

O CICLO DE POLÍTICAS NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

THE POLICY CYCLE APPROACH IN SPECIAL EDUCATION CONTEXT

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS DESDE EL CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL

Washington Cesar Shoiti Nozu¹

Marilda Moraes Garcia Bruno²

RESUMO: O presente artigo utiliza o método de análise intitulado ciclo de políticas, proposto pelos pesquisadores ingleses Stephen J. Ball e Richard Bowe e amplamente divulgado no Brasil por Jefferson Mainardes, aplicando-o no contexto da educação especial. A abordagem do ciclo de políticas prevê a análise de cinco contextos: o de influência, o de produção do texto, o da prática, o dos resultados/efeitos e o de estratégia política. Contudo, este estudo limita-se a compreender o ciclo de políticas da educação especial brasileira em três contextos. No contexto de influência, elucida a configuração do discurso da inclusão no campo da educação especial. Na sequência, o contexto de produção do texto elenca textos político-normativos representativos da atual política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva e enfatiza a proposta do atendimento educacional especializado. Por fim, o contexto da prática destaca a atuação do atendimento educacional especializado nas salas de recursos multifuncionais.

PALAVRAS-CHAVE: Política Educacional. Educação Inclusiva. Atendimento Educacional Especializado. Salas de Recursos Multifuncionais.

ABSTRACT: This paper takes a method of analysis entitled policy cycle suggested by both English researchers Stephen J. Ball and Richard Bowe and largely disclosed in Brazil by Jefferson Mainardes, who applies it in special education context. Policy cycle approach foresees the analysis of five contexts: influence, text production, practice, outcomes/effects and political strategy. However, this study is limited by understanding a policy cycle in Brazilian special education in three contexts. First, influence is the constitution of inclusion discursiveness in the field of special education. Second, the text production context ranks normative-policy texts which represent the current special education policy in an inclusive education perspective and highlight a specialized educational service. And finally practice is the performance of the specialized educational service in Multifunctional Resource Classroom.

¹ Doutorando e Mestre em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. Especialista em Educação, Licenciado em Pedagogia e Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. E-mail: wcsn1984@yahoo.com.br.

² Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Docente da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados. Diretora científica da FUNDECT MS - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul. E-mail: MarildaBruno@ufgd.edu.br.

KEYWORDS: Educational Policy. Inclusive Education. Specialized Educational Service. Multifunctional Resource Classroom.

RESUMEN: Este artículo utiliza el método de análisis llamado ciclo de políticas, propuesto por los investigadores británicos Stephen J. Ball y Richard Bowe y ampliamente difundido em Brazil por Jefferson Mainardes, aplicándolo desde el contexto de la educación especial. El enfoque del ciclo de política prevé el análisis de cinco contextos: la influencia, producción de texto, la práctica, los resultados/efectos y la estrategia política. Sin embargo, este estudio se limita a entender el ciclo político de la educación especial de Brazil en tres contextos. En el contexto de influencia, aclara la configuración del discurso sobre la inclusión en el campo de la educación especial. Siguiendo en el contexto de producción del texto, se presentan textos políticos y normativos representativos de la actual política de educación especial en la perspectiva de la educación inclusiva y se enfatiza la propuesta brasileña del servicios educativos especializados. En fin, en el contexto de la práctica se destaca el trabajo de los servicios educativos especializado en las Salas de Recursos Multifuncionais, en particular con respecto a la articulación entre la enseñanza especializada y la enseñanza común.

PALABRAS CLAVE: Política Educativa. Educación Inclusiva. Servicios Educativos Especializado. Salas de Recursos Multifuncionais.

INTRODUÇÃO

Em suas reflexões políticas, o filósofo francês Michel Foucault (2010) rechaçou a essencialidade e a substancialidade do poder. Assim, questionou a ideia de que o poder existe em um único lugar ou emana tão-somente de um determinado foco. Ainda, afirmou que, enquanto substância, “o poder não existe”; o que existe são relações de poder, já que o poder é instrumento, meio, e se estabelece como relações microfísicas (FOUCAULT, 2010).

Em consonância com o pensamento foucaultiano, as abordagens de políticas públicas denominadas pós-estruturalistas e pluralistas compartilham a ideia de que o poder está pulverizado na sociedade, sendo o Estado apenas um desses feixes de poder.

Nesse sentido, a abordagem pós-estruturalista considera a “ação dos sujeitos” um aspecto crucial para a compreensão das políticas públicas (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011). Por sua vez, a abordagem pluralista dá ênfase aos “grupos de pressão e de interesses constituídos de múltiplas maneiras” (COIMBRA, 1987, p. 98).

Ancorando seus estudos entre essas perspectivas pós-modernas, Stephen J. Ball e Richard Bowe propuseram, como método de análise das políticas públicas, o denominado "ciclo de políticas". Este método constitui-se num referencial analítico flexível e dinâmico, que destaca a natureza complexa da política, enfatiza as relações micropolíticas e a atuação dos agentes no processo de sua implementação.

