

**(CON)TEXTUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE EDUCACIÓN ESPECIAL EN  
UNA CIUDAD DE MATO GROSSO DO SUL**

**(CON)TEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL EM UM  
MUNICÍPIO SUL-MATO-GROSSENSE**

**(CON)TEXTUALIZATION OF THE SPECIAL EDUCATION POLICY IN A  
MUNICIPALITY OF MATO GROSSO DO SUL**

Camila da Silva Teixeira AGRELOS<sup>1</sup>  
Washington Cesar Shoiti NOZU<sup>2</sup>

**RESUMEN:** Este artículo tiene como objetivo comprender la construcción de la política de Educación Especial de la ciudad de Maracaju, Mato Grosso do Sul, Brasil, centrándose en los aspectos de las influencias externas, de las prácticas locales de Atención Educativa Especializada (AEE) y de la reciente producción textual que regula el tema. Se trata de un estudio exploratorio descriptivo, operado a través del análisis documental de la Resolución SEME n. 2/2017 y de una entrevista semiestructurada con el representante de Educación Especial del Departamento de Educación de Maracaju. La investigación señaló la necesidad del control de presupuesto como uno de los factores preponderantes para la regulación de la AEE. El servicio de apoyo en clases ordinarias es ofrecido tanto por profesores especialistas como por profesionales con estudios secundarios. Sin embargo, con el aumento de la demanda de estudiantes con discapacidades, vinculado a la reducción del presupuesto, existe el temor por parte de la administración de la red escolar municipal de que en un futuro próximo la contratación de profesores especialistas para el apoyo pedagógico sea inviable.

**PALABRAS CLAVE:** Política educativa. Municipalización de la educación. Inclusión escolar.

**RESUMO:** *Este artigo se propõe a compreender a construção da política de Educação Especial do município de Maracaju, Mato Grosso do Sul, focalizando aspectos de influências externas, de práticas locais de Atendimento Educacional Especializado (AEE) e de produção textual recente que normatiza o tema. Trata-se de um estudo descritivo-exploratório, operacionalizado por meio de análise documental da Resolução SEME n. 2/2017 e de entrevista semiestructurada com a representante da Educação Especial na Secretaria Municipal de Educação de Maracaju. A investigação apontou a necessidade de controle orçamentário como um dos fatores preponderantes para regulamentação do AEE. O serviço de apoio em sala de aula comum é ofertado tanto por professores especialistas, como por profissionais com escolaridade de nível médio. Entretanto, com o aumento da demanda de*

<sup>1</sup> Universidad Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Máster en el Programa de Posgrado en Fronteras y Derechos Humanos (PPGFDH). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4330-5117>. E-mail: [camilateixeira@ufgd.edu.br](mailto:camilateixeira@ufgd.edu.br)

<sup>2</sup> Universidad Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Profesor Adjunto, Docente Permanente del Programa de Posgrado en Educación (PPGEdu) y en el Programa de Posgrado en Fronteras y Derechos Humanos (PPGFDH). Doctorado en Educación (UFGD). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1942-0390>. E-mail: [washingtonnozu@ufgd.edu.br](mailto:washingtonnozu@ufgd.edu.br)

*alunos com deficiência, atrelado à redução orçamentária, há o receio da gestão da rede de ensino municipal de que, num futuro próximo, a contratação de professores especialistas para o apoio pedagógico torne-se inviável.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Política educacional. Municipalização do ensino. Inclusão escolar.*

**ABSTRACT:** *This article aims to understand the construction of the Special Education policy in the municipality of Maracaju, Mato Grosso do Sul, focusing on aspects of external influences, local practices of Specialized Educational Service (SES) and recent textual production that nominalizes the theme. It is a descriptive-exploratory study, operationalized through documentary analysis of Resolution SEME n. 2/2017 and semi-structured interview with the Special Education representative at the Municipal Education Secretariat of Maracaju. The investigation pointed out the need for budgetary control as one of the main factors for the regulation of the SES. The support service in the ordinary classroom is offered both by specialist teachers and by professionals with secondary education. However, with the increase in demand of students with disabilities, linked to budget cuts, there is a fear of the management of the municipal education network that, in the near future, the hiring of specialist teachers for pedagogical support may become unfeasible.*

