

Repercussão da política nacional de educação especial no Espírito Santo nos últimos dez anos

Mariangela Lima de Almeida¹

ORCID: 0000-0002-7092-2583

Douglas Christian Ferrari de Melo¹

ORCID: 0000-0003-2761-0477

Marileide Gonçalves França¹

ORCID: 0000-0003-1690-6088

Resumo

Este texto objetiva refletir acerca da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva, suas implicações nas políticas públicas e ações voltadas aos alunos da educação especial, a partir do contexto do Espírito Santo (ES). Focaliza as dimensões da política, da oferta e da gestão no período de 2008 a 2018. Trata-se de um estudo de caso com o propósito inicial de historicizar a educação especial no estado, por meio da consulta a leis, resoluções, decretos e outros documentos, entrecruzados com os relatos dos gestores públicos de educação especial, na busca por captar as implicações da política nacional nas ações voltadas a essa população no ES. Por último, o estudo problematiza a trajetória da matrícula nas redes de ensino por meio de análise de matrículas do censo escolar relativas à educação especial. A análise aponta que as políticas de educação especial, no Brasil e no ES, são resultado de disputas, negociações e correlações de forças políticas de diferentes grupos sociais no âmbito do estado. Nesse sentido, revelam nuances e contradições, pois, ao mesmo tempo que asseguram a inclusão dos alunos da educação especial no ensino regular, também estabelecem apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fins lucrativos com atuação em educação especial.

Palavras-chave

Políticas públicas – Inclusão escolar – Espírito Santo.

¹ - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil.

Contatos: mlalmeida.ufes@gmail.com; dochris.ferrari@gmail.com; leidemary8@gmail.com.



DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1678-4634201945217129>

This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY-NC.

Repercussion of the national policy in Special education in the state of Espírito Santo in the past ten years

Abstract

This text aims at reflecting on the Brazilian National Policy in Special Education in the inclusive perspective, its implications on the public policies and actions aimed at special education students, in the context of the Espírito Santo state (ES), Brazil. It focuses on the dimensions of politics, offer and management from 2008 to 2018. It is a case study which has as its initial goal of historicizing special education in the state, through the investigation of laws, resolutions, decrees and other documents, cross-linked with reports from public administrators in special education, in the search for grasping the implications of the national policy towards this population in the state of Espírito Santo. Finally, this study questions the enrolment process in the education system by analyzing the records of the School census concerning special education. The analysis suggests that the national policies for special education in Brazil and in the state of Espírito Santo, are the result of disputes, negotiations and connections with political forces from different social groups in the state context. In this respect, there are nuances and contradictions, for, at the same time that they ensure the inclusion of special education pupils in regular school, they also offer technical and financial support to non-profit private institutions performing in the special education area.

Keywords

Public Policies - Inclusion in Schools – Espírito Santo.

Introdução

A inclusão escolar, como parte da luta por direitos sociais, tem engendrado intensos debates, reflexões e políticas públicas na tentativa de garantir acesso, permanência e aprendizagem de todos os alunos na escola. A compreensão do termo inclusão escolar ancora-se nas contribuições de Garcia (2004, p. 2), que o define como

[...] uma prática complexa e contraditória, com sentido de luta, de embate, que convive necessariamente com o seu contrário – a exclusão – mas que se estabelece na direção de questionar e superar as práticas sociais baseadas nas desigualdades.

Considera-se que esse termo pode assumir diversas concepções ideológicas nos discursos das diferentes instâncias. Dessa forma, ele pode ser utilizado tanto para a afirmação e a universalização dos direitos quanto para a negligência das diferenças presentes na instituição escolar, produzindo processos de exclusão da/na escola, na

medida em que, sob a lógica neoliberal,² a inclusão pressupõe um ajustamento ao modelo de escola existente.

Na última década, houve a promulgação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEE-EI) (BRASIL, 2008), que passou a orientar os sistemas educacionais brasileiros no processo de implementação das ações voltadas ao trabalho com os alunos da educação especial no contexto escolar. O processo de implementação dessa política se constituiu num cenário histórico-político contraditório de inclusão/exclusão, em que se buscou atender as necessidades dos sujeitos que estavam na escola, mas também adequar-se às demandas apresentadas sob a lógica das políticas neoliberais de educação para todos. É nesse processo dialético que as políticas sociais vão se constituindo e desenvolvendo suas práticas. Nesse contexto, faz-se necessário refletir sobre a política pública, bem como o papel do Estado na sociedade e sua relação com a educação. Pressupõe-se que a política pública é a materialização da intervenção do Estado na sociedade.

Toma-se, assim, a concepção gramsciana de Estado. Gramsci promove uma ampliação na teoria marxista com relação à concepção de Estado, que corresponde à união da sociedade política e da sociedade civil. Como ele mesmo resume nos *Cadernos de cárcere*, “Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2004, p. 244). O Estado se encontra na superestrutura em relação dialética com a estrutura. Ao fazer essa modificação, como indica Mendonça (2007), Gramsci opera uma redefinição e recria um conceito de Estado que avança por incorporação. Para Gramsci, o Estado é educador no sentido de que exerce o controle social tanto pela dominação quanto pela direção, via consenso, da sociedade. O objetivo é adequar as camadas populares ao desenvolvimento do aparelho econômico de produção, tendo as políticas públicas, entre elas a educação, como exemplo desse mecanismo.

Gramsci entendia a sociedade civil como parte do Estado. Na sociedade civil, as relações de força se configuram em disputa. A ação hegemônica se dá fundamentalmente dentro da sociedade civil, que é definida como aparelhos privados de hegemonia. Tais relações são as responsáveis pela criação, organização e difusão das ideologias. A hegemonia consiste no par político do conceito de sociedade civil, pois é o fator de articulação da sociedade civil. Em Gramsci, a hegemonia encontra a base material de sua função social, como mediação entre a estrutura econômica e as relações político-jurídicas, as quais deixam de ser meros reflexos da estrutura.

A sociedade civil não é somente a esfera na qual o consenso é produzido; é também lugar de conflitos e competições pela conquista da hegemonia. É um lugar de luta de hegemonias pela hegemonia. Assim, as políticas de educação especial são formuladas nesse campo de relações de forças de diferentes grupos sociais. Dessa maneira, as lutas permeiam a estrutura do Estado e interferem na formulação das políticas, por sua vez “[...] resultantes das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 134).

