

**A GESTÃO, O PROCESSO DE INCLUSÃO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS:  
possibilidades e inviabilidades no cenário brasileiro**

GESTIÓN, EL PROCESO DE INCLUSIÓN Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS:  
posibilidades e inviabilidades en el escenario brasileño

MANAGEMENT, THE INCLUSION PROCESS AND EDUCATIONAL  
POLICIES: possibilities and unfeasibilities in the  
brazilian scenario

Sonize Lepke<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-7053-7845>

Cleusa Inês Ziesmann<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-0001-7114-5432>

Magali Maria Johann<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0001-9186-1022>

**Resumo**

Este diálogo constitui-se no recorte de uma pesquisa de doutorado, que analisou a forma como as políticas educacionais, na perspectiva da inclusão, orientam o gestor de escola pública da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e são por ele interpretadas. O estudo constitui-se numa pesquisa com abordagem qualitativa. Foram selecionadas duas escolas estaduais do Estado do Rio Grande do Sul, pertencentes à 17ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE), localizadas na sede onde está lotada a CRE. Participaram da pesquisa cinco gestores de cada escola, sendo as entrevistas uma importante fonte de evidência, assim como o diário de campo e os documentos das escolas (especificamente, o Projeto Político-Pedagógico). Cada uma das fontes permitiu a

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade de Caxias do Sul (UCS); docente titular na Universidade Federal Fronteira Sul (UFFS), campus Erechim/RS; vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Especial/Inclusiva (GEPEI). E-mail: [sonize.lepke@uffs.edu.br](mailto:sonize.lepke@uffs.edu.br).

<sup>2</sup> Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); docente da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Cerro Largo/RS; líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação Especial/Inclusiva (GEPEI); membro do Grupo de Estudos e Pesquisas (GEPETEC) da UFFS de Cerro Largo/RS. E-mail: [cleusa.ziesmann@uffs.edu.br](mailto:cleusa.ziesmann@uffs.edu.br).

<sup>3</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá (UEM); mestre em Educação pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS); docente da Rede Municipal de Educação Infantil de Chapecó (SC); integrante do Grupo de Pesquisa e Pesquisas em Educação Especial/Inclusiva (GEPEI) e do Grupo de Estudos Educação Social em Saúde (GEPESS). E-mail: [magalimariajohann@yahoo.com.br](mailto:magalimariajohann@yahoo.com.br).

**Como referenciar este artigo:**

LEPKE, Sonize; ZIESMANN, Cleusa Inês; JOHANN, Magali Maria. A gestão, o processo de inclusão e as políticas educacionais: possibilidades e inviabilidades no cenário brasileiro. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 24, p. 1-20, ano 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22196/rp.v24i1.7146>

coleta dos dados necessários para realizar o procedimento de análise. Quanto aos procedimentos de análise, foram utilizados como referência a Análise Textual Discursiva (ATD), de Moraes e Galiazzi (2007). A pesquisa evidenciou que os alunos passaram a ser computados e analisados a partir da demanda dos profissionais necessários e dos recursos que podem advir de cada matrícula. Percebe-se, contudo, que sem questionar, sem reconhecer a luta histórica pelos processos inclusivos, os gestores atendem ao ideário neoliberal que transforma as escolas em pequenas empresas que visam a sobrevivência, seja mediante a seleção velada daqueles que exigem menos recursos humanos e permitem uma “educação de qualidade”, seja pela não oferta de suporte por meio de monitores ou de atendimentos na sala de recursos multifuncional.

**Palavras-chave:** Políticas Educacionais. Gestão Escolar. Inclusão Escolar.

### Resumen

Este diálogo es parte de una investigación de doctorado, que analizó cómo las políticas educativas, en la perspectiva de la inclusión, orientan al gestor de escuela pública en la región Noroeste del estado de Rio Grande do Sul y son interpretadas por él. El estudio constituye una investigación con un enfoque cualitativo. Se eligieron dos escuelas públicas del Estado de Rio Grande do Sul, pertenecientes a la 17ª Coordinación Regional de Educación (CRE), ubicadas en la sede donde se encuentra la CRE. En la investigación participaron cinco gestores de cada escuela, siendo las entrevistas una importante fuente de evidencia, así como el diario de campo y los documentos escolares (específicamente, el Proyecto Político-Pedagógico). Cada una de las fuentes permitió la recolección de los datos necesarios para llevar a cabo el procedimiento de análisis. En cuanto a los procedimientos de análisis, se utilizó como referencia el Análisis Textual Discursiva (ATD), de Moraes y Galiazzi (2007). La investigación mostró que los estudiantes comenzaron a ser contados y analizados en función de la demanda de los profesionales necesarios y los recursos que pueden surgir de cada matrícula. Es claro, sin embargo, que, sin cuestionar, sin reconocer la lucha histórica por procesos inclusivos, los gestores cumplen con los ideales neoliberales que transforman las escuelas en pequeñas empresas que apuntan a la sobrevivencia, ya sea mediante la selección velada de los que requieren menos recursos humanos y permiten una “educación de calidad”, ya sea no ofreciendo apoyo a través de monitores o asistencia en la sala de recursos multifuncional.

