

A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA EM JUNDIAÍ: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO¹

THE NATIONAL POLICY OF SPECIAL EDUCATION IN THE PERSPECTIVE OF INCLUSIVE EDUCATION IN JUNDIAÍ: AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION PROCESS

Denise Soares da Silva ALVES²
Luis Enrique AGUILAR³

RESUMO: Este artigo tem como objetivo analisar o processo de implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEE-PEI) entre os anos de 2008 e 2013 na Rede Municipal de Ensino de Jundiá, interior de São Paulo. Duas questões direcionaram o desenvolvimento desta pesquisa: como se articula o processo de implementação da PNEE-PEI na Rede Municipal de Jundiá e quais as consequências da implementação desta política para a Educação Especial no município. Com o intuito de alcançar o que propõe, este estudo empregou de forma integrada os métodos quantitativo e qualitativo de pesquisa. Os dados coletados foram organizados e submetidos à análise e interpretação por meio da técnica de análise de conteúdo. A pesquisa revela uma participação representativa do terceiro setor no atendimento da Educação Especial em Jundiá nos anos que antecedem a publicação da PNEE-PEI, evidenciando uma transferência da responsabilidade estatal na oferta e na manutenção desta modalidade. Esse cenário de dominação do terceiro setor passa a modificar-se a partir da implementação da PNEE-PEI que impulsionou a construção de uma política municipal de educação inclusiva, refletindo na expansão do número de matrículas na rede regular de ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Escola Pública. Educação Especial. Política Nacional de Educação Especial. Implementação. Jundiá.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the implementation process of the National Policy of Special Education in the Perspective of Inclusive Education (known as PNEE-PEI) between 2008 and 2013 in the Teaching Municipal Network of the city of Jundiá, state of São Paulo, Brazil. Two issues guided the development of this research: how the PNEE-PEI implementation process is articulated in the Municipal Network of Jundiá and what the consequences of implementing this policy for Special Education in the municipality are. In order to achieve this proposal, this study used the quantitative and qualitative methods of research in an integrated way. The collected data were organized and submitted for analysis and interpretation through the technique of content analysis. The research reveals a representative participation of the third sector in the provision of Special Education in Jundiá in the years prior to the publication of PNEE-PEI, showing a transfer of state responsibility in the provision and maintenance of this modality. This scenario of domination of the third sector began to change with the implementation of the PNEE-PEI which promoted the construction of a municipal policy of inclusive education, reflected in the expansion of the number of enrollments in the regular network of education.

KEYWORDS: Public School. Special Education. National Policy of Special Education. Implementation. Jundiá.

1 INTRODUÇÃO

Uma amplitude de documentos internacionais e nacionais e toda a extensão do arcabouço político-legal brasileiro, somados à expressividade dos movimentos sociais, orientaram e alicerçaram políticas de Educação Especial no país, hoje fundamentada sob a perspectiva da Educação Inclusiva (Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, 2008). Esses registros legais são importantes para assegurar possibilidades de mu-

¹ <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-65382418000300005>

² Docente da Escola de Aplicação – EAUFPA pela Universidade Federal do Pará – UFPA, Belém – PA, Brasil. denise Soares.silva@gmail.com.

³ Docente da Faculdade de Educação, do Departamento de Administração e Supervisão Educacional pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas – SP, Brasil. luis.aguilar@merconet.com.br.

danças e transformações sociais. Entretanto, seria ingênuo pensar que um instrumento legal por si só teria a capacidade de provocar alterações significativas no cenário educativo sem que antes os princípios inclusivos balizados por esse instrumento encontrem aplicação em escolas e sistemas de ensino e promovam novas reflexões para que as mudanças anunciadas, de fato, sejam concretizadas. Igualmente ingênuo seria acreditar que uma vez que uma política seja publicada que ela irá se materializar tal como foi idealizada, desconsiderando, contudo, a existência de fatores políticos, econômicos e sociais que podem gerar interferências em seu processo de implementação.

Esta perspectiva de que transformações em educação se dão uma vez que tenham sido instituídas na forma da lei é uma característica histórica da educação brasileira. O raciocínio é o de que uma nova educação se faria bastando criar uma condição de imposição legal aos sistemas educacionais (Ferreira & Ferreira, 2013, p. 34).

Partindo dessa compreensão, este estudo – que é um recorte da dissertação de Mestrado intitulada *Uma análise da implementação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no Município de Jundiaí, SP* – pretende apresentar e analisar o processo de implementação da PNEE-PEI no município de Jundiaí, São Paulo. A perspectiva metodológica adotada para esta análise consistiu na utilização conjunta da pesquisa quantitativa e qualitativa, constituindo como instrumentos a análise documental e a utilização de entrevistas semiestruturadas com os principais implementadores da política em Jundiaí, submetendo os dados colhidos à técnica de análise de conteúdo.

2 PROPOSTA METODOLÓGICA

A pesquisa foi conduzida em dois momentos. O primeiro foi constituído de levantamento bibliográfico e documental, recorrendo-se às contribuições teóricas de autores que tratam a respeito da Educação Especial e aos regulamentos da esfera federal que determinam e caracterizam a política de inclusão escolar no Brasil. E o segundo foi composto de pesquisa de campo, coleta e análise de dados, entrevistas semiestruturadas com implementadores da política municipal⁴ e estudo dos documentos oficiais do município. O plano foi estabelecer relações entre a revisão de literatura e a interpretação dos dados observados em campo. Martins (2000, p. 28) assevera que “[...] a análise correlacional busca a identificação de fatores em relação a outro, a partir de comparações entre os diversos estudos com a finalidade de estabelecer parâmetros de análises”.

Os dados coletados na pesquisa documental e nas entrevistas foram organizados e submetidos à análise e à interpretação por meio da técnica de Análise de Conteúdo, a qual tem Laurence Bardin (1977) como principal representante e, ao rigor metodológico, a fim de garantir maior objetividade para a técnica de leitura de textos.