Conforme Mainardes (2006, p. 58), são características do ciclo de políticas: “[...] a desconstrução de conceitos e certezas do presente, engajamento crítico, busca de novas perspectivas e novos princípios explicativos, focalização de práticas cotidianas (micropolíticas), heterogeneidade e pluralismo e articulação entre macro e microcontextos”.

O ciclo de políticas compreende cinco contextos: o contexto da influência (em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos construídos pelos grupos de interesse); o contexto da produção do texto (é o momento da confecção dos documentos normativos); o contexto da prática (onde a política é interpretada e recriada); o contexto dos resultados/efeitos (procura avaliar os impactos da política frente às desigualdades existentes); o contexto de estratégia política (visa identificar estratégias para lidar com as desigualdades detectadas) (MAINARDES, 2006). Destaca-se que os cinco contextos do ciclo de políticas estão inter-relacionados, não se constituindo como etapas lineares, sequenciais, já que cada contexto envolve diferentes lugares e grupos de interesses.

Dessa forma, o presente texto visa analisar o ciclo de políticas da educação especial na perspectiva da educação inclusiva, com ênfase na proposta do atendimento educacional especializado nas salas de recursos multifuncionais. Proposta que tem se configurado, na última década, enquanto estratégia política prioritária no Brasil para a oferta da educação especial aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Ademais, salienta-se que os ajustes da abordagem do ciclo de políticas para este artigo atentar-se-ão a três contextos: o da influência, o da produção do texto e o da prática. Portanto, pretende-se elucidar o contexto de influência que possibilitou a emergência do discurso da inclusão na educação especial, apreciar o contexto de produção do texto por meio da discussão de dispositivos políticos e normativos sobre o atendimento educacional especializado e, por fim, ilustrar o contexto político da prática do atendimento educacional especializado ofertado nas salas de recursos multifuncionais.

O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA

Para compreender o contexto de influência na abordagem do ciclo de políticas é relevante situar como os discursos são construídos no decorrer do tempo, de modo a apontar algumas influências presentes na política investigada e elucidar as relações macro e micropolíticas (MAINARDES, 2006).

Conforme Mainardes (2006, p. 51), é no contexto de influência

[...] que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social.

A palavra inclusão tem se constituído em elemento de ordem das agendas das políticas públicas contemporâneas, sendo apropriada, reinterpretada e veiculada por diversos grupos de interesse (militantes dos direitos humanos, empresários, professores, políticos, “minorias sociais”, Academia, etc.), de acordo com os efeitos discursivos almejados.

Portanto, num contexto de exclusões sociais, econômicas e culturais, o discurso da inclusão emerge, nas relações de poder-saber, como um regime de verdade, ou seja, como a “solução” para quem se encontra, de alguma forma, excluído. Nesse sentido, a lógica da inclusão pressupõe a existência da exclusão. Como aponta Garcia (2004, p. 1), “[...] é exatamente um diagnóstico de produção de exclusão social que tem justificado a necessidade de propor políticas que contemplem a inclusão social”.

O discurso da inclusão passou a ser veiculado como solução para as questões educacionais brasileiras no bojo das reformas no aparelho do Estado fomentadas na década de 1990 com o intuito de ajustar a economia nacional às exigências da reestruturação global da economia.

Nesse contexto, o Estado brasileiro começou a fomentar, influenciado por agências multilaterais internacionais, políticas educacionais inclusivas, pois na lógica neoliberal do mundo globalizado, ou seja, na realização da fórmula “menos Estado, mais mercado”, a educação passa a ter um papel fundamental para que os cidadãos dominem os “códigos da modernidade” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011) e, desta forma, possam servir como soldados ao aparelho estatal na batalha pela disputa de mercado na economia integrada internacional.

Conforme Ferreira e Ferreira (2007, p. 43-44),

[...] cabe lembrar que as maneiras de pensar e fazer a educação e a escola hoje contam com um determinante a ser destacado na análise dessa política, que é o fato de a escola estar inserida num quadro em que prevalece o modelo neoliberal de relação Estado-sociedade, no qual se age para que a educação básica seja universalizada, não como um direito e uma necessidade constitutiva do homem, mas para dar sustentação ao modelo da livre-iniciativa e às relações de competitividade. Universalização esta que é instituída como se de natureza meramente contábil: mais alunos passando pelo sistema, por mais algum tempo, chegando a níveis escolares mais avançados e ao menor custo possível, independente da qualidade da formação.

É neste processo que são publicadas a Declaração de Jontiem (fruto da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na Tailândia, em 1990) e a Declaração de Salamanca (produto da Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais: acesso e qualidade, realizada na Espanha, em 1994).