**Palabras clave:** Políticas Educativas. Gestión Escolar. Inclusión Escolar.

### Abstract

This discussion is part of a doctoral research that analyzed how educational policies aimed at inclusion are perceived and used to guide the actions of school leaders in the northwestern region of the state of Rio Grande do Sul, Brazil. It is a qualitative research conducted in two public schools in the state of Rio Grande do Sul, both located in the area of the 17<sup>th</sup> Regional Education Coordination Office (CRE). Five leaders from each school were interviewed, providing an important source of research data. These interviews, coupled with the field diary and the schools' official documents (specifically, their Political-Pedagogical Project), provided the necessary data for the analysis procedure, which was based on Moraes and Galiazzi's (2007) Textual Discourse Analysis (TDA). It was evidenced that the students have began to be computed and assessed based on the demand for professionals and the resources that can be obtained from each enrollment. It became clear, however, that without questioning and proper recognition of the historical struggle for inclusion processes, the school leaders comply with the neoliberal ideology that transforms schools into small companies that aim for survival, either through the veiled selection of those who require

fewer human resources and allow for a "high-quality education", or through lack of support from tutors or services in the multipurpose classrooms.

**Keywords:** Educational Policies. School Leadership. School Inclusion.

## INTRODUÇÃO

Antes de iniciar o diálogo formado a partir do recorte da pesquisa de doutorado, que analisou a forma como as políticas educacionais, na perspectiva da inclusão, orientam o gestor de escola pública da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e são por ele interpretadas, é preciso reafirmar que a Educação é um direito humano. E mais, a Educação viabilizada por meio das escolas, segundo Masschelein e Simons (2014), denominada de tempo livre, de estudo, de aprender e de estar com os outros, se ancora na perspectiva de uma educação elencada para orientar as reflexões críticas deste texto. É necessário atentar, ainda, que

[...] o mais importante ato que a 'escola faz' diz respeito à suspensão de uma chamada ordem desigual natural. Em outras palavras, a escola fornecia tempo livre, isto é, tempo não produtivo, para aqueles que por seu nascimento e seu lugar na sociedade (sua 'posição') não tinham direito legítimo de reivindicá-lo (MASSCHELEIN; SIMONS, 2014, p. 12).

Sem retomar o longo processo de constituição da escola, é preciso dizer que no Brasil do século XXI, o direito de acesso à instituição está garantido, contudo, a sua efetivação ainda é complexa, seja pelas dificuldades econômicas, sociais ou outras, impostas tanto pela família, sociedade ou pela própria escola, especialmente no que tange ao direito dos estudantes público-alvo da Educação Especial<sup>4</sup>.

Infelizmente, muitos são os questionamentos quanto à oferta da Educação Especial na Perspectiva da Inclusão nas escolas da rede regular de ensino não se efetivar ou não estar de acordo com a concepção da inclusão. Ademais, ela nem sempre ressoa como essencial e necessária para alguns professores e gestores. Com isso, apesar do lastro legal, muitos pais e responsáveis pelas crianças e adolescentes em idade escolar encontram

---

<sup>4</sup> Descritos na Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) como os estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação.

inúmeros obstáculos para assegurá-la diante das impossibilidades apontadas pelas escolas, tais como: falta de profissionais de apoio, despreparo dos professores diante das demandas pedagógicas dos estudantes, e ausência de acessibilidade física e atitudinal no cotidiano da escola. Nessas situações, segundo Almeida Júnior (2021), a manutenção das instituições especializadas permanece como possibilidade de segregação escolar aos estudantes e como possível encaminhamento às escolas regulares.

Neste contexto, para Lepke (2019), as interpretações e as compreensões que os gestores escolares e os professores produzem a partir das orientações legais quanto ao direito à Educação Inclusiva nem sempre atendem à necessidade das famílias, tampouco aos estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação. Mas, afinal, existem garantias previstas pelos documentos normativos? Se, sim, elas evidenciam esses direitos?

Para dar sequência, na próxima seção são apresentadas considerações sobre as leituras, ao mesmo tempo em que se busca delinear políticas, programas, leis, decretos e resoluções que contribuem para melhor compreensão das garantias legais quanto ao direito do acesso e permanência desses estudantes.

## **1 CONTEXTUALIZANDO AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA PERSPECTIVA DA INCLUSÃO**

Felizmente, as Políticas Educacionais brasileiras na Perspectiva da Inclusão contemplam as discussões propostas na Conferência de Jomtien (UNESCO, 1990) e na Conferência de Dakar (UNESCO/CONSED, 2001). A Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – PNEEPEI (BRASIL, 2008a), por sua vez, representa um marco nesse processo, possibilitando a organização de programas e documentos que auxiliam os estados federados e os municípios a elaborarem ações que assegurem o direito constitucional de acesso à Educação.

O Programa de Implantação da Sala de Recursos Multifuncionais (BRASIL, 2008b), o Programa Escola Acessível (BRASIL, 2011), além do Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2014) e o Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (PEE/RS) (BRASIL, 2015) ilustram o esforço no sentido de implantar processos inclusivos nas escolas brasileiras.

Além desses instrumentos legais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), com as devidas adaptações realizadas no ano de 2013, determina a quem o Atendimento Educacional Especializado (AEE) se destina, bem como a sua pronta disponibilidade, quando necessário.

Art. 58. Entende-se por educação especial, para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

§ 1º. Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

§ 2º. O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular (BRASIL, 1996).