2- Neste artigo, optamos pela definição utilizada por José Carlos Feijóo, que entende o neoliberalismo como um “[...] determinado padrão de acumulação vigente num determinado período histórico [...] levando em conta as especificidades do modelo aplicado na América Latina, que associa a comportamentos conservadores: [...] defensores do ‘livre’ mercado e da repressão política mais brutal” (FEIJÓO, 1995, p. 20).

Objetiva-se, neste texto, refletir acerca da PNEE-EI (BRASIL, 2008), suas implicações nas políticas públicas e ações voltadas ao público-alvo da educação especial (PAEE), a partir do contexto do Espírito Santo (ES), na última década. Para isso, focalizam-se as dimensões da política, da oferta e da gestão no período de 2008 a 2018.

Para tanto, desenvolveu-se um estudo de caso. Chizzotti (2008) destaca que esse tipo de pesquisa tem por objetivo a busca pelo conhecimento amplo de um contexto específico, a partir da coleta e dos registros de dados de diferentes fontes, a fim de compreender uma experiência singular, avaliá-la analiticamente e relacioná-la com as relações históricas, políticas e sociais. Desse modo, se pretende investigar o processo de implementação da política de educação especial no ES,³ articulada à PNEE-EI (BRASIL, 2008).

Inicialmente, procurou-se, por meio da consulta documental em leis, resoluções, decretos e outros documentos, historicizar e analisar as políticas de educação especial no Brasil e no ES voltadas à escolarização do PAEE. Para capturar os movimentos instituídos a partir das diretrizes legais nos municípios do ES, aplicou-se um questionário semiestruturado, enviado eletronicamente (Formulário Google) para gestores públicos de educação especial das 78 redes municipais de ensino capixaba, com doze perguntas que abrangiam a organização do setor de educação especial no município, a estrutura e a oferta de serviços, a escolarização dos alunos PAEE, o modo de oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE), a relação com as instituições especializadas e o financiamento para a modalidade de ensino. Tivemos retorno de 58 questionários, o que representa uma amostragem de 74, 35% das respostas dos gestores. Vale considerar que, em todas as regiões⁴ do estado, obtivemos retorno, alcançando uma média de 50% dos municípios.

Num segundo momento, com o objetivo de analisar a trajetória da matrícula da educação especial no Brasil e no ES, realizamos consulta aos bancos de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os dados do censo escolar, relativos à educação especial, foram posteriormente analisados, considerando o movimento de matrículas da educação especial no contexto da educação básica e sua articulação com as políticas implementadas no período de 2008 a 2018.

O artigo está organizado em duas seções, além da introdução, em que apresentamos o referencial teórico-metodológico. Inicialmente, analisamos os documentos legais e as respostas dos gestores de educação especial a partir de três períodos. Por fim, realizamos a análise da relação existente entre as políticas de educação especial, desencadeadas nos âmbitos dos governos federal e estadual, e a oferta dessa modalidade de ensino no Brasil e no ES. Finalizamos com considerações que sistematizam nossas reflexões.

Política de educação especial: Brasil e Espírito Santo

Neste item, discute-se a política de educação especial no ES, em diálogo com a trajetória da PNEE-EI (BRASIL, 2008), de 2008 a 2018. A política de educação especial do ES passou por três períodos diferentes nessa década. No primeiro momento, de 2008 a

3- O ES possui uma área de 46.078km² onde se concentra uma população de 3.512.672 habitantes, segundo o Censo do IBGE de 2010.

4- A divisão regional do ES compreende as seguintes microrregiões: Região Metropolitana, Central Serrana, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Central Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro-Oeste, Nordeste, Noroeste. (ESPIRITO SANTO, 2019).

2013, o estado tentou implementar as suas ações, seguindo, em linhas gerais, as diretrizes nacionais. No segundo período, de 2014 a 2016, houve a promulgação da Portaria nº 92-R, de 21 de maio de 2014 (ESPÍRITO SANTO, 2014c), que previu, a partir de um edital de credenciamento, mudanças na forma de financiamento do Atendimento Educacional Especializado (AEE). O terceiro momento se estendeu de 2017 a 2018, marcado por um termo de cooperação técnica entre o governo do estado e os municípios, transferindo o AEE das escolas públicas para as instituições privadas de educação especial, incluindo os recursos oriundos da segunda matrícula do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O ES em articulação com a política nacional da educação especial (2008-2013)

Em 2008, o MEC lançou a PNEE-EI, com o intuito de “[...] constituir políticas públicas promotoras de uma educação de qualidade para todos os alunos” (BRASIL, 2008). Nesse contexto, definiu também o PAEE: os alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Assim, a PNEE-EI instituiu-se como política pública para a construção de escola inclusiva, destacando o papel da gestão educacional e do sistema nesse processo. Como espaço de atuação da educação especial, esse mesmo documento preconizou a formação de professores com conhecimentos gerais para atuar nas salas comuns do ensino regular, nas salas de recursos, nos centros de atendimento educacional especializado, nos núcleos de acessibilidade das instituições de educação superior, entre outros espaços (BRASIL, 2008).

Essas diretrizes aparecem nas informações dos gestores, ao serem questionados como a PNEE-EI tem sido implementada no seu município, no que se refere às ações vinculadas à garantia da matrícula, à formação de professores e ao processo de inclusão escolar. Um deles afirma:

A política da educação especial – Educação Inclusiva – vem sendo implementada no município desde 2008, gradativamente, proporcionando formação para os profissionais da educação, contratando professores com formação específica, oferecendo monitor educacional/estagiário nas escolas, contratação de professores bilíngues e intérpretes de Libras, garantindo ao aluno acesso e a permanência na escola do ensino regular e o atendimento do aluno no contraturno das salas de recursos. (Gestor A).

Evidenciamos, nas informações desse relato, que a política de educação especial vem sendo compreendida como intervenção do estado na garantia dos direitos do PAEE, ancorada nos princípios orientados da política nacional, na tentativa de garantir acesso, permanência e aprendizagem dos alunos.