⁴ O projeto de pesquisa foi submetido à avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP (Campus Campinas), tendo como base a Resolução No 196/96 CNS/MS que dispõe sobre as diretrizes e normas regulamentadoras em pesquisa envolvendo seres humanos. O projeto obteve sua aprovação em 29 de setembro de 2013, sob o Parecer N° 409.698.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para análise do universo estudado, consideraram-se três categorias: 1) a organização da modalidade Educação Especial pela Secretaria Municipal de Educação e Esportes (SMEE); 2) as consequências positivas decorrentes do processo de implementação da PNEE-PEI; e 3) os obstáculos encontrados no processo de implementação da PNEE-PEI. Os resultados da análise são apresentados e discutidos a seguir.

3.1 A ORGANIZAÇÃO DA MODALIDADE EDUCAÇÃO ESPECIAL PELA SMEE

Para compreender como se organizou essa modalidade no período compreendido entre os anos de 2008 a 2013, três fases no desenvolvimento dessa organização foram consideradas: diagnóstico e tomada de decisão (2008-2011), estruturação (2011-2012) e adequação (2013). Tais fases foram identificadas após análise das entrevistas com os sujeitos de pesquisa. Nesses cinco anos, três equipes gestoras estiveram à frente do Núcleo de Políticas Públicas para Inclusão (NPPI). Portanto, para compreender a organização temporal desse setor, os sujeitos da pesquisa foram identificados da seguinte maneira: Gestora 1 (2008-2011), Gestora 2a (2011-2012), Gestora 2b (2011-2012), Gestora 3a (2013) e Gestora 3b (2013), totalizando cinco participantes.

3.1.1 DIAGNÓSTICO E TOMADA DE DECISÃO (2008-2011)

Pouco se pode dizer a respeito da Educação Especial em Jundiá no período que antecedeu o ano de 2008. A Gestora 1, responsável pela modalidade no período analisado, relata a dificuldade encontrada por ela ao assumir a responsabilidade que lhe foi incumbida pela ausência de documentos e históricos que nortegassem minimamente suas futuras ações. A ausência de um documento para análise, de um histórico para orientação, foi o que levou a Gestora 1 a declarar que “[...] foi como [...] se começasse realmente do zero” (Gestora 1, 2013).

[...] não tinha nenhuma documentação, então foi uma dificuldade para mim muito grande também, traçar um plano de governo como eles me pediam, sem ter histórico, o único histórico que eu tinha era as pastas dos convênios, só que assim, o convênio é um contrato jurídico, então ele diz pouco do que é pedagógico, do que é educacional [...]. (Gestora 1, 2013).

Quando indagada sobre o período que antecedeu a sua gestão, destacou a Gestora 1 que, antes de 2008, as questões que envolviam a Educação Especial eram tratadas pela Diretoria Técnico Financeira (DTF) da SMEE, que emitia o pagamento para as instituições especializadas. O trabalho com Educação Especial, na época, se limitava a uma coordenação interna, burocrática, de estabelecimento, acompanhamento e pagamento de convênios⁵, não havendo contato direto com as escolas municipais.

A aplicação do dinheiro público e o amparo financeiro oferecidos ao setor privado não somente representam uma proteção do Estado para esse segmento, como também cria um vínculo nocivo, uma vez que a subvenção financeira concedida às instituições para a manutenção dos seus serviços, desresponsabiliza o poder público no oferecimento da Educação Especial

⁵ A autorização para realização dos convênios com entidades assistenciais é dada pela Lei Municipal Nº 6.859, de 19 de julho de 2007 (Lei Municipal nº 6.859, 2007).

na rede regular e mantém o provimento dessa modalidade de ensino predominantemente em escolas especializadas. No entender de Romero (2006, p. 180):

Reforça-se com isso não só a histórica dualidade do caráter da educação especial, permanecendo assim o paralelismo nas suas formas de oferta, como também o fato de o poder público, ao reconhecer o papel dessas instituições, atribuir a estas um perfil público, incorporando-as nas políticas públicas para a educação e, conforme destacado, concedendo o apoio e subsídios financeiros para o desempenho de suas ações.

Não diferente do que fora apresentado por Romero (2006), em Jundiaí, a manutenção dos espaços privados pelo poder público era uma forma da SMEE valer-se das iniciativas privadas para a condução de responsabilidades que lhe cabiam. Assim, enquanto as instituições se encarregavam do atendimento pedagógico, a Prefeitura Municipal de Jundiaí (PMJ) empreendia seus esforços para conferir o sustento dessas instituições.

Importa ressaltar, entretanto, que esta não é uma postura exclusiva do município de Jundiaí. Um estudo realizado por Botura e Manzoli (2006), quando resgataram a história da Educação Especial na cidade de Ribeirão Preto, apontou que a ausência de políticas públicas que garantissem o atendimento escolar às crianças com deficiência impulsionou famílias a buscarem outros meios de acesso à educação de seus filhos. As instituições, por conseguinte, apresentavam-se historicamente como a única alternativa de atendimento especializado, destinado aos alunos não elegíveis à educação do ensino público.

Ferreira e Ferreira (2013), após análise de um estudo do MEC sobre a situação da Educação Básica no Brasil, apresentam um indicativo histórico interessante a respeito da participação pouco expressiva das matrículas em Educação Especial no ensino regular. O estudo mostrava que apoiar financeiramente as instituições filantrópicas, ao invés de incorporar os alunos considerados especiais em suas próprias redes, poderia se tornar mais barato para a educação pública. “[...] o repasse de pessoal e verbas do poder público para as instituições produzia um custo/aluno inferior àquele do aluno matriculado no ensino regular, o que o estudo denominava ‘terceirização vantajosa’”⁶ (Ferreira & Ferreira, 2013, p. 28).