**KEYWORDS:** *Educational policy. Municipalization of teaching. School inclusion.*

## Introducción

En la década de 1980, los movimientos sociales exigían una política educativa descentralizada y participativa, sobre todo teniendo en cuenta el entonces reciente pasado brasileño de autoritarismo y centralización del poder (GARCIA, 2009). La década de los noventa estuvo marcada por una política de reformas, con el fin de adaptar el país a la apertura del mercado interno al capital internacional. Entre estas reformas se encuentra el proceso de municipalización de la educación, impulsado por la Constitución Federal de 1988 (CF/88), que define al municipio como una entidad federativa con autonomía para crear su propia red educativa (BRASIL, 1988).

Sin embargo, al establecer las redes educativas, los municipios también se enfrentaron a la necesidad de promover medios para garantizar, entre otras demandas, la inclusión escolar de los estudiantes con discapacidades, trastornos globales del desarrollo y altas capacidades/supercapacidades - considerados público objetivo de la Educación Especial (PAEE) (GARCIA, 2010).

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional de 1996 (LDB/96) no sólo encargó a los municipios "organizar, mantener y desarrollar los órganos e instituciones oficiales de sus sistemas educativos", sino que también les asignó la responsabilidad de "promulgar normas complementarias para sus sistemas" (BRASIL, 1996).

En el ámbito de la Educación Especial, algunos municipios también han formulado documentos político-normativos con el objetivo de disciplinar esta modalidad en sus redes educativas (MARTINS, 2011). La demanda de regulación surge del hecho de que los documentos oficiales que orientan la política nacional de Educación Especial son a veces silenciosos, vagos o inconsistentes en cuanto a los aspectos de la actuación de los Servicios de Educación Especializada (AEE), dejando espacio para la interpretación y la (re)contextualización política por parte de los actores de la práctica. O, aún, se formulan teniendo en cuenta un ideal de escuela que no se corresponde con las realidades educativas municipales, especialmente en el contexto de un país continental como Brasil (MAINARDES, 2006; 2018).

Así, este artículo tiene como objetivo comprender la construcción de la política de Educación Especial del municipio de Maracaju, Mato Grosso do Sul (MS), centrándose en los aspectos de las influencias externas, las prácticas locales de AEE y la producción textual reciente que regula el tema.

Este es un estudio descriptivo-exploratorio, parte de una investigación más amplia <sup>3</sup>, atento a los movimientos de una política municipal de Educación Especial, cuya operacionalización ocurrió a través del análisis documental de la Resolución SEME n. 2/2017 y de la entrevista semiestructurada - a partir de un guión con 13 preguntas - con el representante del área en la Secretaría Municipal de Educación de Maracaju. En este texto, la participante se llamará GMARA, y la información proporcionada por ella sigue el año de la entrevista (2020).

Estructuralmente, los datos se presentan en dos apartados: el primero dilucida algunas influencias externas presentes en la interpretación municipal de la Educación Especial, además de describir las prácticas locales llevadas a cabo para AEE; el segundo contempla el análisis de la normativa del municipio que disciplina la Educación Especial.

## **Influencias y prácticas de Educación Especial en Maracaju**

Maracaju tiene una población de 37.405 habitantes y una densidad demográfica de 7,06 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). La red educativa municipal cuenta con 16 instituciones escolares, ocho de las cuales disponen de Salas de Recursos Multifuncionales (SRM) (GMARA, 2020). Según el Censo Escolar, 224 alumnos fueron atendidos por Educación Especial en la red

<sup>3</sup> Sometido al Comité de Ética en Investigación con Seres Humanos (CEP) de la Universidade Federal da Grande Dourados, a través de la Plataforma Brasil, obteniendo la Certificación de Sometimiento a Apreciación Ética - CAAE 25876519.6.0000.5160.

municipal en 2019 (INEP, 2019). Además de la atención en el SRM, la red municipal ofrece los siguientes servicios especializados: apoyo en el aula ordinaria, atención domiciliaria y traductor e intérprete de Libras (GMARA, 2020). El servicio de apoyo en el aula lo ofrecen tanto los Profesores de Apoyo Pedagógico Especializado como los Profesionales de Apoyo Escolar, en función de la necesidad educativa que presente el alumno.