Nesse sentido, a PNEE-EI é uma política que ainda está em processo de implementação nos municípios, como afirmam os gestores: “[...] estamos nos organizando para que, em 2019, tenhamos o AEE em todas as escolas com aluno com deficiência” (Gestor C); “[...] em nosso município vem sendo estudada, buscando alinhar a [Base Nacional Curricular Comum] BNCC” (Gestor D).

A Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009) e o Decreto nº. 7.611, de 17 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), expressam que o AEE tem a função complementar ou suplementar à formação do aluno, por meio da disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias que eliminem as barreiras para sua plena participação na sociedade e para o desenvolvimento de sua aprendizagem. Portanto, o PAEE, para frequentar o AEE, deve estar matriculado na sala comum. O AEE deve ser realizado, prioritariamente, na sala de recursos multifuncionais da própria escola ou em outra escola de ensino regular ou, ainda em Centros de Atendimento Educacional Especializado (CAEE) da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. O AEE deve ser realizado no turno inverso da escolarização, não sendo substitutivo às classes comuns.

No ano de 2010, o governo do estado do ES aprovou a Resolução do Conselho Estadual de Educação (CEE) nº 2.152, de 7 de janeiro de 2010, que dispõe sobre a educação especial no sistema estadual de ensino, além das diretrizes dessa modalidade na educação básica e profissional para a rede estadual de ensino por meio da Portaria 974-S.⁵ O art. 2º dessa resolução garante a matrícula nas classes comuns do ensino regular e no AEE, tanto em salas de recursos nas escolas públicas quanto nos CAEE da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. Garante também que esse atendimento seja realizado no turno inverso da escolarização, não podendo ser “substitutivo às classes comuns” (ESPÍRITO SANTO, 2010a).

O art. 3º entende a educação especial como transversal a todos os níveis, etapas e modalidades do ensino, devendo integrar a Proposta Pedagógica da escola. Para tanto, a escola ou o CAEE deve prever, a fim de institucionalizar a oferta do AEE, sala de recursos, matrícula no AEE, cronograma de atendimento, plano de AEE, professores habilitados, outros profissionais da educação, redes de apoio no âmbito da atuação profissional por meio de parcerias e convênios (ESPÍRITO SANTO, 2010a).

O Capítulo III da resolução é todo dedicado à regulação dos centros que ofertam o AEE. Os CAEE deverão solicitar ao Conselho Estadual de Educação (CEE) o credenciamento institucional, um ato regulatório que não caracteriza autorização para a oferta das etapas e/ou modalidades da educação básica ou ensino superior. Para esse credenciamento, são exigidos alguns documentos legais, como certidões negativas, devendo a instituição “[...] oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência” (ESPÍRITO SANTO, 2010a) a todos os seus alunos, sendo proibida a cobrança de qualquer tipo de taxa; comprovar finalidade não lucrativa e atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive suas propostas pedagógicas.

Quanto aos alunos apoiados pela educação especial, considera-se o mesmo público-alvo da política nacional. Com relação ao AEE, reforça que suas atividades devem se diferenciar das da sala de aula comum e ser desenvolvidas no turno inverso da mesma, portanto, não substitutivo a escolarização. Seu objetivo é “prover condições de acesso, participação e aprendizagem no ensino regular aos alunos” (ESPÍRITO SANTO, 2010b).

5- A Portaria nº 974-S promulgou a Resolução nº 2.152/2014.

Com base nas informações dos gestores, o AEE desenvolvido na escola ganha destaque como atendimento suplementar e/ou complementar nas redes de ensino do ES. Treze dos 58 municípios realizam o AEE somente em salas de recursos multifuncionais da própria rede municipal. Muitas redes municipais (34) ofertam o AEE misto (instituição e escola), como descrevem os gestores da educação especial: “Apenas três escolas ofertam o AEE no contraturno, mas pretendemos regularizar esta situação em 2019. A APAE também oferta o AEE e conta com uma ajuda financeira da Prefeitura Municipal de R.B” (Gestor F). “Em contraturno com atendimento de uma hora por aluno. Atendimento feito individualizado ou em grupo de até quatro alunos. Temos parceria com a APAE de B. J. I. onde nossos alunos são atendidos na escolarização/CAEE/Ambulatórios e triagem com equipe multidisciplinar” (Gestor G).

Cumpra-se destacar que oito municípios ofertam o AEE somente através de parcerias com as instituições especializadas: “Temos parceria com a APAE. Nosso município promove esse atendimento nas Unidades de Ensino com profissionais especializados que recebem formação e apoio da equipe pedagógica da SEME – Gerência de Educação Especial” (Gestor H).

Vale destacar que três municípios não responderam à questão referente à oferta do AEE. Nesse contexto, registra-se o município que busca de forma integrada a colaboração entre setores da comunidade para ampliar o AEE, caracterizando a intersetorialidade nas ações:

Os alunos PAEE frequentam diariamente as salas de aula do ensino regular e no contraturno, duas vezes por semana o AEE na SRM dentro da própria escola, incentivando a inclusão desde a creche até o final do ensino fundamental, sempre em articulação com a família e demais setores como Saúde e Ação Social. (Gestor I).

Observa-se que as informações acerca das políticas implementadas nas redes de ensino, no ES, nesse primeiro momento, articulam-se às diretrizes nacionais. Desse modo, preconizam que a “educação especial atuará em articulação com ensino comum para garantir o acesso e a permanência dos alunos no ensino regular” (ESPÍRITO SANTO, 2010b). Além disso, a PNEE-EI, em 2008, no Brasil e, em 2010, no ES, geraram um movimento das instituições especializadas, com o fechamento das escolas especiais e sua mudança para CAEE. Entre 2011 e 2013, as ações que se desenvolveram nas redes municipais e na estadual do ES tentaram materializar as diretrizes estabelecidas pela resolução estadual em articulação com a PNEE-EI (BRASIL, 2008).

O edital de credenciamento (2014-2016)

Com a promulgação do Decreto nº. 7.611/2011 (BRASIL, 2011), que dispõe sobre a educação especial e o AEE, observa-se uma inflexão em prol do apoio técnico e financeiro às instituições especializadas, conforme o art. 1º, inciso VIII. O retorno do termo “preferencialmente” expressa as pressões de grupos atuantes no Congresso Nacional e no Governo Federal em prol das instituições especializadas, como observado por Garcia e Michels (2011), a respeito da atual política de educação especial.