Tal configuração desfavorável, de investimento em subsidiariedade financeira⁷ e transferência de responsabilidades ao setor privado, começou a tomar outra direção quando, em 2007, o então prefeito de Jundiaí realizou a adesão do município ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. A partir da adesão desse plano, o município teve de elaborar seu Plano de Ações Articuladas (PAR), que, dentre outras metas, elencou como um de seus objetivos a introdução de políticas públicas na área de Educação Especial. A necessidade de introduzirem-se políticas públicas nessa área foi também imposta com a publicação da PNEE-PEI, em 2008, que traçou objetivos para os sistemas de ensino no sentido de promover respostas às necessidades educacionais especiais dos alunos.

⁶ Nova análise do Banco Mundial, destacada no Relatório Mundial sobre a Deficiência, indica, porém, uma direção contrária. De acordo com o relatório, é mais barato manter a matrícula na escola regular do que nas instituições: “[...] estabelecer e manter escolas para educar todas as crianças juntas é mais barato do que criar um sistema complexo de diferentes tipos de escolas especializadas para diferentes grupos de crianças” (Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2011, p. 218).

⁷ Entre 15 de junho de 2007 e 15 de junho de 2008, por exemplo, a PMJ aplicou um montante de R\$ 835.632,48 em convênios com diferentes entidades do município (Lei Municipal nº 6.859, 2007)

Assim, efetivamente em 2008, ao assumir este compromisso com a adoção de políticas públicas para a Educação Especial e também pela publicação da PNEE-PEI, a SMEE cria um novo setor denominado “Educação Inclusiva”⁸, que possuía dois direcionamentos: um voltado às dificuldades de aprendizagem, cujo atendimento já acontecia no chamado Núcleo de Apoio à Aprendizagem (NAA) do município – um programa criado para atender alunos com dificuldades de aprendizagem, não associadas a algum tipo de deficiência – e outro completamente voltado para a Educação Especial, direcionando o foco de todo trabalho para o público alvo da PNEE-PEI.

No final dessa primeira fase, registrou-se a abertura das primeiras Salas de Recursos Multifuncionais (SRM), 4 no total e a seleção de 7 profissionais para atuarem no setor sob a coordenação de uma gestora. O relatório de alunos com informação de necessidade educacional especial que correspondia ao mapa do sistema no início de 2011 apontou um total de 489 alunos considerados público alvo da PNEE-PEI na rede municipal de ensino de Jundiá. O mesmo relatório indica também que dentre os 489 alunos, 65 encontravam-se matriculados no Atendimento Educacional Especializado (AEE) (Relatório de alunos com informação de necessidade educacional especial, 2011).

3.1.2 ESTRUTURAÇÃO (2011-2012)

A primeira ação identificada na fase de estruturação foi o estabelecimento do NPPI, em fevereiro de 2011, pela Diretoria de Educação Básica, que reformulou o setor “Educação Inclusiva”. A denominação “Núcleo de Políticas Públicas para Inclusão” é fruto de uma conversa informal entre a então Diretora de Educação Básica e a Gestora 2a que assim explicou o surgimento da designação:

[...] eu queria muito núcleo, porque eu acho que tudo ali era núcleo, porque o núcleo é o centro da célula, é onde tudo começa, é núcleo! Então eu queria núcleo, mas eu não sabia do que, se era de estimulação, de que seria? Se era de apoio, de estudo... Aí uma hora saiu que ela [a diretora de Educação Básica] queria mesmo que fosse uma política pública, que não se quebrassem com a ruptura política, aí saiu Núcleo de Políticas Públicas à Inclusão ou para Inclusão (Gestora 2a, 2013).

A reformulação do setor, agora concebido como um centro produtor de políticas públicas para a estruturação do processo de inclusão do município de Jundiá, evidenciou a necessidade de realinhamento e expansão da política de Educação Inclusiva pela SMEE. Esse setor passou a ser um espaço de elaboração de diretrizes, orientações e procedimentos, um centro em que estratégias seriam pensadas e ações deliberadas para todas as unidades de ensino do município.

De fevereiro a junho de 2011, o NPPI funcionou com 8 profissionais: 7 professores sob a coordenação da Gestora 2a. Nesses quatro meses, a preocupação do NPPI era oferecer uma estrutura mínima para o trabalho que estava começando. Destacou a Gestora 2a que, embora nesse período os atendimentos nas SRM já estivessem acontecendo, este foi mais um período de estudo, pesquisa e organização do trabalho. Foi esse estudo que, a partir da análise

⁸ Que depois passaria a denominar-se Núcleo de Políticas Públicas para Inclusão (NPPI).

do mapeamento realizado na gestão anterior, verificou a necessidade de ampliação do serviço, de abertura de novas SRM e, conseqüentemente, de contratação de mais pessoal.

Essa fase contou com a abertura de dois processos seletivos (um realizado em julho de 2011 e outro em novembro do mesmo ano) que possibilitaram o ingresso de 30 professores, e a equipe gestora do NPPI passou a ser composta por duas profissionais. Com a ampliação no quadro de professores, 18 novas SRM foram abertas, totalizando 22 salas, o que refletiu, conseqüentemente, no número de matrículas - de 65 matrículas, em 2011, passou para 235, em 2012, dentre os 509 alunos que a rede possuía naquele ano (Núcleo de Políticas Públicas para Inclusão, 2012).

O setor “Educação Inclusiva”, que posteriormente passou a denominar-se NPPI, foi criado, conforme já se viu, para a efetivação de uma política, a PNEE-PEI. No entanto, o fato de esse núcleo ter emergido de um serviço voltado às dificuldades de aprendizagem e, sobretudo pela nomenclatura que este setor carregava, fazia com que este tivesse uma relação estreita com as questões de ensino-aprendizagem e lançava uma dúvida conceitual acerca de qual seria o seu real foco de atuação.

A conexão do NPPI com assuntos relacionados à dificuldade de aprendizagem era, segundo destacou a Gestora 2b (2013), uma das razões pelas quais se observavam conflitos no grupo que compunha o setor, isso porque, para alguns integrantes, a esse setor caberia apenas o tratamento de assuntos relativos à Educação Especial, às deficiências, aos transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, ou seja, o público-alvo selecionado pela PNEE-PEI. Entre os atores que constituíam o NPPI, não havia um consenso em torno de sua atuação.