Para Laplane (2007), a Declaração de Jontiem relaciona a educação e o desenvolvimento humano, no sentido econômico e social. Assim, a educação apresenta-se “[...] como uma condição básica para o desenvolvimento humano que incide na qualidade da força de trabalho, variável estritamente associada ao nível de educação formal da população” (LAPLANE, 2007, p. 9).

Da análise da Declaração de Salamanca destaca-se a afirmação que as escolas regulares com orientação inclusiva “[...] provêem uma educação efetiva à maioria das crianças e aprimoram a eficiência e, em última instância, o custo da eficácia de todo o sistema educacional”. Logo, os enunciados chamam a atenção à economia que os sistemas educacionais podem obter quando da opção pela proposta da educação inclusiva, que é orientada pelo princípio de que “[...] todas as crianças devem aprender juntas, sempre que possível, independentemente de quaisquer dificuldades ou diferenças que elas possam ter” (UNESCO, 1994).

Acerca das relações políticas macro e micro, Mendes (2010, p. 23-24), elucida que

Numa versão romântica da história, poderíamos apontar a participação do país na “Conferência Mundial de Educação para Todos”, em 1990, e na “Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade”, em 1994, como marcos indicativos oficiais do alinhamento do Brasil com as políticas universais que defendem os princípios da Educação Inclusiva. Entretanto, é preciso reconhecer que, muitas vezes a chancela das nossas autoridades a tais documentos representa um ato meramente burocrático, obrigatório em função da dependência financeira ou política do país, mas sem que haja de fato a intenção política de cumprir com o que está sendo acordado. Poderíamos dizer que há uma pequena influência das políticas universais, mas elas por si só não são suficientes para introduzir e sustentar uma ideologia tal como parece ter ocorrido em nosso país com a questão da educação inclusiva (grifos no original).

Ademais, como ensina Ball (2001), não há mera transferência das políticas educacionais globais sobre as políticas educacionais locais, já que as políticas são reinterpretadas e re-significadas nas diversas realidades dos países signatários. Até mesmo as traduções dos textos políticos internacionais sofrem, intencionalmente, no contexto dos Estados-nações, alterações de enunciados para configurar outros efeitos discursivos.

Sobre esse feito, Bueno (2008) registra que, na primeira versão impressa da Declaração de Salamanca, publicada no Brasil pela Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), em 1994, com tradução fidedigna do original publicado pela UNESCO em espanhol, encontra-se, em alguns momentos, o uso do enunciado “orientação integradora”. Tal expressão, na versão eletrônica disponível atualmente no site da CORDE, foi substituída pelo enunciado “orientação inclusiva”. Desta feita, esse jogo de palavras não pode ser visto como mero erro de tradução (BUENO, 2008), já que seus efeitos discursivos podem direcionar distintas políticas e práticas para o campo da educação especial.

Destarte, as diretrizes políticas globais e as relações políticas nacionais e locais em educação especial se dão por meio de interconexão e interdependência, já que “[...] a educação tem um conjunto complexo de relações com e no seio dos processos de globalização” (BALL, 2001, p. 112). Portanto, de acordo com Mainardes (2006, p. 52), as influências globais “[...] são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação”.

O CONTEXTO DE PRODUÇÃO DO TEXTO

O contexto de produção do texto compreende a materialização do texto da política, de modo a atentar-se aos conceitos-chave, as inconsistências e ambiguidades presentes no texto. De logo, adverte-se acerca da "relação simbiótica" entre o contexto de influência, tratado anteriormente, e o contexto de produção do texto (MAINARDES, 2006). Enquanto aquele se manifesta nos bastidores, nos interesses mais estreitos; este busca expressar a política de forma que o grande público tenha acesso a sua materialidade. Conforme Mainardes (2006, p. 52), “[...] os textos políticos, portanto, representam a política. Essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais, pronunciamentos oficiais [...]”.

Acrescenta Mainardes (2006, p. 52) que “[...] textos não são, necessariamente, internamente coerentes e claros, e podem também ser contraditórios. Eles podem usar os termos-chave de modo diverso”. Para Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 225), “caracterizados por um tom prescritivo e recorrendo a argumentos de autoridade, os textos de política dão margem a interpretações e reinterpretações que geram, por consequência, significados e sentidos diversos a um mesmo termo”.

Em conformidade com estas orientações, na sequência, tomando como marco histórico a Constituição Federal Brasileira de 1988, intenta-se problematizar a restrição

da atuação da educação especial ao atendimento educacional especializado, induzido, a partir da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008), a ser ofertado prioritariamente em salas de recursos multifuncionais.

A Constituição Federal de 1988 incorporou os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana definidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e assegurou diversos direitos e garantias fundamentais. Dentre os direitos sociais, elencados no artigo 6º, a educação figura como o primeiro, como se vê: “[...] são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, a Carta Magna de 1988 reconhece a relevância desse direito na formação do homem enquanto cidadão.