Assim, ao mesmo tempo que essa nova legislação avança na definição do PAEE ou na afirmação da proposição política em favor da inclusão escolar desse público, de forma transversal e articulada com o ensino comum, também retrocede, ao abrir espaços para a atuação das instituições especializadas no âmbito educacional, especialmente no AEE.

Em 2014, com a Portaria nº 92-R, ocorreu uma mudança na forma de financiamento do AEE e sua relação com as instituições especializadas no ES. Por essa portaria, ficou estabelecido o credenciamento de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, que seriam responsáveis pelo AEE, no contraturno do ensino regular, oferecido aos alunos com deficiência e TGD das redes de ensino estadual e municipal (ESPÍRITO SANTO, 2014c). O município que assinasse o termo de cooperação técnica ficaria desobrigado de tal oferta.

No Edital de Credenciamento, chama a atenção o item 5, combinado com o 11 – da dotação orçamentária e do preço –, que informa o valor (R\$ 325,77 por aluno/mês) e de que fonte sairiam as verbas para as despesas, ou seja, do “plano de trabalho: apoio às instituições para atendimento educacional especializado” (ESPÍRITO SANTO, 2014a). Desse modo, os recursos seriam oriundos de uma rubrica própria no orçamento da educação para o financiamento público das atividades das instituições comunitárias ou filantrópicas sem fins lucrativos que atuam nessa modalidade de ensino.

O Anexo I estabelece que esse edital e a consequente assinatura do termo de cooperação técnica visa à “melhoria das condições de atendimento aos alunos público-alvo da educação especial”, procurando uma ação conjunta que “compatibiliza os interesses institucionais das partes” (ESPÍRITO SANTO, 2014a). Em poucas palavras: o poder público repassa recursos financeiros, terceirizando serviços, às instituições especializadas, que continuam a manter sua preeminência sobre a educação do PAEE, diminuindo assim a tensão das famílias quanto à falta de serviços públicos condizentes com a necessidades desses sujeitos. É o pacto firmado às escuras, que prejudica a pessoa com deficiência, repassando ao setor privado o seu direito público à educação.

A justificativa para esse pacto, mascarado de credenciamento e de apoio de caráter pedagógico, de acordo com a Resolução CEE/ES nº 2.152/10 (ESPÍRITO SANTO, 2010a), é a necessidade de contratação dessas instituições por meio dos seus CAEE para a ampliação da oferta do AEE, após análise de demanda da realidade realizada pela Secretaria de Educação (SEDU). Observa-se que era preciso estabelecer requisitos para a contratação das instituições especializadas, sem prejuízo às outras parcerias que o estado poderia estabelecer com outros órgãos públicos (saúde e assistência social). Para compreender esse contexto, é preciso voltar um pouco a história, nas ações desencadeadas pelo governo estadual, na sua relação com as instituições privadas de educação especial. Antes dessa resolução, o apoio do governo do estado se configurava no repasse de verba pública em espécie para manutenção das instituições, além da contratação do trabalho do professor de educação especial, via processo seletivo anual de professores temporários, que eram deslocados para atuação nessas instituições. Com isso, em relação aos professores, ficavam sob a responsabilidade da SEDU os encargos sociais, seguros e todos os tributos diretos e indiretos que, a partir do credenciamento, agora ficam a cargo da instituição. A princípio, esse edital de credenciamento veio para normatizar essa relação público/privado ou, como mencionado anteriormente, realizar um novo pacto às escuras. Tal condição apresenta-

se mais evidente quando o Anexo I do edital afirma que as instituições não precisarão se preocupar em competir entre si, uma vez que “a todos será assegurada a contratação” (ESPÍRITO SANTO, 2010a).

Ainda merece destaque a questão da alimentação que, nesse edital, fica a cargo da instituição que buscará parceria com os municípios. Outro aspecto se refere à escolha do local para a matrícula no AEE, que deve seguir o interesse do aluno/família. A família apresentará comprovante de matrícula em uma escola regular pública municipal ou estadual, que procederá ao cadastro no sistema de gestão da SEDU/Censo escolar.

Essa nova política de financiamento instituiu, na prática, uma terceira matrícula, criando uma espécie de valor-aluno-mês de R\$ 325,77 oferecido aos alunos que frequentarem essas instituições. Dessa forma, o estudante recebe o duplo cômputo do Fundeb, por estar matriculado tanto na sala comum do ensino regular quanto no AEE em turno inverso, oferecido na própria escola ou na escola mais próxima, além da terceira matrícula, se ele também for apoiado pela instituição especializada em dias diferentes (e em turno inverso) do apoio que é recebido em alguma unidade das escolas públicas.

Também em 2014, o CEE aprovou a Resolução nº 3.777 (ESPÍRITO SANTO, 2014b), de 8 de maio, que fixa normas para a educação no sistema de ensino do estado do ES. Na educação básica está incluída a modalidade de educação especial, destacada no Capítulo II. Diferentemente da Resolução nº 2.152/10 que indicava a educação especial como uma modalidade de ensino, a Resolução nº 3.777/14 a compreende como uma modalidade de ensino que tem por finalidade assegurar o AEE. O AEE é entendido como um “conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucionalmente” (ESPÍRITO SANTO, 2014b).

Portanto, ocorre uma alteração sobre o que é a educação especial, vista apenas como serviço, responsável pela oferta do AEE. Também identificamos essa mudança em nível nacional, na Resolução nº 4/09 e no Decreto nº 7.611/11. Mesmo mantendo os princípios da transversalidade, complementaridade e suplementaridade, quando estabelece a organização da oferta, o art. 290 da resolução estadual reforça que a educação especial é viabilizada pelo AEE, na interface inclusive com outras modalidades, como a educação indígena e a de jovens e adultos (ESPÍRITO SANTO, 2014b).

Nessa resolução, também é garantido o funcionamento dos CAEE da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com o objetivo de promover a participação e aprendizagem do estudante nas classes comuns (ESPÍRITO SANTO, 2014b). A Resolução nº 3.777/14 em nenhum momento sugere a realização de contrato do estado com essas instituições, tampouco o oferecimento da terceira matrícula. A Resolução nº 2.152/10 regulamenta o credenciamento, mas também não aborda sobre a terceira matrícula. Cumpre destacar que ambos os documentos afirmam tratar-se apenas de um ato regulatório.

