sobre o qual o ordenamento jurídico possa incidir em modo unívoco, mas uma composição de responsabilidades dirigidas aos entes federados – estados e municípios –, os quais podem usufruir de parcial autonomia na implementação das diretrizes legais. As determinações legais vigentes em âmbito nacional estão sujeitas à aprovação de diretrizes específicas no âmbito desses outros espaços de gestão, favorecendo a criação de dinâmicas de interpretação local sobre a aplicação da norma específica. Lembramos que, no Brasil, as escolas públicas têm sido o espaço prioritário de implementação de políticas de inclusão escolar, pois a escola privada se constitui como um espaço seletivo que atende aos interesses de determinados grupos sociais e pode definir a tipologia de seu alunado. No caso das escolas públicas, há uma diferenciação em termos da ação dos estados, que se ocupam nos anos finais da escolarização básica, e dos municípios, que, tendencialmente, oferecem serviços vinculados aos anos iniciais da escolarização: educação infantil e ensino fundamental. Essa disposição organizativa tem feito com que as redes municipais tenham sido protagonistas quando se discute a inclusão escolar, considerada a história recente de acesso dos alunos com deficiência à escola.

Podemos identificar avanços favorecedores da inclusão, mas persistem enormes desafios relativos à qualificação dos serviços e dos profissionais envolvidos. Dentre os serviços de apoio, destaca-se a sala de recursos, na qual atua o professor especializado em educação especial. Embora as diretrizes para essa atuação anunciem a necessidade de parceria e ação colaborativa entre os docentes responsáveis pela sala de aula e aqueles especializados, é frequente que sejam relatadas dificuldades que envolvem fatores operativos – tempo específico para planejamento conjunto ou deslocamento do professor especializado entre várias escolas –, ou ainda de tipo mais constitutivo do perfil docente em função da formação recebida, no sentido do conhecimento possuído pelos docentes especializados em termos de competências pedagógicas para auxiliar nas questões de didática e planejamento.

Referências

- Baptista C. R. (2011). Educazione e disabilità in Brasile: uno sguardo verso i servizi che cambiano. *L'integrazione scolastica e sociale*, 10, pp. 56–62.
- Baptista C. R. (2015). *Escarolarização e deficiência: configurações nas políticas de inclusão escolar*. São Carlos: Marquezine & Manzini: ABPEE. Disponível online: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116627/000967507.pdf?sequence=1>
- BRASIL. Congresso Nacional. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília – Senado Federal.
- BRASIL. Congresso Nacional. 20 de dezembro 1996, n. 9.394 – *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB*.

- BRASIL. Ministério da Educação. 24 de abril de 2007, n. 13 - *Portaria normativa*. Dispõe sobre a criação do “Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais”.
- BRASIL. 17 de setembro de 2008, *Decreto n. 6.571* – Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o 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. 2008a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial (SEESP). 07 de janeiro de 2008 - *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. 2008b.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. 2 de outubro de 2009, *Resolução n. 04* - Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. 2009a.
- BRASIL. 25 de agosto de 2009, *Decreto n. 6.949* - 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. Diário oficial da União, Brasília, nº 163, 26 de agosto de 2009. 2009b.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. 17 de novembro de 2011, *Decreto n. 7.611* - Dispõe sobre a Educação Especial, o Atendimento Educacional Especializado e dá outras providências.
- BRASIL. Ministério da Educação. INEP. Censo escolar da educação básica, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>. Acesso em: 8 de junho de 2015.
- Brizolla, F. (2009). Implementação de políticas públicas de inclusão escolar: a matriz cognitiva como ferramenta de acompanhamento do processo. In: *32ª Reunião Anual da ANPED*, Caxambu. Sociedade, cultura e educação: novas regulações? (pp. 56-72).
- IBGE. Sinopse do censo demográfico 2010, Rio Grande do Sul. 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=43&dados=1>>. Acesso em: 8 de junho de 2015.
- Jannuzzi G. M., Caiado K. R. M. (2013). *APAE - 1954 a 2011: algumas reflexões*. Campinas, SP: Autores associados.
- Kassar M. C. M., Rebelo A. S. (2013). O “especial” na educação, o atendimento especializado e a educação especial. (pp.21-42). In: Jesus D. M. de, Baptista C. R., Caiado K. R. M. (Org.). *Prática pedagógica na educação especial: multiplicidade do atendimento educacional especializado*. 1ed. Araraquara, SP: Junqueira e Marin.
- Maturana H. (1998). *Emoções e linguagem na educação e na política*. Belo Horizonte: UFMG.
- Moll J. (2013). *Os tempos da vida nos tempos da escola: construindo possibilidades*. Porto Alegre: Penso.
- Muller P., Surel Y. (2002). *A análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT.
- Silva Junior E. M. Alunos de escolas especiais: trajetórias na rede municipal de ensino de Porto Alegre. (2013). 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- Viegas L. T. (2014). *A reconfiguração da Educação Especial e os espaços de atendimento educacional especializado: análise da constituição de um centro de atendimento em Cachoeirinha/RS*. 325 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SE