Em seu artigo 205, a Constituição Federal estabelece que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, tendo como objetivos o pleno desenvolvimento humanos, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988). Ademais, o inciso I do artigo 206 destaca que o ensino será ministrado com base no princípio de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1988).

Especificamente sobre o atendimento educacional especializado, o inciso III do artigo 208 aponta que o Estado deve garantir “[...] atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 1988). As interpretações do termo chave desse dispositivo, sobretudo do advérbio preferencialmente, possibilitou nos últimos vinte e quatro anos, a produção de diversos significados e interpretações das políticas e práticas no campo da educação especial.

Para refletir sobre essa arena política destacamos dois enunciados que manifestam, a partir da análise do advérbio preferencialmente do inciso III do artigo 208 da Constituição Federal, posicionamentos de grupos de interesse distintos. De um lado, Carvalho (2012, [n.p.]) destaca a atuação das escolas especiais, inclusive na possibilidade do atendimento educacional especializado ser uma alternativa à escolarização de casos mais severos, e enuncia que preferencialmente “não é sinônimo de exclusivamente”. De outro, Pontes (2008, p. 42) elucida que o “[...] que o legislador constitucional está a afirmar, na verdade, é que há uma preferência em que o atendimento educacional especializado (e não a educação escolar) seja prestado na rede regular de ensino”.

Nesse contexto, observa-se que as propostas políticas no campo da educação especial brasileira têm se caracterizado pela descontinuidade. Nas últimas décadas, é possível identificar nos textos normativos e políticos da área dois discursos: um deles atribui à educação especial o caráter complementar, suplementar e, em alguns casos, substitutivo ao ensino comum; o outro advoga pela definição dessa modalidade de ensino somente como um serviço complementar e/ou suplementar, rechaçando a possibilidade de substituir a educação comum. Esses discursos movimentam-se entre diferentes grupos de interesses e movimentos sociais, fixando-se em argumentos diversos (jurídicos, históricos, pedagógicos) para justificar os posicionamentos.

Em 2008, vinte anos após a aprovação da Constituição Federal, foi publicada a Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, tendo como “[...] objetivo o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares [...]” (BRASIL, 2008). Em suas diretrizes, a Política de 2008 define educação especial como a modalidade de ensino “[...] que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades, realiza o atendimento educacional especializado, disponibiliza os recursos e serviços e orienta quanto a sua utilização no processo de ensino e aprendizagem nas turmas comuns do ensino regular” (BRASIL, 2008).

A Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva orienta os sistemas de ensino a garantir: a transversalidade da educação especial (que deve perpassar por todos os níveis, etapas e modalidades de ensino); o atendimento educacional especializado; a continuidade nos níveis mais elevados de ensino; formação de professores para o atendimento educacional especializado e formação dos demais profissionais da educação para a inclusão; a participação da família e da comunidade; a acessibilidade; a articulação intersetorial das políticas públicas. Ainda, afirma a intenção de a educação especial integrar a proposta pedagógica da escola regular, instituindo o caráter complementar e suplementar dessa modalidade e não substitutivo da escolarização comum (BRASIL, 2008).

Salienta-se que a Política de 2008 focaliza a educação especial na atuação do atendimento educacional especializado. Para tanto, dispõe que o atendimento educacional especializado deve ser ofertado no turno inverso ao da escolarização, na própria escola, em outra escola de ensino regular ou em centro especializado que realize tal serviço, tendo “[...] como função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que

eliminam as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas” (BRASIL, 2008). Ademais, os dispositivos políticos recomendam que este atendimento deva desenvolver atividades diferentes daquelas realizadas nas classes comuns, buscando complementar e suplementar “[...] a formação dos alunos com vistas à autonomia e independência na escola e fora dela” (BRASIL, 2008). Os dispositivos indicam que para o atendimento educacional especializado serão “[...] disponibilizados programas de enriquecimento curricular, o ensino de linguagens e códigos específicos de comunicação e sinalização e tecnologia assistiva” (BRASIL, 2008).

No contexto do debate “inclusionistas” *versus* “inclusionistas totais” (MENDES, 2006) cujas discussões têm permeado o campo a educação especial, tão logo foi publicada, a Política de 2008, ao dispor sobre o atendimento educacional especializado não mais como substituto à escolarização, começou a sofrer críticas, no sentido de que a proposta em “[...] defesa “ampla, geral e irrestrita” da educação inclusiva” (GLAT; PLETSCHE, 2011, p. 26) parece desconsiderar a realidade sócio-educacional das escolas brasileiras. Assim, para Glat e Pletsch (2011, p. 26),

[...] em que pesem ponderações de ordem político-filosófica, inúmeros autores têm recomendado cautela na instituição radical de uma política de inclusão escolar que não ofereça a opção de serviços especializados substitutos (escolas e/ou classes especiais) para os alunos que, no momento, ainda deles necessitam. Isso é de fato essencial nos casos de sujeitos com deficiências severas ou múltiplas, que exigem intervenção educacional individualizada e um nível de estruturação do espaço escolar dificilmente encontrado em turmas comuns.