Em função do edital de credenciamento, observou-se um conflito tanto de ordem técnica, quando nos referimos ao preenchimento do censo escolar, quanto de ordem político-pedagógica, quando o aluno, na oferta do AEE, é disputado pelas instituições especializadas junto às escolas públicas, provocando, com isso, um aprofundamento da relação público/privado a partir da financeirização/mercantilização do sujeito PAEE. A solução criada para esse problema foi a edição, por dois anos consecutivos, do termo de

cooperação técnica, induzido pelo governo do estado aos municípios, que favoreceu ainda mais a esfera privada.

O termo de cooperação técnica (2017-2018)

A partir da assinatura do termo de cooperação técnica, condição exigida pelo edital de credenciamento, para que os alunos das redes municipais fossem atendidos, começamos a viver o terceiro momento da política de educação especial no ES. Mesmo que o termo de cooperação técnica tivesse sido previsto desde 2014 e assinado a partir de 2015, foi na virada de 2016 para 2017 e na sua repetição de 2017 para 2018 que a SEDU e as instituições especializadas começaram a exigir dos municípios a execução do termo de cooperação. Nesse momento, também, os professores, especialmente do AEE das redes municipais, sentiram a ausência de seus alunos e buscaram esclarecimentos com os órgãos competentes e com as famílias sobre tal situação.

Assim, ao serem questionados se o município assinou algum termo de cooperação técnica com o governo do estado, 37 gestores responderam que seus respectivos municípios assinaram o termo, porém a maioria declarou não ter conhecimentos dos termos contidos no documento. Quatorze gestores afirmaram que os seus municípios não assinaram: “Que eu saiba não. Procurei me informar, mas não obtive nenhuma informação desta parceria”. Os demais gestores, não responderam ou disseram não ter informações sobre essa questão: “Não tenho conhecimento. Gostaríamos de receber orientação sobre isso” e “Não temos essa informação”. Ressalte-se que quatro municípios não responderam a essa questão.

Logo, podemos considerar que se trata de uma questão política da relação entre o governo do estado e as prefeituras, sem discussão com a sociedade civil, tendo em vista que os gestores, as famílias e os movimentos sociais não participaram do processo, nem debateram as consequências desse tipo de parceria para o financiamento e qualidade do AEE nos sistemas públicos de ensino para o PAEE.

Nesse momento, não podemos esquecer o contexto de crise em que o país está inserido. Por exemplo, o valor de R\$ 325,77 não foi reajustado desde 2014, apesar do aumento nos insumos. Os recursos repassados, portanto, não garantiam o apoio financeiro suficiente às instituições. Além disso, mesmo com a matrícula do aluno na instituição especializada, a segunda matrícula estava sendo debitada na escola pública, uma vez que ele também se encontrava aí matriculado, constando no censo escolar. Nesse sentido, era necessário que as instituições especializadas e também o governo do estado demandassem outras fontes de recursos para manter o vínculo consagrado no edital de credenciamento. Dessa forma, em 2016 surgiu o 1º termo aditivo, que objetivava alterar os termos de cooperação técnica assinados com os municípios. Nesse termo aditivo, na parte das responsabilidades, ficou estabelecido que o município

[...] abster-se-á dos recursos relativos à 2ª matrícula dos alunos da rede municipal de ensino, referente ao AEE dos alunos optantes de frequentarem os CAEE das instituições, os quais serão repassados e geridos pelo Estado. (ESPÍRITO SANTO, 2016).

Portanto, expressamente o município deveria abrir mão, em favor da instituição privada de educação especial, do recurso da segunda matrícula que, em 2018, ficou fixado no valor aluno/ano de R\$ 4.124,03 para o ES, conforme nota técnica do MEC. Além disso, diferentemente do edital de credenciamento, o governo municipal deveria arcar ainda com custos decorrentes de transporte e alimentação dos matriculados nos CAEE. Por fim, as prefeituras deveriam pagar os valores que excedessem a quantia mensal – segunda matrícula, acrescidos de 10% sobre esse montante –, pagos às instituições especializadas (ESPÍRITO SANTO, 2016).

Em função das dúvidas e dos questionamentos que surgiram, especialmente da abstenção da segunda matrícula pelos municípios, a SEDU lançou a Nota Técnica nº 001/18, explicando o 2º termo aditivo, que não difere em nada do 1º termo, citando, para tal, a Nota Técnica Conjunta nº 01/17 (SEB, SECADI, SETEC/FNDE), que diz respeito à educação especial: “Quando a escolarização for única ou várias na mesma esfera de governo e o AEE for conveniado com somente uma esfera de governo, considerar-se-á a matrícula na esfera de governo do convênio” (ESPÍRITO SANTO, 2018). No entanto, ao final da explicação desse tópico, o órgão público salienta que essa orientação vale para o aluno que se encontra matriculado na instituição conveniada e não na sala de recursos.

Embora conheçam tais orientações, as instituições especializadas vêm desenvolvendo ações de aliciamento ou até de coação junto às famílias para levarem seus filhos ao AEE ofertado por elas, sob a alegação de que não receberão o atendimento clínico de especialistas em estabelecimentos públicos, conforme relatos de famílias durante a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), realizada no ES, e na reunião do Fórum Permanente de Educação Inclusiva, da Universidade Federal do Espírito Santo. Considerando as dificuldades de encontrarem os profissionais especializados na rede pública, as famílias, mesmo contra a vontade e apesar da distância das instituições que oferecem o AEE, assinam termo de compromisso, abdicando desse atendimento na escola pública. É importante lembrar que as instituições especializadas já recebem recursos de órgãos públicos da saúde e assistência social. Fica evidente que a responsabilidade pela concretização de um direito público é transmitida à esfera da iniciativa privada, quando o município não só renuncia um valor considerável de verba pública, mas também subtrai do seu erário um montante para insumos com transporte e alimentação.