[...] eu acho que o Núcleo, a ideia inicial foi sim para implementar essa lei, só que eu acho que, quando foi dado esse nome, [...] a coisa começou a crescer muito, porque aí não era um Núcleo de Políticas Públicas para crianças com deficiência, é para Inclusão! E aí você percebe que um termo tem um significado, ele está carregado de significado. (Gestora 2b, 2013).

Mais comumente associado à inclusão educacional de pessoas com deficiência, o termo Inclusão Escolar, em uma concepção mais ampla, abrange ainda a compreensão do acolhimento de todos os indivíduos, sem exceção, no sistema regular de ensino, independentemente de suas condições físicas, psicológicas e sociais. Inclusão, no entendimento de Mantoan (1997), é um conceito que se aplica a todos que se encontram permanente ou temporariamente incapacitados pelos mais diversos motivos, a agir e a interagir com autonomia e dignidade no meio em que vivem. É um conceito que visa remover as barreiras que sustentam a exclusão em seu sentido mais lato e pleno.

Para Ferreira (2005), a Educação Inclusiva não diz respeito unicamente aos alunos com deficiência, mas também a todas as crianças que enfrentam barreiras, sejam elas de acesso ao currículo ou à escolarização, barreiras que levam ao fracasso escolar e à exclusão social. Assim, ao instituir um Núcleo de Políticas Públicas para Inclusão, a SMEE assume um compromisso com essas minorias, uma vez que a Educação Inclusiva se ocupa da diversidade, da defesa de uma escola de qualidade para todos, sejam eles com deficiência ou não.

É importante destacar que, muito além dessa questão conceitual, fica também uma interrogação preocupante quanto à origem das verbas que financiariam este outro braço sustentado pelo NPPI. Uma vez que a dificuldade de aprendizagem não é contemplada no público-alvo da PNEE-PEI, cujo subsídio encontra amparo no Decreto N° 7.611/11, de onde viriam as verbas que manteriam os custos gerados pelo NAA? Essa foi uma pergunta que as gestoras entrevistadas no período em análise não tinham como responder e que os extratos de convênios celebrados entre PMJ e APAE, responsável pelo atendimento do NAA na época, não trouxeram qualquer especificação.

Ao final dessa gestão, o documento “A Educação Inclusiva no município de Jundiá: 2009 a 2012” foi produzido e finalizado. Ao considerar esses quatro anos de implantação de um sistema municipal inclusivo, o documento aponta que avanços foram obtidos nesse complexo processo, mas que existem desafios para as novas políticas, caminhos e ações promissoras a serem alcançados. Sem detalhar de que maneira esses desafios poderiam ser transpostos, o documento encerra apontando-os como caminhos que poderiam ser trilhados futuramente para a “[...] garantia de uma política educacional sem estigmas, discriminações e segregação” (A educação inclusiva no município de Jundiá, 2012, p. 40).

3.1.3 ADEQUAÇÃO (2013-2013)

Para compreensão dessa última fase, é preciso considerar que a análise desse período leva em conta somente os meses de janeiro a junho de 2013. No entanto, antes de proceder à análise desse período, importa considerar que, no ano de 2013, Jundiá passou por uma mudança na administração do município. Governada pelo mesmo grupo de políticos por mais de 20 anos, em 2013, Jundiá passou a ser administrada por uma coligação dos principais partidos de oposição. Essa mudança na administração municipal implicou em alterações na condução do NPPI e nos rumos da política em análise. São essas alterações que constituirão o objeto de análise dessa fase, que, justamente por essa razão, foi denominada fase de “adequação”.

A adequação diz respeito, então, ao ajustamento da PNEE-PEI e do NPPI aos ideais e às concepções de Educação Especial e Inclusiva adotadas pela nova administração. A exemplo disso, destaca-se o documento “A Educação Inclusiva no município de Jundiá: 2009 a 2012” a que se faz referência neste artigo, que, produzido na gestão anterior, não foi entregue às escolas municipais⁹.

Eu sei que foi concluída uma apostila [...] e aí no começo do ano iam entregar essas apostilas nas escolas, o secretário pediu que não se entregasse porque tinha ações assim: implantação de escola bilíngue, então assim, viu... Nós não estamos conseguindo nem pôr o transporte para as crianças para a escola, implantação de escola bilíngue tem que ter decreto de lei, e eu tenho que criar cargo, e mexer no estatuto, eu tenho que ver intérprete específico para alfabetização, intérprete específico para educação de jovens e adultos, intérprete, né? É uma coisa muito além, era umas coisas dessas. Aí tinha sala de AEE, polos só para surdos, umas coisas que não vão de acordo com a política nacional e também não vai de acordo com as diretrizes do que é o AEE. Então nós não seguimos (Gestora 3a, 2013).

⁹O documento “A Educação Inclusiva no município de Jundiá: 2009 a 2012” foi concluído no final do mês de dezembro de 2012 e, devido ao início do período de recesso, não houve tempo hábil para entregar nas escolas municipais, tarefa que seria executada assim que iniciasse o período letivo de 2013, mas que não ocorreu.

Foi sob essa justificativa que o documento que tratava da gestão do sistema educacional inclusivo em Jundiá – trazendo um panorama do que foi feito na prática, o realinhamento e ampliação de ações, as diretrizes, os processos e as estratégias de trabalho entre os anos de 2009 a 2012 – não encontrou espaço nessa gestão. Vale destacar que o documento não trata apenas das metas projetadas para a Educação Inclusiva nos anos vindouros, mas apresenta um conteúdo histórico e estatístico relevante para a educação de Jundiá. Ressalta-se ainda que as metas em que há discordância entre a administração passada e a atual encontram-se todas enumeradas na última página do referido documento, podendo, caso assim o quisesse, ser facilmente destacada, preservando todo o apanhado histórico anterior que descreve a instituição e o crescimento do NPPI, o setor que passou a se responsabilizar por uma modalidade de ensino que só recentemente havia se tornado objeto de atenção pela SMEE.