A elaboração do arcabouço legal vem se constituindo lentamente nas últimas décadas, oportunizando aos pais e às crianças com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação, possibilidades de escolarização na Rede Regular de Ensino, anteriormente restrita a alguns casos e ou situações.

Mudanças profundas ocorreram somente a partir da aprovação da PNEEPEI e de documentos posteriores. A PNEEPEI orienta que as escolas especiais deveriam modificar a sua concepção e organização, estabelecendo parcerias com as escolas da Rede Pública para garantir o acesso e a permanência dos estudantes público-alvo da Educação Especial na Perspectiva da Inclusão.

Na perspectiva da PNEEPEI, foi implantado o Programa de Implantação das Salas de Recursos Multifuncionais (BRASIL, 2008b), que visa assegurar às escolas a possibilidade de ofertar o AEE. Nesse sentido, o Decreto nº 6.571/2008 (BRASIL, 2008b) orienta quanto ao serviço ofertado na Sala de Recursos Multifuncionais (SRM), além de trazer concepções acerca do estudante matriculado e do funcionamento e articulação em sala de aula, assegurando a matrícula do AEE para acessar recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

A matrícula dupla, teoricamente, permitia aos gestores escolares realizarem melhorias para atender a nova demanda escolar e, de certa forma, facilitava a matrícula ao

público da Educação Especial, cuja situação está prevista na Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009):

Art. 8º. Serão contabilizados duplamente, no âmbito do FUNDEB, de acordo com o Decreto nº 6.571/2008<sup>5</sup>, os alunos matriculados em classe comum de ensino regular público que tiverem matrícula concomitante no AEE.

Parágrafo único. O financiamento da matrícula no AEE é condicionado à matrícula no ensino regular da rede pública, conforme registro no Censo Escolar/MEC/INEP do ano anterior, sendo contemplada:

- a) matrícula em classe comum e em sala de recursos multifuncionais da mesma escola pública;
- b) matrícula em classe comum e em sala de recursos multifuncionais de outra escola pública;
- c) matrícula em classe comum e em centro de Atendimento Educacional Especializado de instituição de Educação Especial pública;
- d) matrícula em classe comum e em centro de Atendimento Educacional Especializado de instituições de Educação Especial comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos (BRASIL, 2009).

A nova redação do Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011, em suas diretrizes, reafirma o compromisso com a Educação Inclusiva, a preocupação com a formação dos professores/servidores, o direito de matrícula dupla<sup>6</sup> e a necessidade de realizar adequações arquitetônicas dos prédios escolares para atendimento das demandas da inclusão.

A mesma diretriz está presente no Plano Nacional de Educação (PNE), cuja Meta 4 aponta a necessidade de:

Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

A partir do PNE, os gestores dos estados federados e dos municípios foram convidados a construir estratégias a fim de alcançar as metas propostas, bem como

---

<sup>5</sup> Este Decreto possui nova redação a partir do Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011, que dispõe sobre a Educação Especial e o AEE

<sup>6</sup> Segundo este documento, os pais e responsáveis podem matricular o estudante com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação na sala de aula regular e no AEE. A instituição, por sua vez, também passou a receber o valor referente às duas matrículas da mantenedora.

elaborar o Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME), nos quais a diretriz proposta pela Meta 4 deveria ser atingível.

O amplo rastro legal, aliado a programas como a Sala de Recursos Multifuncionais e a Escola Acessível buscaram viabilizar e assegurar o acesso e a permanência do estudante na escola. Segundo entendimento de Ball, contudo, em entrevista à Avelar (2016, p. 7), algumas políticas

[...] fazem enormes demandas da criatividade dos professores, que precisam pegar palavras de textos e transformá-las em algo que seja viável dentro das complexidades do ambiente de sala de aula. E eles precisam fazer isto frequentemente, ao mesmo tempo em que outras políticas, que fazem outras demandas e, às vezes, em situações muito complicadas que envolvem o trabalho com recursos e infraestrutura limitados.

Essas mesmas demandas são exigidas dos gestores escolares, especialmente das escolas da Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul. O gestor escolar, na condição de responsável por orientar a sua equipe e as ações a serem tomadas, necessita de normativas que permitam a sua operacionalização e orientação. Nesse sentido, retoma-se os documentos da Rede Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, a fim de observar as respectivas orientações.

## **2 O RIO GRANDE DO SUL: ENTRE NORMATIVAS E INTERPRETAÇÕES**

O governo do Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria Estadual da Educação (SEDUC), orienta as escolas da Rede quanto às ações a serem tomadas diante dos estudantes, especialmente do estudante público da PNEEPEI. Assim, os Estados, por meio dos Conselhos Estaduais de Educação, elaboram resoluções e pareceres no sentido de reafirmar o proposto pelo documento federal ou esclarecer questões omissas.

De acordo com Oliveira, Severo e Pujol (2019, p. 197), a maioria das escolas tem enfrentado muitas dificuldades, principalmente em relação “[...] à legitimação de algumas práticas e conhecimentos em detrimento de outros deslegitimados, [...], e ainda, [...] até mesmo de práticas democráticas, o que diz respeito aos interesses dominantes que ainda hoje determinam o que se espera para/com a educação”. Nesse sentido, há de se pensar

em como essas disputas de poder que envolvem as instituições podem ser utilizadas para o melhoramento do currículo, a fim de se constituírem em espaços para a construção da identidade dos alunos.