El Gerente entrevistado (GMARA) asumió la coordinación de la Educación Especial en Maracaju en 2017. "Hasta entonces, no teníamos nada organizado. No teníamos una resolución, no teníamos una instrucción normativa, no teníamos nada" (GMARA, 2020). La falta de un documento normativo generaba muchos problemas. Había "muchos malentendidos sobre el público objetivo de la Educación Especial" y su derivación a los servicios especializados que ofrece la red municipal (GMARA, 2020). "Así que lo primero que hicimos fue la resolución" (GMARA, 2020). Es interesante mencionar que el GMARA es un empleado permanente de la plantilla municipal y no recibe remuneración derivada de un cargo de confianza o función gratificada en la Gerencia Municipal de Maracaju. Esta condición, según ella, le proporciona una mayor libertad en sus actuaciones, tanto en el trato con los gestores municipales, a los que está subordinada, como en la relación con los directores de los colegios: "ellos confiaron en el trabajo que se está desarrollando". Pero todo este tema, esta mirada, ya sabes, de lucha, de querer, esto es algo que no viene de mí. Y me dan todo el apoyo" (GMARA, 2020). Entre las culturas profesionales que influyen en el proceso de recontextualización política (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), Pavezi (2018) señala la forma de conducción a los puestos de liderazgo como un factor modulador del desempeño de la política educativa en un contexto determinado. Esta constatación es corroborada por los discursos del GMARA, que evidencian que su condición de cierta independencia de los cargos políticos le da mayor autonomía en la coordinación de la Educación Especial en Maracaju.

En 2017, la Secretaría Municipal de Educación elaboró la Resolución SEME n. 02/2017, con el fin de regular los servicios de Educación Especial. "Estudiamos mucho para conocer [la zona], investigamos otros lugares. Aunque, aquí en Mato Grosso do Sul, tuvimos muchas dificultades. [...] Así que traje muchas cosas de São Paulo, de cómo se organizaba allí, y de otros municipios" (GMARA, 2020). Nos damos cuenta de la influencia de la política operada en otros contextos territoriales en la construcción de la política de Educación Especial de Maracaju. Ball (apud MAINARDES, 2006) señala que la era globalizada permite que la práctica política en diferentes contextos, incluso internacionales, influya en el desempeño de las políticas educativas, a través de las "políticas de préstamo". Sin embargo, señala que estas

influencias son siempre reinterpretadas y recontextualizadas a la realidad local, en un proceso de "bricolaje" (BALL, 2001).

GMARA explicó que antes de la normativa existían muchas dudas sobre el desempeño y la contratación de los profesionales que trabajan en los servicios de AEE: "¿Cómo funciona la carga de trabajo del profesor? ¿Qué tiene que hacer él o ella? Nadie lo sabía". (GMARA, 2020). En este escenario, la dirección de la red municipal de educación entendió la necesidad de establecer una política a través del texto, considerando que "los textos políticos [...] representan la política. Estas representaciones pueden adoptar diversas formas: textos jurídicos y políticos oficiales, comentarios formales o informales sobre textos oficiales, pronunciamientos oficiales, vídeos, etc.". (MAINARDES, 2006, p. 52). Así, inicialmente, "hicimos una Instrucción Normativa, que tenía básicamente el contenido de la resolución [vigente], y la remitimos a todos los colegios" (GMARA, 2020). Posteriormente, por orientación de la asesoría jurídica, el contenido de la Instrucción Normativa se convirtió en la Resolución SEME nº 02/2017. En este documento se incluyeron todos los servicios de AEE para "tener subvenciones para luego justificar por qué [se contrataron]" (GMARA, 2020). En base a los criterios establecidos en el documento, se pudo realizar, "a finales de 2017, el primer proceso de selección de Profesor de Apoyo. Porque, antes, las contrataciones no eran a través de un proceso", se producían por indicación política (GMARA, 2020). Entre los criterios para la contratación de un Profesor de Apoyo, se exigía la especialización en Educación Especial:

Hasta entonces, quienes trabajaban en Educación Especial tenían un postgrado en Educación Especial, pero también en Psicopedagogía, Neuropsicopedagogía, Neuropedagogía [...]; quienes tenían un curso, por ejemplo, de 150 horas en Educación Especial. En el proceso de selección, ponemos lo que establece la ley: la formación en Educación Especial. Puede ser con énfasis en altas capacidades, discapacidad intelectual, autismo, pero tiene que ser Educación Especial. [...] Y formación básica en Pedagogía o Educación Normal Superior (GMARA, 2020).

En el proceso de selección, al menos en la primera tanda de contrataciones, no se aceptan especializaciones en otras áreas: si "entre los aprobados hay personas que no tienen un postgrado [específico], los descalificamos" (GMARA, 2020). Sin embargo, cuando no se cubren todas las vacantes de Profesor de Apoyo, "tenemos que hacer una nueva convocatoria [pública]" (GMARA, 2020). En esta segunda etapa, "se abre para el psicopedagogo, el neuropsicopedagogo, para todos estos otros, porque podemos atender esa demanda inicial de

acuerdo con lo que establece la ley y, después, como faltaban profesionales formados, podemos abrir [la convocatoria pública]" (GMARA, 2020). (GMARA, 2020).

Según el gestor, el criterio para conceder los servicios de AEE es la necesidad pedagógica identificada. Desde el momento en que el alumno llega a la red educativa, incluso "en los casos de trastornos funcionales, como el TDH, la dislexia, la disvalía, aunque los alumnos no sean casos de Educación Especial, son únicos, como cualquier otro, y tienen derecho a que el profesor realice adaptaciones curriculares" (GMARA, 2020). Sin embargo, el entrevistado describió la resistencia de los profesores a superar los métodos tradicionales y ampliar las oportunidades de accesibilidad curricular. En este sentido, los estudios de Costa y Denari (2014) muestran que incluso la comprensión de la adecuación curricular no está clara para muchos profesores. Como resultado de este proceso de resistencia, "el año pasado tuvimos un alumno al que la escuela le decía todo el tiempo: 'la madre tiene que traer informe, informe, informe'. Tenía dislexia y la madre vino con un informe de discapacidad intelectual. Al preguntarle a la madre si creía en ese diagnóstico, respondió: '¡No! Pero es la única manera de tener un profesor de apoyo, podré ayudarla [a mi hija], porque suspendió el año pasado'" (GMARA, 2020).

La solución encontrada por la dirección del sistema educativo de Maracaju, para atender a estos alumnos con problemas de aprendizaje que no son PAEE, fue asignarlos "en un salón donde sé que hay un profesor para un alumno con discapacidad" (GMARA, 2020). Para ello, "hago la asignación por aquí. Sé quiénes son estos alumnos [con problemas de aprendizaje] y sé con quién puedo colocarlos" (GMARA, 2020). Ball (apud MAINARDES; MARCONDES, 2009) entiende la política como un proceso creativo, rompiendo con la idea de que las políticas educativas son meramente implementadas. El autor compara la política con una obra de teatro, en la que la transposición del texto (político) a la práctica implica un proceso de interpretación y creatividad. Este proceso se produce de forma contextualizada, teniendo en cuenta, entre otros factores, los recursos humanos y materiales disponibles (BALL, MAGUIRE, BRAUN, 2016). De modo que, "se crean soluciones en el contexto, a menudo más creativas que la propuesta oficial" (MAINARDES, 2017, p. 7).