Toda atividade institucional requer a produção de documentos e registros para constituição de um histórico. Esse é um fator de grande importância porque oferece condições de entendimento das estruturas sociais, políticas e ideológicas de determinada organização. São fundamentais não somente em uma pesquisa acadêmica, mas, sobretudo, porque, nesse caso, trata-se também de registros para compreensão de uma estrutura institucional.

Considera-se que aquilo que já fora construído por outra administração poderia ter sido reinterpretado, reelaborado, ressignificado, poderia ter recebido outro direcionamento, sem necessariamente descartar um conteúdo histórico que trazia elementos importantes para compreensão do desenvolvimento da Educação Inclusiva em Jundiá. Não somente por uma questão política de compromisso com a história da educação do município e pela divulgação de um trabalho que fora desenvolvido ao longo de quatro anos, fica também o prejuízo causado pela inutilização deste documento, que sugere o desperdício de dinheiro público investido tanto na sua construção teórica – cuja consultoria e gestão do projeto foi acompanhado pela Fundação Carlos Alberto Vanzolini e assessorado pelo Instituto Paradigma¹⁰ – quanto na sua elaboração gráfica e impressão.

Quanto à ampliação do setor, nessa fase, registrou-se a abertura de um novo processo seletivo. Da publicação do edital até meados do mês de julho de 2013, 15 profissionais assumiram suas funções. Nesse período, a rede continuava contando com as 22 SRM abertas na fase anterior; no entanto, o NPPI passou a incorporar também uma classe domiciliar e uma hospitalar no Hospital Universitário de Jundiá. Dos 489 alunos público-alvo da Educação Especial em classes comuns, 87% recebiam AEE nas SRM (Gestora 3b, 2013).

Tendo o NPPI na fase anterior estruturado o processo de implementação da PNEE-PEI em Jundiá, ampliando a formação da equipe e organizando a implantação das SRM, coube como prioridade do NPPI, nesse período, garantir a aprendizagem dos alunos. Segundo a Gestora 3b, as ações do NPPI, nesse período, foram empreendidas neste sentido, de direcionar todo o trabalho de forma a oferecer aos alunos condições integrais de aprendizagem.

A prioridade é a aprendizagem da criança com deficiência dentro da unidade escolar. [...]. Eu sempre digo que todo trabalho do NPPI, das salas de recursos é para que a criança tenha

¹⁰ Em 2012, a PMJ investiu R\$ 767.018,31 em um contrato firmado com o Instituto Paradigma para prestação de serviços de assessoria técnica e elaboração de estrutura para manutenção e aprimoramento da política pública de educação inclusiva no município de Jundiá – Processo Nº 10361-7/2012 (Relatório Geral de Contratos, 2014).

condições integrais de desenvolvimento e tudo, da aprendizagem e tenha oportunidade da aprendizagem dentro da rede regular de ensino. (Gestora 3b, 2013).

Explicam Ferreira e Ferreira (2013) que gerar um plano de desenvolvimento escolar que busque o máximo de progresso de cada aluno é fundamental para não se reduzir a escola à função de apenas “socializar” o aluno com deficiência. Considera-se que o NPPI deu um importante passo ao investir seus esforços na escolarização de alunos com deficiência elencando a aprendizagem como sua prioridade.

3.2 AS CONSEQUÊNCIAS POSITIVAS DECORRENTES DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNEE-PEI¹¹

Como já se viu, foi efetivamente após a adesão ao PAR e a publicação da PNEE-PEI que a SMEE de Jundiá se mobilizou para o desenvolvimento de um trabalho essencialmente voltado à Educação Inclusiva. Conforme relatou a Gestora 1 (2013), por ter vindo “com força de lei”, o município encarou esse processo com um “temos que implantar”; no entanto, “ninguém sabia como, quando, nem por quê”, uma vez que sempre delegou o tratamento dessas questões às instituições filantrópicas. Indagada sobre o que significou a introdução da PNEE-PEI em Jundiá, assim destacou a Gestora 1:

Eu considero um avanço. Eu acho que ela foi um ponto de partida para sair de um estado de acomodação e efetivamente olhar com outros olhos o processo de inclusão escolar. Por isso que eu falo, uma coisa que já era garantida constitucionalmente, que poderia estar sendo realizada, não era até que uma lei maior vem e começa a direcionar. Então ela foi importante para dar rumo mesmo e para trocar essa visão (Gestora 1, 2013).

Para a Gestora 1, a PNEE-PEI representou uma lei maior que inclusive teve mais impacto que a própria Constituição, no sentido de gerar mudanças na estrutura da Educação Inclusiva do município de Jundiá. Diante desse relato, pode-se então questionar: se a garantia de acesso do aluno com deficiência à classe regular é princípio que, como já se sabe, é expresso por inúmeras leis, decretos, diretrizes e resoluções desde a década de 1990, por que somente após a PNEE-PEI esse princípio ganhou notoriedade em Jundiá? A resposta para essa pergunta pode estar no fato de que esses documentos, apesar de proporem a oferta de Educação Especial nas classes comuns do ensino regular, tal oferta não se configurava como uma obrigatoriedade.

Ferreira e Glat (2003), no relatório final do estudo realizado para o Banco Mundial, quando traçaram o Panorama Nacional da Educação Inclusiva no Brasil, caracterizaram indicadores e levantaram discussões apontando as tendências de experiências de Educação Escolar Inclusiva no Brasil. O estudo confrontou dados relevantes para a educação pública, sendo um deles o desafio de superar o ato de delegar às instituições filantrópicas atribuições que cabiam ao poder público. Desafio este que, conforme visto, somente começou a ser superado em Jundiá no ano de 2010, apesar de os documentos norteadores e textos legais que, desde a década de

¹¹ Para a investigação dos avanços promovidos pelo processo de implementação da PNEE-PEI em Jundiá, seguir-se-á uma dinâmica diferente da análise realizada na categoria anterior. Para análise dessa categoria, não se fará o recorte dos conteúdos colhidos em campo subdividindo-os em cada fase de gestão do NPPI. Pretende-se, aqui, oferecer uma discussão dinâmica, apresentando pontos de vista análogos dos diferentes atores entrevistados durante a pesquisa de acordo com a temática abordada.