Ao analisar os documentos que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul utiliza para orientar as escolas, seus gestores e seus professores, pode-se observar que diante do contexto de mudanças na Educação Nacional, o Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul emitiu o Parecer nº 441/2002, demonstrando preocupação com o processo em curso, e indicando a necessidade de as escolas elaborarem novas práticas que atendam às demandas dos estudantes.

Em primeiro lugar, é preciso dizer com toda a ênfase que não existirá educação inclusiva pelo simples fato de as escolas passarem a matricular crianças com necessidades educacionais especiais nas classes comuns. Somente haverá educação inclusiva quando as escolas tiverem se tornado “escolas inclusivas”, como adiante se comenta. É necessário deixar muito claro, também, que a inclusão não pode ser uma forma de tornar menos dispendiosa a escolarização. Incluir alunos com necessidades educacionais especiais nas turmas de escolarização regular não é uma política econômica, é uma política de educação e, como tal, implica inversão maior de recursos para qualificar as redes de ensino, impõe uma profunda transformação nas concepções que presidem a formação dos professores e exige uma política de formação continuada dos professores já em exercício que seja capaz de produzir resultados. Sem atendimento a essas premissas, a pretensa inclusão será apenas uma integração ao meio escolar – que se deseja superar –, ou pior do que isso, um retrocesso até em relação ao pouco que se fazia até agora (RIO GRANDE DO SUL, 2002, p. 1-2).

O documento evidencia a necessidade de compreensão quanto às mudanças materiais, pedagógicas e de formação a serem constituídas a fim de que o processo inclusivo seja efetivado. Por outro lado, a solução adequada naquele momento, segundo o Grupo de Trabalho, era a permanência das Classes Especiais e das Oficinas.

Posteriormente, o Parecer nº 56/2006, do Conselho Estadual de Educação (CEED) (RIO GRANDE DO SUL, 2006), estabeleceu as regras para a Educação Especial a fim de orientar o sistema de ensino quanto à aplicabilidade das orientações vigentes no período. O documento indica a necessidade de efetivar os processos inclusivos sem, no entanto, assegurar-los, sugerindo como possibilidade as Classes e Escolas Especiais.

No ano de 2008, a PNEEPEI, *a priori*, exigia adaptações e reorganização dos sistemas de ensino municipal e estadual. Contrárias às orientações, as escolas, por meio dos



professores e gestores, apontaram a carência de recursos humanos e materiais para a efetivação da política. No período que se estende de 2008 a 2017, ocorreram mudanças, mesmo que lentas. Pressionados pela sociedade civil e pelas políticas públicas do governo federal, segundo Lepke (2019), os candidatos eleitos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul mostravam preocupação com o plano de governo apresentado antes do pleito.

Quando o governo federal regulamentou a Resolução CNE/CEB nº 4, de 2 de outubro de 2009, que fazia referência ao AEE, por meio do Programa de Implantação das Salas de Recursos Multifuncionais (que possibilitou que escolas estaduais e municipais tivessem acesso ao programa e, conseqüentemente, à implantação do serviço), o Conselho Estadual de Educação emitiu o Parecer CEED nº 251/2010:

A ampliação do atendimento da demanda, especialmente no que se refere à inclusão de alunos com deficiência nas classes comuns, tem implicações em questões de estrutura física das instituições, de provimento e capacitação de professores, pessoal especializado e pessoal para apoio, bem como em questões de natureza pedagógica. Nos anos de 2008 e 2009, o enfrentamento dessas implicações provocou importante movimentação das escolas e das mantenedoras, em especial das Secretarias Municipais de Educação, a este Colegiado, para expressar as dúvidas que se apresentam nas situações da prática no atendimento escolar dos alunos com deficiência (RIO GRANDE DO SUL, 2010a, p. 2).

Orientados pelo Parecer CEED nº 251/2010, mas com escassos recursos financeiros e humanos, as escolas estaduais ampliaram as matrículas dos estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação.

No ano de 2010, com o programa denominado “Rio Grande do Sul, do Brasil, do Mundo” (RIO GRANDE DO SUL, 2010b), Tarso Hertz Genro foi eleito governador do Estado para o período de 2011 a 2014. Alinhado com as Políticas Públicas do governo federal, Tarso Genro assegurou o acesso de todos à Educação Formal:

A nossa Política Educacional tem como base a democratização da educação em três dimensões: a democratização da gestão, do acesso à escola e do acesso ao conhecimento com qualidade social. A democratização da escola deve garantir a todos o acesso e a permanência com aprendizagem, independente da faixa etária e de sua condição peculiar de desenvolvimento (RIO GRANDE DO SUL, 2010b, p. 13).

O governo estadual não emitiu normativas, mas se preocupou em articular ações que efetivassem as Políticas Públicas do governo federal. Nesse sentido, promoveu, em parceria com Secretaria Estadual de Educação (SEDUC), dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Rio Grande do Sul (UNCME), da União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (CEED) e das Instituições de Ensino Superior (IES), o Fórum Estadual de Educação (FEE/RS), que produziu o Plano Estadual de Educação para 2015 (PEE-2015). Assegurou, dessa forma, por meio das discussões, uma “[...] educação pública gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social como um direito inalienável dos cidadãos e um dever do Estado” (SALERNO, 2017, p. 82).