Esses termos aditivos alteraram completamente as características do termo de cooperação técnica que antes havia sido celebrado entre o governo do estado e os municípios para pagamento dos custos com as matrículas nos CAEE. Por esse termo de cooperação, quanto às obrigações, os municípios não precisariam abster-se da segunda matrícula, embora estivesse previsto arcar com as despesas de transporte e alimentação.

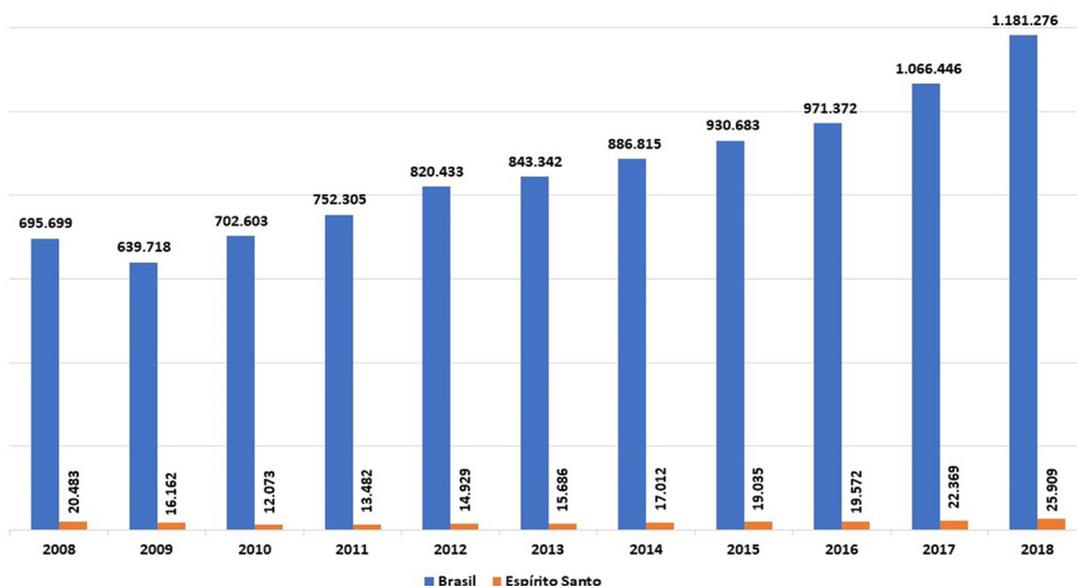
Portanto, no contexto estadual, a política de transferências de recursos para as instituições privadas, conveniadas e/ou filantrópicas tem sido implementada, desonerando o poder público de sua responsabilidade de assegurar a escolarização na escola comum. Desse modo, o governo estadual resolve priorizar a terceirização sob

uma lógica gerencialista⁶ que administra as demandas com a lógica do menor custo, enquanto assistimos à precariedade dos serviços públicos. No caso em tela, encontra-se em andamento um processo de significativa diminuição da oferta do AEE nas redes públicas de ensino do estado, articulada com o protagonismo intencional e premeditado desse atendimento em instituições privadas conveniadas e/ou filantrópicas.

Matrículas da educação especial: Brasil e ES (2008 a 2018)

Para análise da relação existente entre as políticas de educação especial desencadeadas nos âmbitos dos governos federal e estadual, bem como a oferta dessa modalidade de ensino no Brasil e no ES, apresenta-se a trajetória de matrículas da educação especial no contexto da educação básica, no período de 2008 a 2018. O Gráfico 1 exibe o total de matrículas do PAEE no Brasil e no ES, no período de 2008 a 2018.

Gráfico 1 – Matrículas da educação especial no Brasil e no ES – 2008 a 2018



Fonte: INEP/Sinopses Estatísticas 2008 a 2018. Elaboração própria (2018).

Observa-se que, no período de 2008 a 2018, embora as matrículas da educação especial no ES e no Brasil combinem a tendência de movimento ano a ano, os percentuais de aumento são significativamente distintos. Enquanto no Brasil esse crescimento

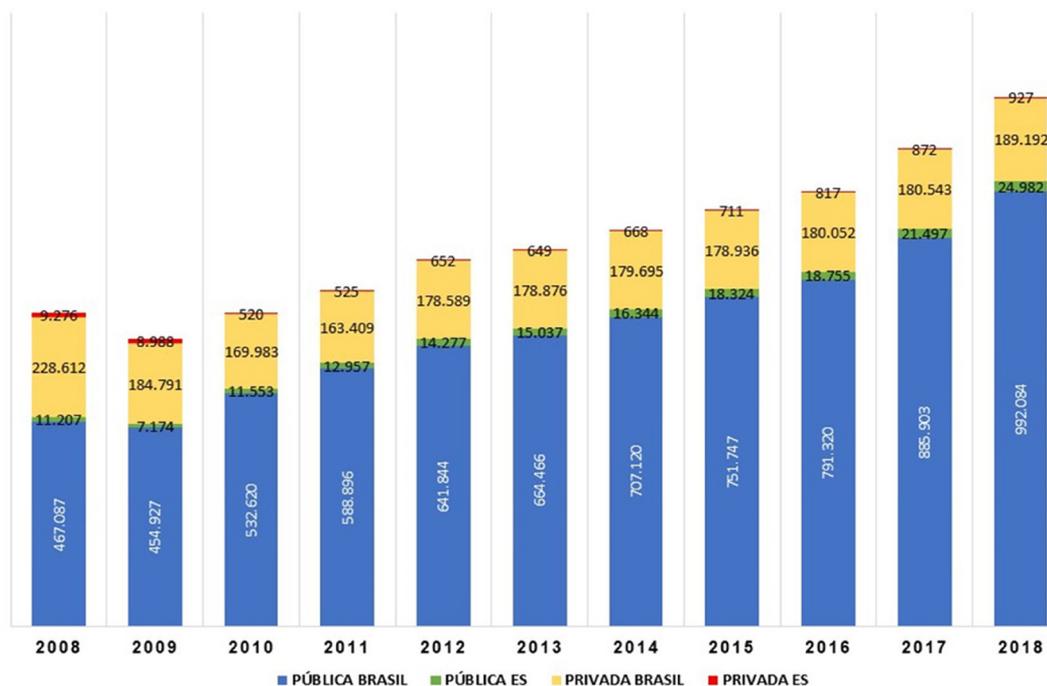
6- Entendemos a terceirização como um processo de transferência dos serviços públicos, nesse caso, da educação especial, que deveria ser realizada pelos governos, às instituições especializadas que se concentram no atendimento às pessoas com deficiência. Esse modelo desobriga o Estado do cumprimento das funções que lhe são atribuídas, cabendo-lhe apenas a função de gerenciamento e supervisão.

representa 53%, no ES corresponde a 9%. Cabe destacar que o decréscimo de matrículas no ano de 2009 pode ser compreendido a partir das mudanças para ajuste na metodologia e no instrumento de coleta de dados do censo escolar, cujo efeito alcançou as redes de ensino em nível nacional.