1990, já sinalizavam e traziam em seu bojo o princípio de garantia de acesso às classes comuns da escola regular.

Dessa maneira, embora houvesse a garantia de que esses alunos teriam acesso à rede regular, não se impunha como um dever do poder público a inclusão desses alunos nas classes comuns das escolas regulares. Esse compromisso do poder público veio com a publicação do Decreto Nº 6.094/07, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Assim, ao aderir à proposta do Plano de Metas, traduzida no compromisso que implicou em assumir as diretrizes estabelecidas no decreto já citado, a SMEE viu-se impulsionada a mudar a configuração da Educação Inclusiva do município. A PNEE-PEI chegou em um momento oportuno para essa Secretaria que se viu na missão de estruturar uma modalidade de educação que até então ficava delegada às entidades e às instituições filantrópicas.

3.3 OS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNEE-PEI

Ao considerar tudo o que fora pontuado pelas gestoras entrevistadas na pesquisa, as participantes diretas do processo de implementação da PNEE-PEI, observa-se que a ampliação do acesso não veio acompanhada de uma otimização de recursos orçamentários, físicos e humanos. Para o atendimento dessa nova demanda, não foi elaborado um plano de reestruturação das escolas, não foram observadas atividades de mobilização e ações coletivas para que mudanças mais substantivas pudessem ocorrer efetivamente. Sabe-se que a introdução de uma lei, por si só, não é capaz de produzir mudanças na prática dos indivíduos. Não se mudam conceitos pessoais, por exemplo, simplesmente porque o governo tornou obrigatória a matrícula de aluno com deficiência na escola regular.

Pelo menos três principais implicações negativas podem ser observadas no processo de implementação da PNEE-PEI em Jundiaí. De acordo com o que se levantou junto às equipes gestoras que estiveram à frente do NPPI e a partir da análise realizada, considera-se que foram especialmente os fatores pessoais, econômicos e físicos que interferiram diretamente na implementação da política de Educação Inclusiva do município.

Na esfera pessoal, em Jundiaí, a resistência à política ocorreu por parte dos diretores¹² de algumas escolas ao serem notificados a respeito da implantação das SRM, e isso pode ser evidenciado em todo o período analisado:

Muita resistência, ninguém queria disponibilizar sala [...], e achava assim: ah, é mais um trabalho, eu não tenho condições de assumir isso, eu não tenho preparação... Sempre naquelas desculpas [...]. Tinham diretores que chegaram a falar nessa possibilidade de não receber [a sala de recursos], mas aí eu falei que não tinha essa possibilidade de não receber. (Gestora 1, 2013).

[...] eu acho que alguns diretores sempre foram muito resistentes [...]. Acho que a gente tem muitos atores no município resistentes a essa política. Muitos. [...] por exemplo, o ano passado a gente podia abrir quatro novas salas e uma diretora não queria. Aqui não, eu não quero, na minha escola não! (Gestora 2b, 2013).

Cada dia é uma caixinha de surpresas aqui [...]. A escola tem três andares e a diretora disse que não tem espaço físico. Tem sala até para guardar materiais esportivos que ela não pode tirar [...]

¹² Destaca-se que os diretores das escolas municipais de Jundiaí são concursados.

porque a escola é dela... Só que daí eu fico pensando, até que ponto vale eu ficar batendo de frente com ela, colocar uma sala ali e a criança ficar sofrendo? (Gestora 3a, 2013).

A resistência a mudanças por parte de alguns indivíduos pode comprometer o processo de implementação de uma política ou programa. Quando os indivíduos adotam a postura de flexibilidade face à mudança proposta, a implementação ocorre de maneira consciente e racional. No entanto, se os membros da organização se contêm em uma postura rígida em relação a essa mudança, a implementação será um exercício difícil. No entendimento de Ferreira e Ferreira (2013, p. 34), “[...] o mais provável é que esta imposição gere resistências, permitindo a criação de uma cultura de tolerância da pessoa com deficiência, no interior da escola, sem, contudo, que esta assuma a responsabilidade pelo desenvolvimento escolar destes alunos”.

Quanto aos fatores econômicos, não foram encontrados documentos ou relatórios, no NPPI, que apresentassem o demonstrativo das receitas e das despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Especial de Jundiá. Contudo, é válido considerar que a questão orçamentária, desde que o núcleo foi formalmente estabelecido, sempre foi muito alheia à gestão do NPPI. A administração das verbas destinadas à Educação Especial de Jundiá não somente não ficava sob o gerenciamento do NPPI, como também esse núcleo não era consultado sobre as prioridades do setor para os futuros investimentos.

Quanto à distribuição dos recursos do duplo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), conforme disposto no artigo 14 do Decreto Nº 6.253, a falta de informação a respeito de como funcionava a distribuição desse recurso para a Educação Inclusiva foi destacado por duas gestoras:

[...] porque o correto é isso, uma vez que ele recebe duplo benefício vamos pensar assim, é para investimento na própria área, mas eu não trabalhava com essa gestão do recurso financeiro, então eu não consigo precisar para você como é feito a aplicação disso. O que a gente sente é o que chega lá na escola. (Gestora 1, 2013).

Nunca soubemos nem quanto tinha de FUNDEB, a gente sabia que existia, sabia que acontecia, mas não sabia para onde ia. Nunca ninguém nem abriu sobre isso com a gente. (Gestora 2a, 2013).