Esta medida se basa en la intención de la dirección de la red municipal de educación de trabajar en colaboración en el aula, entre el profesor ordinario y el profesor especialista en Educación Especial: "hemos tratado de mostrarles que necesitan trabajar en *bidocência*" (GMARA, 2020). La idea es que el profesor de apoyo se reúna con la clase y que no cree una dependencia por parte del alumno PAEE, ayudando así al profesor habitual en el desarrollo de los contenidos.

Los alumnos que acuden a la red con un informe médico de discapacidad son examinados para saber si necesitan o no los servicios de AEE que se ofrecen. "Tengo que ir a evaluar, porque hay alumnos que son realmente malos, indisciplinados, no es una discapacidad, no es un problema" (GMARA, 2020). Así, se adopta el siguiente procedimiento: "Lo mando al aula de recursos; el profesor hace la evaluación pedagógica; el profesor del aula y la coordinación pedagógica hacen todo este seguimiento; se acaba, entonces me voy" (GMARA, 2020). Por lo general, los alumnos con discapacidades reciben un servicio de profesor de apoyo:

La discapacidad intelectual, cuando es muy severa, porque hay casos que no tienen necesidad; los trastornos del desarrollo global, el autismo. Todos ellos, cuando hay necesidad. No es porque lleguen y tengan el informe que [van a recibir servicios de apoyo]. Incluso porque digo: '¿de qué sirve el informe de estos alumnos, después de tenerlos en la escuela? ¡Ponerlo en un cajón! Porque tendrás que buscar estrategias, como tendrías que buscar cualquier otra" (GMARA, 2020).

Según GMARA, los informes médicos de incapacidad no se aceptan de forma acrítica. Siempre que es posible, "suelo hacer un seguimiento. En los casos más críticos, voy al médico" (GMARA, 2020). Cuando la dirección de la red escolar no está de acuerdo con el diagnóstico médico, el profesional médico responde.

Tenemos un caso aquí de un niño que llegó diagnosticado de autismo y yo hice la evaluación. [...] Hablando con esa familia, dije: "hay algo que no funciona en esta historia". Empecé a preguntar por los momentos en que la niña estaba [irritable], los horarios, y la derivé a un nutricionista. El niño tenía una alta intolerancia a la lactosa y al gluten. Esas manifestaciones de irritación siempre venían después de comer esos alimentos. Llegó a nosotros en el segundo año. ¡Mira qué largo! Siete u ocho años este niño estaba así y tenía un diagnóstico de neurólogo de autismo. Pasó por todo el proceso de reeducación dietética y volvió a ser evaluada por el neurólogo y yo la acompañé. ¡Ni siquiera él podía creerlo! (GMARA, 2020).

GMARA (2020) comentó que "desgraciadamente, vivimos en una sociedad que da mucha importancia a la medicalización", que etiqueta precozmente a los niños que no funcionan según el estándar de normalidad exigido. Para ella, "los niños de hasta 10, 11 años, es un delito diagnosticarles discapacidad intelectual. Todavía tiene, entre siete y ocho años, un pico de desarrollo muy grande. Parece que el niño gira la llave de una hora a otra. Entonces, ¿qué hay del diagnóstico que diste?" (GMARA, 2020).

En una investigación reciente realizada por Ribeiro (2020) en los municipios de la región de Grande Dourados, en el estado de Mato Grosso do Sul, en relación con la caracterización de la matrícula de los alumnos campesinos del PAEE, se encontró, con base

en los indicadores del Censo Escolar, que, en el municipio de Maracaju, en 2018, el 75% de los alumnos campesinos del PAEE matriculados en las escuelas rurales y el 84,38% matriculados en las escuelas urbanas tenían discapacidad intelectual. Aunque los estudios de Ribeiro (2020) se centran en alumnos rurales, estos datos indican que, en Maracaju, la mayoría de los alumnos de la PAEE han sido diagnosticados con discapacidad intelectual, lo que puede justificar la preocupación expresada por el Gerente entrevistado.