Esses resultados indicam a expansão de matrículas da educação especial nos sistemas educacionais brasileiros, impulsionada pelas políticas de educação especial no decorrer dessa década. Desse modo, concordamos com Garcia e Michels (2011, p. 116) quando afirmam que há um movimento claro de intervenção estatal na política educacional no que se refere à educação do PAEE, por meio “da presença do Estado na criação de equipamentos públicos de educação especial”, nas redes de ensino estaduais e municipais, embora a nova legislação assegure que o AEE também pode ser realizado pelas instituições privadas sem fins lucrativos.

Nesse percurso, a composição do atendimento do PAEE no Brasil e no ES em escolas públicas e privadas reflete significativas alterações. Esse cenário pode ser ratificado quando se observa que o crescimento no total de matrículas da educação especial no Brasil e no ES ocorre, principalmente, na rede pública de ensino, como podemos visualizar no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Matrículas da educação especial nas instituições públicas e privadas – Brasil 2008-2018



Fonte: INEP/Sinopses Estatísticas 2008 a 2018. Elaboração própria (2018).

Se, em 2008, há 33% de matrículas da educação especial na rede privada de ensino no Brasil e 45%, no ES, em 2018 essa porcentagem cai para 16% e 4%, respectivamente.

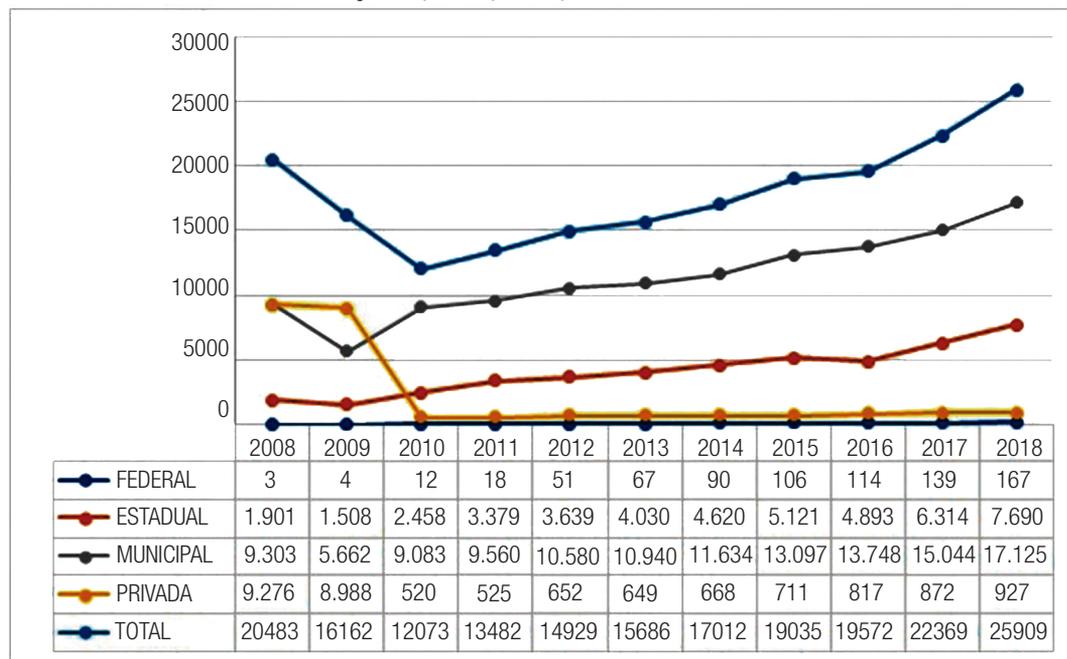
Em contraposição, a porcentagem na rede pública de ensino, em 2008, é de 67% no Brasil e 55% no ES e em 2018 esse percentual alcança 84% e 96%, respectivamente.

No ES, nota-se uma redução no número de matrículas na rede privada de 2008 a 2011 e um crescimento a partir do ano de 2012, exceto no ano de 2013. De acordo com Laplane, Caiado e Kassar (2016, p. 48), “apesar da diminuição dos números absolutos de matrículas em escolas exclusivas de educação especial, proporcionalmente, o setor privado tem crescido, nessa forma de atendimento”.

A distribuição do total de matrículas de educação especial por Dependência Administrativa mostra que o ente federado a assumir preponderantemente a oferta dessa modalidade no Brasil é a esfera municipal. Faz-se necessário destacar o número de matrículas da educação especial na esfera privada, que sofre um decréscimo no período de 2008 a 2011, porém apresenta um percurso ascendente a partir de 2012 (de 178.589 para 189.192 em 2018).

No Gráfico 3, verifica-se que, no geral, as esferas estadual, federal e municipal no estado mostram uma trajetória ascendente da oferta da educação especial nesse período, exceto em 2009, no caso das redes estadual e municipal, o que pode ser compreendido em função das mudanças na metodologia de registro do censo pelo INEP.

Gráfico 3 – Matrículas da educação especial por Dependência Administrativa – ES 2008-2018



Fonte: INEP/Sinopses Estatísticas 2008 a 2018. Elaboração própria (2018).