Na posterior gestão estadual, as dificuldades da Administração Pública foram utilizadas como justificativa para os atrasos no pagamento dos salários dos professores, da suspensão das formações continuadas e das adequações das estruturas físicas das escolas. O PEE (2015-2025), contudo, foi aprovado com a manutenção das diretrizes: “Art. 2º. São diretrizes do PEE: I - Erradicação do analfabetismo; II - Universalização do atendimento escolar; III - Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 1).

O PEE (2015-2015) comprometeu-se com a Meta 4, ou seja: “[...] universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A implantação do PEE (2015-2015) ocorreu diante dos escassos recursos financeiros e humanos, além de poucas oportunidades de qualificação. As metas e estratégias estabelecidas exigiam dos gestores escolares a interpretação das definições. Ball, Maguire e Braun (2016) assinalam as dificuldades enfrentadas por aqueles que interpretam as políticas educacionais no contexto da escola:

[...] precisam pegar palavras de textos e transformá-las em algo que seja viável dentro das complexidades do ambiente de sala de aula. E eles precisam fazer isto frequentemente ao mesmo tempo que outras políticas, que fazem outras demandas, e às vezes, em situações muito complicadas que envolvem o trabalho com recursos e infraestrutura limitados (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 7).

A partir da contextualização dos documentos normativos e das ações desenvolvidas pelo governo estadual, retoma-se o percurso metodológico desenvolvido na pesquisa de doutorado. Na ocasião, utilizou-se o referencial teórico de base epistemológica pluralista fundamentada em aproximações com a Teoria de Atuação, de Ball, Maguire e Braun (2016) e, posteriormente, a Análise Textual Discursiva (ATD), de Moraes e Galiazzi (2007), conforme se verá a seguir.

### **3 PERCURSO METODOLÓGICO**

O estudo constitui-se numa pesquisa com abordagem qualitativa, em que o objetivo geral é compreender como as políticas educacionais, na perspectiva da inclusão, orientam os gestores de escolas públicas da região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e são por eles interpretadas.

Para o desenvolvimento da pesquisa foram selecionadas duas escolas estaduais do Estado do Rio Grande do Sul, pertencentes à 17ª Coordenadoria Regional de Educação (CRE)<sup>7</sup>, localizadas na sede onde está lotada a CRE. Estabelecida a Coordenadoria e a cidade onde seria realizada a pesquisa, foi necessário definir o critério de seleção das escolas a serem analisadas. Optou-se por estabelecer dois critérios: a) a escola com maior número de estudantes matriculados e situada na zona central da cidade (de fácil acesso para estudantes e professores); b) a escola com maior número de estudantes matriculados e situada em um dos bairros da cidade.

Após a seleção das escolas participantes, bem como dos gestores (diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico e gestor financeiro), estas foram denominadas de Escola A e Escola B, enquanto os gestores foram identificados com nomes fictícios e sua respectiva função na escola.

Participaram da pesquisa cinco gestores de cada escola, sendo as entrevistas uma importante fonte de evidência, além do diário de campo e os documentos das escolas

---

<sup>7</sup> No Rio Grande do Sul, a Secretaria Estadual de Educação atua por intermédio das Coordenadorias em diferentes regiões do Estado. As escolas analisadas estão localizadas na 17ª CRE, na região Noroeste do Estado do RS, composta por 22 municípios.

(especificamente o Projeto Político-Pedagógico). Cada uma das fontes permitiu a coleta dos dados necessários para realizar o procedimento de análise.

Quanto aos procedimentos de análise, utilizou-se como referência a Análise Textual Discursiva (ATD), de Moraes e Galiazzi (2007). Segundo esses autores, trata-se de “[...] uma metodologia de análise de dados e informações de natureza qualitativa, com a finalidade de produzir novas compreensões sobre os fenômenos e os discursos” (MORAES; GALIAZZI, 2007, p. 7).

A ATD, enquanto metodologia de análise, submete os dados à desfragmentação ou à desconstrução dos textos<sup>8</sup>, a partir dos quais são estabelecidas relações ou categorizações. Os dados desta pesquisa emergiram a partir de dois focos temáticos, quatro categorias e oito subcategorias.

Retoma-se, neste momento, os dados referentes ao foco temático, denominado “interpretação das políticas educacionais na perspectiva da inclusão no contexto da prática”; a categoria denominada “Contexto externo: atuação do gestor diante das políticas educacionais na perspectiva da inclusão”; e uma das subcategorias em que estão articulados os dados empíricos e teóricos amparados na análise crítica.

#### **4 INTERPRETAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA PERSPECTIVA DA INCLUSÃO NO CONTEXTO DA PRÁTICA**

Nesta categoria emergiram questões relacionadas à Política Educacional, às concepções dos gestores escolares quanto à Educação Pública, e ao gerenciamento dos recursos financeiros e humanos disponibilizados pela mantenedora.

##### **4.1 Contexto externo: atuação do gestor diante das Políticas Educacionais na Perspectiva da Inclusão**

O gestor escolar, no contexto das escolas estaduais, eleito democraticamente pelos seus pares e pela comunidade escolar, administra financeiramente a instituição e tem a responsabilidade de orientar os professores da instituição, observar as políticas

---

<sup>8</sup> Para Moraes e Galiazzi (2007, p. 11), é o processo de examinar os “textos em seus detalhes, fragmentando-os no sentido de atingir unidades constituintes.”

educacionais e as normativas que orientam a Educação, bem como a Educação Especial na Perspectiva Inclusiva. Muitas vezes, porém, ele realiza o que Ball, Maguire e Braun (2016, p. 23) denominam de “[...] implantação performativa, as políticas podem ser encaixadas sem precipitar quaisquer alterações principais (ou reais)”. Dessarte, ele pode atender às orientações sem efetivá-las no contexto da prática, ou seja, sem garantir o direito do acesso.