Garcia e Michels (2011), Baptista (2011) e Bruno (2010) acenam que, no contexto atual da política de educação especial com orientação inclusiva, as salas de recursos multifuncionais tem se constituído como lócus privilegiado para a oferta do atendimento educacional especializado.

Conforme o documento Sala de recursos multifuncionais: espaço para o atendimento educacional especializado (BRASIL, 2006, p. 14),

[...] a denominação sala de recursos multifuncionais se refere ao entendimento de que esse espaço pode ser utilizado para o atendimento das diversas necessidades educacionais especiais e para desenvolvimento das diferentes complementações ou suplementações curriculares.

As salas de recursos multifuncionais são classificadas em tipo 1 ou tipo 2. A classificação do tipo 2 é destinada aos alunos com deficiência visual/cegueira, ao passo que a classificação do tipo 1 é destinada aos demais sujeitos público-alvo da educação especial.

Bruno (2010, p. 11) enfatiza o caráter reducionista do atendimento educacional especializado na proposta das salas de recursos multifuncionais, considerando que o mesmo é proposto de forma genérica, recebendo alunos com diferentes idades, necessidades educacionais especiais e interesses variados, e evidencia como sua função prioritária “[...] o uso das tecnologias como forma de desenvolvimento das habilidades e de participação social”. O que atribui à educação especial um caráter meramente instrumental.

O Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais foi instituído legalmente pela Portaria Normativa n. 13, de 24 de abril de 2007, que, em seu artigo 1º, informa como objetivo do Programa: “[...] apoiar os sistemas públicos de ensino na organização e oferta do atendimento educacional especializado e contribuir para o fortalecimento do processo de inclusão educacional nas classes comuns de ensino” (BRASIL, 2007). Nesse diapasão, a partir de 2007 o Ministério da Educação tem lançado editais para receber e selecionar propostas para financiamento de salas de recursos multifuncionais do Tipo 1 e do Tipo 2 nas escolas de educação básica.

Recentemente, foi publicado o Documento orientador: Programa de Implantação de Sala de Recursos Multifuncionais (BRASIL, 2012), informando a inserção deste Programa no Plano Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência – Viver Sem Limite. Este dispositivo apresenta os critérios atuais para a implantação das salas de recursos multifuncionais, a saber: aos gestores dos sistemas de ensino compete a indicação das escolas a serem contempladas pelo Programa, conforme as demandas da rede registradas no Censo Escolar MEC/INEP; “a secretaria de educação a qual se vincula a escola deve ter elaborado o Plano de Ações Articuladas – PAR [...]”; a escola indicada deve pertencer a rede pública de ensino regular; a escola indicada deve ter a matrícula dos estudantes público-alvo da educação especial nas classes comuns, registrada no Censo Escolar MEC/INEP; a escola indicada deve dispor de espaço físico para a instalação das salas de recursos multifuncionais e o sistema de ensino deve prover professores para a atuação junto ao atendimento educacional especializado (BRASIL, 2012, p. 10). Ainda, o documento indica que cabe à Secretaria de Educação efetuar “[...] a adesão, o cadastro e a indicação das escolas a serem contempladas pelo Programa, por meio do Sistema de Gestão Tecnológica do Ministério da Educação – SIGETEC” (BRASIL, 2012, p. 10).

O CONTEXTO DA PRÁTICA

O contexto da prática é a arena onde o texto (escrito ou não) da política é interpretado, traduzido e recriado pelos agentes institucionais (MAINARDES, 2006). É, portanto, um espaço de lutas e resistências, já que

[...] os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...] Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes (BOWE et al., 1992 apud MAINARDES, 2006, p. 53).

Nessa perspectiva, o contexto da prática na abordagem do ciclo de políticas não considera os agentes institucionais como meros receptores e executores da política vigente, mas sim, como sujeitos que pensam, vivenciam, recriam e dão novos sentidos à política – o que pode representar transformações significativas na proposta original (MAINARDES, 2006).

Portanto, considerando o referencial adotado para análise de políticas públicas, o presente estudo opta pelo uso do termo atuação ao invés de implementação. Isso porque, conforme Ball, em entrevista dada a Mainardes e Marcondes (2009), a noção de que as políticas são implementadas dão uma ideia de linearidade, no sentido de que estas caminhariam diretamente no sentido da prática. Contudo,

[...] o processo de traduzir políticas em práticas é extremamente complexo; é uma alternância entre modalidades. A modalidade primária é textual, pois as políticas são escritas, enquanto que a prática é ação, inclui o fazer coisas. Assim, a pessoa que põe em prática as políticas tem que converter/transformar essas duas modalidades, entre a modalidade da palavra escrita e a da ação, e isto é algo difícil e desafiador de se fazer. E o que isto envolve é um processo de *atuação*, a efetivação da política na prática e através da prática. É quase como uma peça teatral. Temos as palavras do texto da peça, mas a realidade da peça apenas toma vida quando alguém as representa. E este é um processo de interpretação e criatividade e as políticas são assim (BALL, 2009 apud MAINARDES; MARCONDES, 2009, p. 305, grifos dos autores).