A trajetória de matrículas da educação especial na esfera privada revela dois movimentos significativos. No período de 2008 a 2010, apresenta um decréscimo de

94%, o que poderia representar o aumento de matrículas do PAEE no sistema público de ensino. No entanto, no período de 2011 a 2018, identifica-se um aumento de 77%, o que mostra uma expansão de atendimento pelos sistemas privados para essa modalidade de ensino no estado. Também Oliveira (2016) evidencia o aumento do número de matrículas nas instituições privadas de educação especial no ES, com maior expressão a partir do ano de 2014, após a mudança da relação do estado com essas instituições, por meio de convênio para contrato de serviços de AEE, o que culminou também no aumento de recursos públicos a elas destinados. Esse resultado corrobora o estudo de Laplane, Caiado e Kassar (2016), segundo o qual o setor privado vem mantendo-se nas formas de educação exclusiva/especial, necessitando de recursos públicos. Nessa perspectiva, é visível que as matrículas da educação especial no ES, por Dependência Administrativa, seguem a mesma tendência do âmbito nacional, com a predominância da esfera municipal.

No que se refere à oferta dessa modalidade no Brasil e no ES, é possível observar a expansão de matrículas do PAEE nos sistemas educacionais brasileiros, contudo isso não diminui a importância de se discutir as condições mínimas de qualidade da rede pública de ensino para o atendimento a essa população, que historicamente foi excluída do processo de escolarização. Igualmente faz-se necessária a atenção para o aumento do número de matrículas da rede privada de ensino.

Considerações finais

As análises desenvolvidas neste estudo apontam que as políticas de educação especial no Brasil e no ES resultam de disputas, negociações e correlações de forças políticas de diferentes grupos sociais no âmbito do estado. Nesse sentido, revelam nuances e contradições, posto que, ao mesmo tempo que asseguram a inclusão do PAEE no ensino regular, também estabelecem apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fins lucrativos com atuação em educação especial. À luz da perspectiva gramsciniana, é possível incluir tais políticas na leitura liberal e instrumentalista da sociedade civil. As instituições privadas de educação especial adquiriram relevância ao longo da história e hoje têm um peso decisivo na relação entre o estado, o PAEE e as políticas públicas de educação.

Ao regressar à equação de Gramsci (2004), “Estado = sociedade política + sociedade civil”, percebe-se que as instituições especializadas fazem parte do Estado, pois também constituem a sociedade civil em relação dialética com a sociedade política. Elas não agem fora do Estado, mas no Estado e com o consentimento de grupos inseridos no governo. Por isso, fica mais fácil entender o motivo por que essas instituições ganham a centralidade da educação do PAEE, associadas, em muitos casos, às condições modestas das finanças públicas e à precariedade de suas redes de ensino. Dessa forma, buscando o diálogo com as formas capitalistas neoliberais, o Estado neoliberal é mínimo no financiamento à escola pública, com ações de mercantilização e descentralização, desobrigando-se quanto às questões sociais. Em que pese o aumento da ação da administração pública no atendimento ao PAEE, continua-se apostando nas instituições especializadas, enquanto assistimos à precariedade dos serviços públicos. Por outro lado, essa realidade nos dá a certeza de que ainda há muito o que se fazer sobre a educação especial no Brasil e no ES.

Referências

BRASIL. **Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Brasília, DF: [s. n.], 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7611.htm>. Acesso em: 7 set. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009**. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Brasília, DF: CNE, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, DF: MEC, 2008.

CHIZZOTTI. Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Educação. **Diretrizes da educação especial na educação básica e profissional para a rede estadual de ensino**. Vitória: SEDU, 2010b.

ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Educação. **Editais de credenciamento nº 001/2014**. Vitória: SEDU, 2014a.

ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Educação. **Nota técnica nº 001/2018**. Vitória: SEDU, 2018.

ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Educação. **Resolução nº 2.152, de 7 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre a Educação Especial no Sistema Estadual de Ensino do Estado do ES. Vitória: SEDU, 2010a.

ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Educação. **Resolução nº 3.777, de 8 de maio de 2014**. Fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do ES, e dá outras providências. Vitória: SEDU, 2014b.

ESPÍRITO SANTO. Conselho Estadual de Educação. **Termo aditivo nº 011/2016**. Vitória, SEDU, 2016.

ESPÍRITO SANTO. Instituto Jones dos Santos Neves. **Divisão regional do Espírito Santo: microrregiões de planejamento**. 1 mapa, color. Escala 1:200.000. 2019. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/#inicioPagina>>. Acesso em: 2 maio 2019.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. **Portaria nº 92-R, de 21 de maio de 2014**. Estabelece o credenciamento de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para o Atendimento Educacional Especializado, no contraturno do ensino regular, aos alunos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação. Vitória: SEE, 2014c.

FEIJÓO, José Carlos. O estado neoliberal e o caso mexicano. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 11-52.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Discursos políticos sobre inclusão: questões para as políticas públicas de educação especial no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, ANPED, 27., 2004, Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu: Anped, 2004. Minicurso – GT15. 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/t1510.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; MICHELS, Maria Helena. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): uma análise da produção do GT15 – educação especial na ANPED. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 17, p. 105-124, maio/ago. 2011.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos de cárcere**. v. 3. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

LAPLANE, Adriana Lia Frizman de; CAIADO, Katia Regina Moreno; KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. As relações público-privado na educação especial: tendências atuais no Brasil. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 46, p. 40-55, jul./set. 2016.

MENDONÇA, Sônia Regina de. Estado e políticas públicas: considerações político-conceituais. **Outros Tempos**, São Luís, v. 1, p. 1-12, 2007.

OLIVEIRA, Gildásio Macedo de. **Financiamento das instituições especializadas na política de educação especial no Estado do ES**. 2016. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

Recebido em: 30.11.2018

Revisado em: 09.04.2019

Aprovado em: 08.05.2019

Mariangela Lima de Almeida é doutora em educação pela UFES. Realizou estágio de pós-doutorado em educação especial pela UFSCar. Professora associada do Departamento de Educação, Política e Sociedade/CE, docente do Programa de Mestrado Profissional em Educação/CE e do Programa de Pós-Graduação em Ensino, Educação Básica e Formação de Professores/Universidade Federal do Espírito Santo.

Douglas Christian Ferrari de Melo é doutor em educação pela UFES. Professor adjunto do Departamento de Educação, Política e Sociedade/CE, docente no Programa de Mestrado Profissional em Educação/CE /Universidade Federal do Espírito Santo.

Marileide Gonçalves França é doutora em educação pela USP. Professora adjunta do Departamento de Medicina Veterinária/CCAIE, docente do Programa de Pós-Graduação em Ensino, Educação Básica e Formação de Professores da Universidade Federal do Espírito Santo.