#### 4.1.1 Mantenedora e gestores: os percalços da Educação na Perspectiva da Inclusão

O gestor escolar, eleito pelos seus pares, tem a responsabilidade de orientar a equipe, tomando decisões com base nas normativas e Políticas Educacionais. Como, porém, efetivar essas ações, se recursos humanos e financeiros são definidos pela mantenedora? Como gestar com poucos recursos e diante de inúmeras necessidades que coexistem nas escolas públicas?

A primeira questão que precisa ser evidenciada é que a escola pública e democrática enfrenta dificuldades diante do aumento das demandas e responsabilidades na mesma medida em que os recursos humanos e materiais tornam-se cada vez mais escassos. Conseqüentemente, a atuação cotidiana do gestor também é controlada pelas atividades impostas pela mantenedora e, muitas vezes, ele é obrigado a assumir funções técnicas, conforme relata a gestora de uma das escolas analisada:

*Nós temos tanta burocracia que eu deveria poder ir na sala de aula e não consigo. Eu não tenho tempo de ir ver, eu passo fechada aqui na sala. [...] Desde o livro-ponto, por que não fazem eletrônico? O diretor perde tempo. Que deveria ser o aluno em primeiro lugar (Entrevista, diretora Gerusa, da Escola B).*

O número de professores por escola é outra questão complexa, uma vez que as duas escolas analisadas enfrentam problemas diante do reduzido número de profissionais. A Escola A passa por uma situação dramática que quase impossibilita o seu funcionamento. São questões de diversas ordens, como número reduzido de alunos e, conseqüentemente, reduzido número de profissionais (professores e técnicos). Além disso, parte dos professores cumprem algumas horas na instituição e, assim, não têm carga horária para participar das reuniões ou atividades desenvolvidas fora do turno da aula.

Conseqüentemente, a gestão escolar passa a cobrir faltas e ausências dos profissionais, ocupando parte das horas diárias na solução de problemas, como substituição de professores, agrupamento de turmas e ou deslocamento de professores para atender duas turmas ao mesmo tempo.

Além disso, o professor que cumpre apenas algumas horas na Escola A desconhece o contexto em que a instituição está inserida e o seu funcionamento. Para a vice-diretora dessa escola, esta é uma questão preocupante:

*Hoje a gente esbarra em um problema bem sério do governo que é a falta de agentes para trabalhar, não temos professores disponíveis. Aqui temos seis turmas de manhã, são seis professores, faltou um professor, eu não tenho como substituir a aula, porque os outros estão todos “fechados” em sala de aula. Este é um dos grandes entraves. E também que o professor não está mais lotado, o professor está picado aqui e está ali, ele não tem mais identidade. Ele é do mundo, mas não é de escola nenhuma e ele acaba não se dedicando a nada. Isso desqualifica muito a educação [...]. Quando a gente tem aquela ideia de pertencimento, aquele espaço é teu, ou aquele espaço não é de ninguém (Entrevista, vice-diretora Adriana, da Escola A).*

Ao retomar o contexto da Escola A, fica evidente que a localização da escola – em um dos bairros periféricos da cidade, inserida em uma comunidade extremamente carente – não atrai alunos de outros bairros, tampouco professores que possam participar ativamente das atividades propostas pela instituição. Esse fato impede maior número de alunos matriculados, logo, sofre o contingenciamento de profissionais e de recursos financeiros<sup>9</sup>.

Os dados fornecidos pelos gestores evidenciam significativo número de matrículas dos estudantes público-alvo da Educação Especial, contudo, grande parte deles sem atendimento na Sala de Recursos Multifuncionais e sem suporte por parte dos professores.

Por mais que a gestão compreenda as necessidades desses estudantes no dia a dia da escola, ela desconhece as especificidades dos documentos, tais como a PNEEPEI (BRASIL, 2008a), ou os documentos que orientam a atuação dos professores. Diante da falta de recursos, garantir o acesso à escola (via matrícula e acessibilidade arquitetônica) não assegura o acesso aos conhecimentos e saberes escolares. A preocupação central da

---

<sup>9</sup> O cálculo desses recursos é feito a partir do número de matrículas.

gestão é assegurar que as aulas ocorram, bem como disponibilizar recursos financeiros básicos para a manutenção da estrutura escolar, assegurando o seu funcionamento.

A Escola A vivencia um momento agonizante, em que busca permanecer enquanto instituição sem aumentar a força de trabalho (número de professores). Segundo Laval (2019), no contexto neoliberal é exigido da escola o máximo de desempenho com o mínimo de investimento.

Por outro lado, a Escola B também enfrenta problemas relacionados ao número de matrículas. Situada no centro da cidade, com um portfólio destaque para as avaliações externas, sempre teve todas as suas vagas ocupadas. Nos últimos anos, porém, vem enfrentando dificuldades em algumas turmas e turnos e, conseqüentemente, teve redução no cômputo dos recursos da mantenedora e, também, no número de profissionais destinados à instituição.