Desta forma, neste momento, cumpre ilustrar como tem se dado o processo de atuação do atendimento educacional especializado nas salas de recursos multifuncionais. Diante das diversas possibilidades de análise da atuação desta política (caracterização das salas de recursos multifuncionais; identificação e encaminhamento do público-alvo; critérios

de agrupamento e formas de atendimento; formação de professores; entre outros), este artigo restringir-se-á a tecer algumas considerações acerca da articulação entre o atendimento educacional especializado ofertado nas salas de recursos multifuncionais e o ensino nas classes comuns destinados aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, a partir de pesquisas que utilizam as narrativas dos sujeitos do contexto político da prática (gestores e professores).

A eleição deste foco de discussão justifica-se no âmbito da política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva, que, reiteradamente, enfatiza a necessidade de interface entre o trabalho desenvolvido no atendimento educacional especializado e o da sala comum, de modo que estes dialoguem e possibilitem a aprendizagem e o desenvolvimento do público-alvo da educação especial no processo de escolarização.

Contudo, as pesquisas realizadas por Silva (2009), Oliveira e Lima (2011), Miranda (2011), Michels, Carneiro e Garcia (2011), Milanesi (2012) e Nozu (2013) indicam a inexistência e/ou precariedade de articulação entre o ensino comum e o atendimento educacional especializado ofertado nas salas de recursos multifuncionais.

Nozu (2013, p. 171) apresenta o discurso de um professor de sala de recursos multifuncionais, o qual ilustra que esta interface não se dá de forma sistematizada, planejada, mas, sim, aleatoriamente:

A interface com os professores das classes comuns às vezes se dá no intervalo, no recreio. É natural. Tentamos ser mais natural para que o professor da classe comum não se sinta pressionado, ofereça resistência. Assim, no bate papo buscamos saber como o aluno está se portando em sala, como está sendo a interação e desempenho dele.

Acerca da fragilidade das trocas entre o professor especializado das salas de recursos multifuncionais e o professor da classe comum, Garcia e Lopez (2013, [n.p.]) entendem que

[...] os atendimentos educacionais especializados têm assumido uma complementariedade formal, uma vez que não constituem serviços articulados com o trabalho pedagógico desenvolvido na classe comum. Podemos dizer que em grande medida o *modus operandi* das salas de recursos, do ponto de vista do trabalho docente ali realizado mantêm-se como paralelo ao trabalho realizado na classe comum, o qual pouco incide sobre o processo de escolarização ou de educação formal dos sujeitos da modalidade educação especial.

No que diz respeito às especificidades de cada trabalho pedagógico, as pesquisas de Michels, Carneiro e Garcia (2011), de Milanesi (2012) e de Nozu (2013) revelam que a reprodução, por parte dos professores das salas de recursos multifuncionais, do

discurso oficial “[...] o AEE não se confunde com reforço escolar” (ROPOLI et al., 2010, p. 23) é recorrente.

Entretanto, Michels, Carneiro e Garcia (2011, p. 15) problematizam esse enunciado, já que “o preço de tal concepção pode ser uma autonomia da Educação Especial em relação à Educação Básica, característica de um modelo tradicional que se desenvolveu nas instituições especializadas e que está sendo conservado na perspectiva inclusiva”.

Assim, adverte-se para o fato de as salas de recursos multifuncionais darem ênfase a “[...] um trabalho estritamente técnico focado nas deficiências do sujeito” (BAPTISTA, 2011, p. 4). Nesse sentido, Baptista (2011) questiona a configuração das salas de recursos multifuncionais em espaços de “preparação para a aprendizagem”, tal qual a lógica das classes especiais. Para tanto, compreende-se a necessidade destes serviços de educação especial ensejarem, para além do sujeito atendido, uma atuação junto às relações sociais e escolares estabelecidas com este sujeito.

Ainda, observam-se, nesse “microprocesso político” (MAINARDES, 2006) que é o contexto da prática, relações de poder e saber entre os professores das salas de recursos multifuncionais e os das classes comuns. Nessa perspectiva, Nozu (2013, p. 172) elucida o enunciado de um professor da sala de recursos multifuncionais:

Quando o professor [da sala comum] quer que eu alfabetize o aluno eu digo: professor, esse aluno, antes de ser meu, é um aluno seu! Porque às vezes o professor fala: esse aluno tem deficiência, ele é da sala de recursos. No horário do contraturno ele é meu! Mas no horário da escolarização ele é do professor da classe comum.