A ausência de informações e, principalmente, a inviabilização de recursos financeiros de maneira direta ao NPPI para solucionar demandas imediatas do setor trazia entraves ao trabalho, dificultando a sua realização efetiva. Diante das dificuldades com as quais esse setor se defrontava, as soluções encontradas limitavam-se, muitas vezes, a iniciativas isoladas.

[...] eu me lembro de professoras colocarem no *Facebook* para ver onde comprava, ver se as pessoas ajudavam, então era iniciativas das professoras. Algumas escolas compravam com dinheiro de APM¹³, com verbas da escola, mas FUNDEB era uma palavra que não chegava aos nossos ouvidos. (Gestora 2a, 2013).

Cumprido destacar aqui uma incoerência: o alto investimento da Secretaria de Educação em assessorias e convênios com instituições especializadas (destacado no início deste artigo) em

¹³ Associação de Pais e Mestres.

contraste à inviabilização de recursos ao principal setor que geria a educação inclusiva municipal, o NPPI. Como se explica a liberação de verbas para aplicação em consultorias externas de cifras tão elevadas e a não concessão de recursos para situações emergenciais?

Iniciativas isoladas foram observadas também no quesito composição das SRM. Como se sabe a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) é a responsável por oferecer equipamentos, mobiliários e materiais didático-pedagógicos e de acessibilidade para a organização das SRM. Tendo isso em pauta, é conveniente enfatizar que nem todos os materiais, equipamentos, mobiliários e recursos que compõem a SRM foram recebidos pelas escolas que aderiam ao seu programa de implantação:

O que vinha, sempre vinha faltando de material do Governo Federal, do MEC. Vinha faltando, não vinha tudo, não tinha mobiliário, não tinha nada. As professoras compravam muito do próprio bolso, as escolas que eram mais receptivas doavam muito, davam material da APM. (Gestora 2a, 2013).

A informação levantada pela Gestora 2a pode ser constatada visualizando uma lista com a relação de itens que não foram entregues às escolas pelo MEC para composição das SRM. Essa lista foi enviada pela Coordenação Geral da Política de Acessibilidade na Escola (CGPAE) do MEC, em setembro de 2011, para o NPPI. A lista demonstra, como já fora apontado pela Gestora 2a, que as SRM de Jundiaí não receberam os itens em sua totalidade. O mobiliário, por exemplo, foi um item ausente em 18 de 19 escolas listadas, e o material didático pedagógico, em sua grande maioria, consta que ainda estava em processo licitatório.

Por fim, quanto aos aspectos físicos, sabe-se que a garantia do acesso universal aos espaços públicos é uma condição indispensável para a efetivação de uma política inclusiva. Esse é inclusive um dos objetivos postos pela PNEE-PEI. Destarte, a falta de acesso pode incapacitar, excluir ou tornar as pessoas com deficiência dependentes de outras, impedindo sua plena participação e inclusão na vida política, social, econômica e cultural. Para Manzini e Corrêa (2008), uma vez que o ambiente pode causar ou agravar as condições de desvantagens vivenciadas pelas pessoas com deficiência, a acessibilidade torna-se um facilitador no processo de inclusão social.

Em Jundiaí, é unânime entre as gestoras entrevistadas a identificação da estrutura física das escolas de Jundiaí como um obstáculo para a concretização da PNEE-PEI, conforme evidenciam as citações a seguir:

Olha, muitas escolas, por exemplo, não tinham rampas de acesso, os prédios mais antigos que eram do Estado e foram cedidos para a Prefeitura, eram prédios todos de escadaria, então se eu recebo um cadeirante, como que eu faço a locomoção dele? (Gestora 1, 2013).

Teve escola que teve mutirão de pais que foi lá fazer rampa, para pôr corrimão, para adaptar um pouco para poder receber melhor a criança. A gente não tinha verba da Secretaria para poder fazer a acessibilidade, e o secretário da época sempre deixou muito claro que ele não ia adaptar a escola para receber uma criança. Era a visão do secretário né, então não tinha dinheiro, não tinha esse interesse da parte de obras, de engenheiros de nada disso. (Gestora 2a, 2013).

Nós pedimos rampa para uma escola e não foi feita. Uma rampa que a escola, depois com o dinheiro da APM, fez com R\$400,00. (Gestora 2b, 2013).

A escola acabou de ser feita, a empresa faliu, não tem como ligar o elevador, porque faltam peças. Vai ter que fazer outra licitação, a sala de teatro da escola era no segundo andar. Para entrar em cada sala, dois dedos de degrau, a porta do banheiro, uma madeira que eu não consegui abrir, uma porta dessas de puxar, mas a madeira dessa grossura. Então a criança tem autonomia para ir até o banheiro, mas não consegue entrar no banheiro. (Gestora 3a, 2013).

De acordo com Mazzarino, Falkenbach e Rissi (2011), a acessibilidade para alunos com deficiência nas escolas é sempre um ponto frágil. Segundo os autores, as escolas somente começam a se preocupar em relação à inclusão e à acessibilidade quando alunos com deficiências começam a ingressar no ambiente escolar, denunciando uma postura de despreparo e falta de organização prévia, tanto no sentido pedagógico quanto no estrutural, fato observado na rede municipal de Jundiáí e revelado no discurso da Gestora 2b ao explicar a política de acessibilidade adotada pela Secretaria de Educação: “[...] a política era: nós vamos fazer aonde tem criança com deficiência. Então eu vou fazer uma rampa se aqui tem uma criança com deficiência, se não tem eu não vou fazer” (Gestora 2b, 2013).