Com quase mil matrículas, a instituição tem apenas um aluno com Transtorno Global de Desenvolvimento (TGD). E, apesar de a escola ter direito a um monitor para auxiliar nas atividades desenvolvidas na escola, esse profissional foi deslocado para outra função.

*Nós não temos monitor. Inclusive nós temos uma profissional na secretaria e a colocamos no sistema como monitora. Ai ela teria que sair. E de tarde os alunos correm e se machucam, é uma escola grande. Então é pouca coisa. [...]. Nós tínhamos o professor apoiador, isso era muito bom (Entrevista, diretora Geresa, da Escola B).*

A preocupação com “todos os alunos” não leva em consideração as necessidades e o direito de determinado estudante com TGD necessitar de maior suporte. Conseqüentemente, o monitor acaba assumindo função administrativa, mesmo estando alocado em uma atividade que envolve atenção ao estudante. A gestão, por sua vez, redimensiona as orientações da mantenedora, sem observar o direito que possui o único estudante com TGD da escola, o qual permanece na instituição entre outros estudantes.

Para garantir a entrada de recursos financeiros e manter a estrutura física em funcionamento, a Escola B conta com a participação da comunidade escolar por meio do Círculo de Pais e Mestres (CPM). Em todos os espaços de discussão parece haver clareza (que não é declarada) quanto ao perfil do estudante desejado e permitido, econômico, social e cognitivo.

Ao mesmo tempo, percebe-se a preocupação da escola em ser competitiva, assegurando aos seus estudantes a possibilidade de prosseguir nos estudos superiores e a empregabilidade, atendendo, segundo Laval (2019), ao ideário neoliberal. Por outro lado, atender às necessidades e demandas dos estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento, altas habilidades e superdotação, comprometeria a qualidade da educação e exigiria mais investimentos em recursos humanos, rompendo com a competição neoliberal em que a escola está inserida.

Os gestores da Escola B também afirmam desconhecer os documentos normativos, políticas e programas que versam sobre a Educação Especial na Perspectiva Inclusiva, uma vez que a centralidade do trabalho está em assegurar aos estudantes matriculados uma “educação de qualidade”<sup>10</sup>. Nesse sentido, os gestores entendem que a qualidade está relacionada a bons e competentes alunos.

Apesar das diferenças existentes entre as escolas analisadas, não foi apontada preocupação em abordar temas e documentos com professores e técnicos, especialmente os relacionados aos processos inclusivos. Os gestores foram unânimes em afirmar que em nenhum momento se debruçaram sobre a PNEPEI ou sobre os documentos posteriores que orientam a escola quanto ao processo inclusivo. Ao ser questionada a esse respeito, a gestora afirma:

*Não (silêncio). Pode ser alguém assim individualmente. Mas, em reunião assim não. O PNE e o PEE também não. Então fizemos a reunião para fazer o que pede. Ai a gente nunca tem tempo ou não tira tempo! (Entrevista, diretora Gerusa, da Escola B).*

Sem tempo disponível para leituras e discussões sobre temas que pulsam na instituição, gestores, professores e demais profissionais desconhecem as garantias previstas pelas Políticas Públicas, possibilitadas por meio da implantação de programas voltados ao público-alvo da Educação Especial. Conseqüentemente, não se atentam às mudanças necessárias no contexto da escola, buscando a todo custo mantê-la com uma estrutura de funcionamento que atenda às demandas, sem questionar se esse funcionamento também supre as necessidades dos estudantes com deficiência, com TGD, entre outras situações.

<sup>10</sup> As aspas buscam chamar a atenção para a compreensão da qualidade que transparece nas entrevistas.



Pressionados, os gestores seguem o ritmo frenético de garantir professores nas salas de aula a fim de assegurar os dias letivos, sem refletir sobre os processos de exclusão ou a própria existência da escola pública e gratuita para todos. Refletir quanto à atuação dos gestores diante das normativas e orientações legais nas escolas da Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul permite apontar a necessidade de as instituições públicas de ensino retomarem as discussões sobre o seu papel, bem como sobre o direito de todos de acessarem e nela permanecerem.

Se, por um lado, conceber uma Educação voltada para alguns não compõe as orientações previstas pelos documentos normativos, por outro, não discutir os interesses que perpassam o sucateamento da Educação pública, com constante redução de recursos humanos e materiais, demonstra ingenuidade e dificuldade em efetivar reações que possam garantir a sobrevivência da Educação pública e gratuita concebida até o momento, perpetuando-se ou não no contexto brasileiro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao retomar as questões que provocaram a escrita, constata-se que angústias e dúvidas se constituíram como parceiras, especialmente diante das duas escolas analisadas, onde foi possível refletir sobre a escola democrática, pública e de qualidade que por décadas representou a bandeira de luta dos profissionais que perpassaram a Educação. Por tudo isso, faz-se necessário discutir as dificuldades impostas aos estudantes público-alvo da Educação Especial diante dos resultados que revela o negligenciar dos gestores quanto ao conhecimento e utilização dos documentos normativos à formação e atuação nos espaços escolares rio-grandenses.