Nesse sentido, as pesquisas de Glat e Pletsch (2011), Baptista (2011), Milanesi (2012) e Nozu (2013) têm apontado, no contexto da prática, para a transferência da responsabilidade pela escolarização do estudante público-alvo da educação especial dos professores das classes comuns para os professores especialistas.

Conforme Veiga-Neto (2011, p. 15), “[...] foi com base em Foucault que se pôde compreender a escola como uma eficiente dobradiça capaz de articular os poderes que aí circulam com os saberes que a enformam e aí se ensinam, sejam eles pedagógicos ou não”. Assim, os poderes, os conflitos, as chancelas, as recusas, as defesas, empreendidos no “chão da escola” sobre a proposta da inclusão escolar do público-alvo da educação especial manifestam não o consenso, mas a negociação política diante do desafio de uma instituição “aberta à diversidade”.

Ainda, nesse jogo de poder entre professor comum e professor especializado, a ausência de interface para o trabalho do estudante público-alvo da educação

especial junto à classe comum e às salas de recursos multifuncionais pode ser compreendida como “[...] uma recusa de jogar o jogo do poder em suas estratégias e regimes de verdade emergem de um procedimento genealógico que visa à análise, elucidação e visibilidade das tecnologias, das lutas, das estratégias e resistências no interior das relações de poder” (TÓTORA, 2011, p. 82). Isso porque, para Foucault (2010, p. 241), “[...] a partir do momento em que há uma relação de poder, há uma possibilidade de resistência. Jamais somos aprisionados pelo poder: podemos sempre modificar sua dominação em condições determinadas e segundo uma estratégia precisa”.

CONSIDERAÇÕES

O artigo ora exposto compreendeu um exercício de análise da atual política de educação especial brasileira a partir da abordagem do ciclo de políticas proposta pelos pesquisadores ingleses de políticas educacionais Stephen J. Ball e Richard Bowe, bastante divulgada no Brasil pelos trabalhos de Jefferson Mainardes.

Diante desta perspectiva, a movimentação do ciclo de políticas no campo da educação especial deu-se mediante a análise de três contextos: o contexto de influência, o contexto de produção do texto e o contexto da prática.

Na configuração do contexto de influência, buscou-se destacar a emergência do discurso da inclusão no campo da educação especial, considerando o cenário político-econômico globalizado, a influência de organismos internacionais e as relações macro e micropolíticas.

Na sequência, na apreciação do contexto de produção de texto, foram apresentados alguns textos político-normativos, de modo a elucidar algumas ambiguidades que são interpretadas pelos grupos de influência a partir de interesses específicos, bem como evidenciar a indução das salas de recursos multifuncionais como espaço privilegiado para a oferta do atendimento educacional especializado no conjunto das políticas públicas brasileiras de educação especial com orientação inclusiva.

Por fim, no contexto da prática, tido como um “microprocesso político”, pretendeu-se refletir acerca da atuação do atendimento educacional especializado nas salas de recursos multifuncionais, delimitando o foco para a problematização de alguns pontos acerca da interface entre este serviço de educação especial e o trabalho realizado nas salas comuns. Os dados acenaram para a fragilidade e/ou inexistência de uma articulação sistematizada, intencional, planejada entre o ensino especializado e o ensino comum. Ainda, atentou-se às

relações de poder existentes entre os professores comuns e os professores especialistas e, dessa forma, às interpretações, às resistências, às recriações da política pelos agentes do contexto da prática.

Em suma, as contribuições do ciclo de políticas permitiram compreender a natureza complexa e controvertida da atual política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva, forjada no contexto de influências político-econômicas globais, nacionais e locais, portanto, enquanto uma construção histórica, fruto das disputas entre os diferentes grupos de interesse para o estabelecimento das diretrizes e das prioridades para organização da vida do público-alvo da educação especial nos espaços escolares.

REFERÊNCIAS

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez/ 2001.

BAPTISTA, C. R. Ação pedagógica e Educação Especial: para além do AEE. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL: Prática Pedagógica na Educação Especial: multiplicidade do atendimento educacional especializado, VI, 2011. *Anais...* Nova Almeida-Serra, ES, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 1988.

_____. *Sala de recursos multifuncionais: espaço para atendimento educacional especializado*. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2006.

_____. *Portaria normativa n. 13, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a criação do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. Brasília, DF: MEC, 2007.

_____. *Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva (2008)*. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2008.

_____. *Documento Orientador Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais*. Brasília, DF: MEC/SECADI/DPEE, 2012.

BRUNO, M. M. G. A política pública de educação especial na perspectiva da educação inclusiva: algumas reflexões sobre as práticas discursivas e não discursivas. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33, 2010. *Anais...* Caxambu, 2010. Disponível em: <http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT15-6071--Int.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2011.

BUENO, J. G. S. As políticas de inclusão escolar: uma prerrogativa da educação especial? In: BUENO, J. G. S.; MENDES, G. M. L.; SANTOS, R. A. *Deficiência e escolarização: novas perspectivas de análise*. Araraquara: Junqueira&Marin; Brasília, DF: CAPES, 2008, p. 43-63.