O esforço voluntário de poucas unidades escolares, observado por algumas gestoras, não foi suficiente para eliminar barreiras potenciais. Explica a Gestora 2a que “não se tinha políticas públicas para que isso acontecesse”. A ausência de políticas públicas ou de programas de obras, de reforma e adequação das escolas municipais tornou-se um obstáculo à implementação da PNEE-PEI, uma vez que a acessibilidade é um dos requisitos a se prover, a fim de garantir que todos, sem exceção, possam fruir de seus direitos com equiparação de oportunidades.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em cinco anos de implementação, os rumos da PNEE-PEI em Jundiáí revelaram que o município ainda estava se ajustando às novas configurações requeridas pela introdução dessa política. A pesquisa identificou a necessidade de articulação entre os diferentes setores da SMEE e o NPPI de maneira a subsidiar ações que atendam às novas demandas que surgem concomitantemente à expansão da política. Entretanto, apesar dos desafios, a pesquisa mostrou que as perspectivas são favoráveis. A implementação da PNEE-PEI foi uma das peças fundamentais para a organização da Educação Especial e Inclusiva em Jundiáí já que a proposta para essa modalidade de ensino no município em estudo foi visivelmente alterada com a introdução dessa política.

A análise apontou que foi a mudança na gestão do NPPI, mais do que a própria mudança no quadro gestor do município, que ditou o padrão na política implementada. Cada grupo que esteve à frente do setor responsável pela Educação Inclusiva de Jundiáí trouxe o seu foco de atuação e deixou a sua marca na trajetória de implantação da educação inclusiva no município, apresentou os desenhos dos processos e os critérios que orientaram suas ações.

A análise identificou também que a PNEE-PEI modificou a estrutura proposta para a Educação Especial do município, definiu os papéis que seriam ocupados pela SMEE e pelas instituições especializadas, apropriando-se definitivamente da responsabilidade no oferecimento e na coordenação da Educação Especial municipal. A análise revela ainda que essa política não apenas representou o aparato para a construção de uma política municipal de educação

inclusiva como também contribuiu para a expansão do número de matrículas de alunos público-alvo da Educação Especial nas classes comuns do ensino regular ao oferecer suporte para a implantação das SRMs.

Assim, embora limites e contradições tenham marcado presença durante o processo de implementação da PNEE-PEI em Jundiá, consequências positivas também foram observadas. O que se espera é que, nos próximos anos, a política seja implementada em sua totalidade e que os frutos dessas ações possam refletir na melhoria da qualidade de ensino dos alunos beneficiados por ela, pois é válido destacar que não basta a um sistema de ensino conformar-se unicamente com ampliação do número de matrículas. É preciso avançar em direção à verdadeira escolarização do aluno, na construção de uma escola que possa ser chamada de inclusiva, não por possibilitar o acesso, mas por estar comprometida com a formação social do sujeito, promovendo a apropriação do conhecimento escolar e do desenvolvimento pessoal.

REFERÊNCIAS

- A educação inclusiva no município de Jundiá: 2009 a 2012* (2012). Jundiá: Secretaria Municipal de Educação.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Botura, G. C. B., & Manzoli, L. P. (2006). A História da Educação Especial na Cidade de Ribeirão Preto: Um Resgate da Memória. *Anais do Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação*, Uberlândia, MG, Brasil, 6.
- Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Recuperado em 24 de Junho de 2018 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm.
- Decreto nº 6.253, de 3 de novembro de 2007*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Recuperado em 24 de Junho de 2018 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm.
- Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011*. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Recuperado em 24 de Junho de 2018 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm.
- Ferreira, J. R., & Ferreira, M. C. C. (2013). Sobre Inclusão, políticas públicas e práticas pedagógicas. In M. C. R. Góes, & A. L. F. Laplane (Orgs.), *Políticas e práticas de educação inclusiva* (4a ed., pp. 21-44). Campinas: Autores Associados.
- Ferreira, J. R., & Glat, R. (2003). Reformas educacionais pós-LDB: A inclusão do aluno com necessidades especiais no contexto da municipalização. In D. B. S. Souza, & L. C. M. Faria (Orgs.), *Desafios da educação municipal* (pp. 372-390). Rio de Janeiro: DP&A.
- Ferreira, W. (2005). *Educação Inclusiva: Será que sou a favor ou contra uma escola de qualidade para todos?* Recuperado em 08 de Março de 2018 de <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/revistainclusao1.pdf>.

- Lei Municipal nº 6.859, de 19 de julho de 2007.* Autoriza convênios com as entidades assistenciais que especifica, para atendimento pedagógico aos portadores de deficiência física e mental. Recuperado em 25 de Junho de 2018 de http://sapl.camarajundiai.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/6833_texto_integral.pdf
- Mantoan, M. T. E. (1997). *A integração de pessoas com deficiência*. São Paulo: Memnon.
- Manzini, E. J., & Corrêa, P. M. (2008, outubro). Avaliação da acessibilidade no ensino fundamental usando a tecnologia digital. *Anais da Reunião Anual da ANPED*, Caxambu, MG, Brasil, 31.
- Martins, G. A. (2000). *Manual para elaboração de monografias e dissertações* (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Mazzarino, J. M., Falkenbach, A., & Rissi, S. (2011). Acessibilidade e inclusão de uma aluna com deficiência visual na escola e na educação física. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, 33(1), 87-102.
- Núcleo de Políticas Públicas para Inclusão* (2012). Levantamento. Jundiá: Secretaria Municipal de Educação.
- Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva* (2008). Recuperado em 03 de Agosto de 2018 de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16690-politica-nacional-de-educacao-especial-na-perspectiva-da-educacao-inclusiva-05122014&Itemid=30192.
- Relatório de alunos com informação de necessidade educacional especial: Data base 25/05/2011* (2011). Jundiá: Secretaria Municipal de Educação.
- Relatório Geral de Contratos: 2011* (2014). Jundiá: Secretaria Municipal de Educação. Recuperado em 28 de Maio de 2018 de http://deolhonodineiropublico.jundiai.sp.gov.br/sitetranspV2/portal.nsf/V03.02/lei131_contratos?OpenDocument.
- Romero, A. P. H. (2006). *Análise da política pública brasileira para a educação especial na década de 1990: Configuração do atendimento e atuação do terceiro setor* (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR, Brasil.
- Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2011). *Sumário: Relatório Mundial sobre a Deficiência*. São Paulo: SEDPCD.

Recebido em: 22/09/2017

Reformulado em: 26/03/2018

Aceito em: 06/04/2018