A pesquisa evidenciou que os alunos passaram a ser computados e analisados a partir da demanda dos profissionais necessários e dos recursos que podem advir de cada matrícula. Ou seja, com recursos humanos e materiais escassos exige-se do gestor escolhas que assegurem a competitividade da instituição em demandas financeiras e profissionais.

Outra análise traz a preocupação com o fato de que o monitor indicado para acompanhar o processo da inclusão no espaço da escola é realocado para atender demandas institucionais e outras necessidades que não são do processo de inclusão. Ou,

ainda, a gestão escolar decide a função que é destinada à pessoa que contribuiria com o acompanhamento da Educação Especial na Perspectiva da Inclusão. Nesse sentido, o alerta é de que se faz necessário compreender que as normativas asseguram direitos que podem garantir a permanência, a aprendizagem e a inclusão.

Percebe-se, contudo, que sem questionar, sem reconhecer a luta histórica pelos processos inclusivos, os gestores atendem ao ideário neoliberal que transforma as escolas em pequenas empresas que visam a sobrevivência, seja mediante a seleção velada daqueles que exigem menos recursos humanos e que permitem uma “educação de qualidade”, ou pela não oferta de suporte por meio de monitores ou de atendimentos na Sala de Recursos Multifuncionais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Claudovil Barroso de. Matrícula de crianças com deficiência na Educação Infantil (2010-2015): o que os dados revelaram? **Perspectivas em Diálogo**, Naviraí, v. 8, n. 16, p. 138-148, jan/abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.55028/pdres.v8i16.12060>. Acesso em: 23 dez. 2022.

AVELAR, Marina. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em política educacional. **AAPE&EPAA**, v. 24, n° 24, fev. 2016, p. 1-18. Disponível em: [https://www.academia.edu/22792329/Entrevista\\_com\\_Stephen\\_J\\_Ball\\_Uma\\_An%C3%A1lise\\_e\\_de\\_sua\\_Contribui%C3%A7%C3%A3o\\_para\\_a\\_Pesquisa\\_em\\_Pol%C3%ADtica\\_Educacional](https://www.academia.edu/22792329/Entrevista_com_Stephen_J_Ball_Uma_An%C3%A1lise_e_de_sua_Contribui%C3%A7%C3%A3o_para_a_Pesquisa_em_Pol%C3%ADtica_Educacional). Acesso em: 23 dez. 2022.

BALL, Stephen John; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Tradução de Janete Brido. Ponta Grossa, PR: Ed. UEPG, 2016.

BRASIL. **Decreto 6.571, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado e dá outras providências. 2008b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6571.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6571.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto 7.611 de 17 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.705, de 25 de junho de 2015.** Institui o Plano Estadual de Educação – PEE. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/monitoramentopne/Members/gabriela/plano-estadual-de-educacao-do-rio-grande-do-sul>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI).** Brasília: MEC/SEESP, 2008a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducacional.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009.** Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004\\_09.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf). Acesso em: 23 dez. 2022.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público.** Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEPKE, Sonize. **O gestor da escola pública da região Noroeste do Rio Grande do Sul: políticas educacionais na perspectiva da inclusão.** 159 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Caxias do Sul (UCS). Programa de Pós-Graduação em Educação. Caxias do Sul, RS, 2019.

MASSCHELEIN, Jan; SIMONS, Maarten. **A pedagogia, a democracia, a escola.** Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

MORAES, Roque; GALIAZZI, Maria do Carmo. **Análise Textual Discursiva.** Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2007.

OLIVEIRA, Valeska Martia Fortes de; SEVERO, Bianca de Abreu; PUJOL, Maristela Silveira. O panorama das produções científicas sobre as contribuições das ocupações estudantis à gestão universitária democrática. **Revista Pedagógica.** Chapecó, v. 21, p. 194-209, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.22196/rp.v22i0.4585>. Acesso em: 23 dez. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 14.705, de 25 de junho de 2015.** Institui o Plano Estadual de Educação (PEE), em cumprimento ao Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.705.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Parecer CEED nº 251/2010**. Regulamenta a implementação, no Sistema Estadual de Ensino, do disposto na Resolução CNE/CEB nº 4, de 2 de outubro de 2009, que instituiu as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial, e dá outras providências, 2010a. Disponível em: [https://www.sinprors.org.br/arquivos/legislacao/Parecer\\_CEEed\\_251\\_2010.pdf](https://www.sinprors.org.br/arquivos/legislacao/Parecer_CEEed_251_2010.pdf). Acesso em: 23 dez. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Parecer Estadual nº 441/2002**. Parâmetros para a oferta da educação especial no Sistema Estadual de Ensino. Disponível em: <http://www.portaldeacessibilidade.rs.gov.br/legislacao/5/81>. Acesso em: 25 jun. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Parecer nº 56/2006**. Regras da Educação Especial. Disponível em: <http://www.portaldeacessibilidade.rs.gov.br/legislacao/5/81>. Acesso em: 23 dez. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Rio Grande do Sul, do Brasil, do Mundo**. 2010b. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2022.

SALERNO, Guilene. **Avaliação institucional participativa: [re]formulação de uma política pública educacional**. Tese (doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, 2017.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 1990.

UNESCO/CONSED. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/Conselho Nacional de Secretários de Educação. **Educação para todos: compromisso de Dakar**. Fórum Mundial de Educação. Dakar, Senegal, 2001.

Enviado em: 10-07-2022

Aceito em: 22-12-2023

Publicado em: 23-12-2022