CARVALHO, R. E. *Algumas observações acerca do Decreto nº. 7.611/11*. Disponível em: www.apaebrasil.org.br/arquivo.phtml?a=18640. Acesso em: 15 fev. 2012.

COIMBRA, M. A. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S. et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

FERREIRA, M. C. C.; FERREIRA, J. R. Sobre inclusão, políticas públicas e práticas pedagógicas. In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A. L. F. (Org.). *Políticas e práticas de educação inclusiva*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2007. p. 21-48.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2010.

GARCIA, R. M. C. *Políticas públicas de inclusão: uma análise no campo da educação especial brasileira*. 2004. 216 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

GARCIA, R. M. C.; MICHELS, M. H. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): uma análise da produção do GT 15 – Educação Especial da ANPED. *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v. 17, p. 105-124, maio-ago., 2011. Edição Especial.

GARCIA, R. M. C.; LOPEZ, G. M. B. *Políticas de educação inclusiva no Brasil: uma análise da educação especial na educação infantil (2000-2010)*. Disponível em: http://www.gepeto.ced.ufsc.br/downloads/Produto%20Academica/Trabalhos%20em%20Eventos/trab_evento_rosalba_e_graziela_pol%C3%ADticas_de_ed_inclusiva_no_brasil_uma_analise_da_ed_esp_na_ed_inf.pdf. Acesso em: 23 mar. 2013.

GLAT, R.; PLETSCHE, M. D. *Inclusão escolar de alunos com necessidades especiais*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.

LAPLANE, A. L. F. Notas para uma análise dos discursos sobre inclusão escolar. In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A. L. F. (Org.). *Políticas e práticas de educação inclusiva*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2007. p. 5-20.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teóricos-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MENDES, E. G. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v. 11, n. 33, p. 387-405, set./dez. 2006.

_____. Histórico do movimento pela inclusão escolar. In: MENDES, E. G. *Inclusão marco zero: começando pelas creches*. Araraquara: Junqueira&Marin, 2010., p. 11-27.

MICHELS, M. H.; CARNEIRO, M. S. C.; GARCIA, R. M. C. Implicações na diversificação na dinâmica das salas de recursos multimeios na rede municipal de Florianópolis: o caráter conservador da perspectiva inclusiva na educação especial. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL: Prática Pedagógica na Educação Especial: multiplicidade do atendimento educacional especializado, VI, 2011. *Anais...* Nova Almeida-Serra, ES, 2011.

MILANESI, J. B. *Organização e funcionamento das salas de recursos multifuncionais em um município paulista*. 2012. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação Especial) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012.

MIRANDA, T. G. O atendimento educacional especializado – AEE em sala de recursos: desafios entre as políticas e as práticas. In: MIRANDA, T. G.; GALVÃO FILHO, T. A. (Org.). *Educação especial em contexto inclusivo: reflexão e ação*. Salvador, BA: EDUFBA, 2011. p. 93-105.

NOZU, W. C. S. *Política e gestão do atendimento educacional especializado nas salas de recursos multifuncionais de Paranaíba/MS: uma análise das práticas discursivas e não discursivas*. 2013. 241 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

OLIVEIRA, I. A.; LIMA, K. S. C. Práticas de AEE com alunos surdos em salas de recursos multifuncionais. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL: Prática Pedagógica na Educação Especial: multiplicidade do atendimento educacional especializado, VI, 2011. *Anais...* Nova Almeida-Serra, ES, 2011.

PONTES, P. A. G. Criança e adolescente com deficiência: impossibilidade de opção pela sua educação exclusivamente no atendimento educacional especializado. In: BRASIL. *Inclusão: revista da educação especial*. Brasília, DF: Secretaria de Educação Especial. v. 4, n. 1, jan/jun. 2008, p. 41-48.

ROPOLI, E. A. et al. *A educação especial na perspectiva da inclusão escolar: a escola comum inclusiva*. Brasília, DF: MEC/SEESP; Fortaleza, CE: Universidade Federal do Ceará, 2010.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. *Política educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SHIROMA, E. O.; GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011, p. 222-248.

SILVA, R. S. *Sala de recursos como apoio especializado a alunos com necessidades educacionais especiais: um estudo em escolas estaduais*. 2009. 101 f. Dissertação (Mestrado em Distúrbios do Desenvolvimento) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

TÓTORA, S. Foucault: biopolítica e governamentalidade neoliberal. *REU*, Sorocaba, SP, v. 37, n. 2, p. 81-100, dez. 2011.

UNESCO. *Declaração de Salamanca sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais*. Salamanca, Espanha: UNESCO, 1994.

VEIGA-NETO, A. *Foucault & a educação*. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

Recebido em fevereiro de 2015

Aprovado em junho de 2015