Entre los desafíos para la gestión de la Educación Especial en Maracaju, GMARA señala, en el espectro de las culturas profesionales (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016), el estigma de la especialización de la responsabilidad del alumno PAEE, incluso en los sectores administrativos del Departamento Municipal de Educación, centrando en la coordinación responsable de la gestión de la Educación Especial toda la responsabilidad de las demandas de este alumno:

En el departamento pedagógico de la Secretaría, aún hoy, hay mucha resistencia: "es su alumno". Lo mismo ocurre en la escuela: "alumno del profesor de apoyo", "alumno del aula de recursos". Ni siquiera el departamento de coordinación de la escuela quiere saber de este estudiante (GMARA, 2020).

La responsabilización unilateral de los profesionales y profesores de Educación Especial por la inclusión escolar de los alumnos PAEE han sido recurrentes en otros municipios del estado de Mato Grosso do Sul (NOZU, 2013; NOZU et al., 2020). Bajo la endeble justificación de no tener conocimientos especializados, muchos directivos y profesores se eximen del compromiso de transformar las barreras estructurales, didáctico-pedagógicas y actitudinales de la inclusión escolar, delegando en los profesionales/profesores de Educación Especial (NOZU, 2013; NOZU; BRUNO, 2016).

Ante este contexto, el sistema educativo municipal de Maracaju comenzó a invertir en la formación continua. "Empezamos a traer a la coordinación [pedagógica], al profesor ordinario y al director [de la escuela] para que se formen en Educación Especial. Porque, tenemos que hacerles entender. Pero, aun así, sigue siendo un camino en el que estamos caminando lentamente" (GMARA, 2020).

En 2018, la red escolar estableció el Plan Educativo Individualizado (PEI), "que es el plan de adecuación curricular para todo el alumnado que es atendido por Educación Especial" (GMARA, 2020), y el año 2019 se dedicó a la formación de profesionales para su conocimiento y construcción. El profesor de apoyo es el responsable de la elaboración, "pero tiene que estar en contacto con todos los profesores de ese alumno: educación física, artes, si



son los últimos cursos, los de otras asignaturas, historia, geografía, coordinación pedagógica y aula de recursos. Porque su trabajo debe estar vinculado. (GMARA, 2020). Este plan debe contener: "la evaluación inicial de este alumno; qué concepto ha adquirido ya para este grupo de edad y grado; cuáles son las dificultades; cómo adaptaré el currículo para trabajar; cuáles son las actividades", además de "cuándo y cómo evaluaré y qué propondré de forma diferente para el próximo bimestre" (GMARA, 2020). Después de su institución, el profesor de apoyo "necesita ir al aula con el material producido" (GMARA, 2020). Para ello, estos profesionales tienen derecho a "cuatro horas de actividades a la semana, pero no tienen un horario fijo". Están en el mejor momento para el estudiante" (GMARA, 2020).

GMARA mencionó que, en 2019, participó en un evento destinado a reformular la Política Nacional de Educación Especial. Mostró su preocupación porque "la forma en que se escribió da lugar a diferentes interpretaciones" (GMARA, 2020). La propuesta daba margen para ampliar demasiado el SENAP. La preocupación del Gerente residía en el hecho de que "ahora teníamos esta cuestión de la reducción de Fundeb, pero la demanda de estudiantes ha crecido. Y es de estudiantes cada vez más comprometidos. Estos niños vienen con síndromes que nunca antes habíamos visto" (GMARA, 2020). Esta realidad asociada a una posible ampliación indiscriminada del SENAP podría hacer inviable la prestación de servicios de AEE a quienes realmente lo necesitan, por razones presupuestarias. El problema de la expansión indiscriminada de los servicios de Educación Especial es compartido por Mendes (2017). Según la autora, "hay que tener especial cuidado con los discursos que implican ampliar la cobertura, porque los ya escasos recursos económicos pueden diluirse aún más si se destinan a todo el alumnado" (MENDES, 2017, p. 81), de manera que los alumnos de PAEE que realmente necesitan servicios especializados pueden ver negado su derecho a la escolarización bajo una justificación presupuestaria.

Es importante destacar que el 30 de septiembre de 2020, el Gobierno Federal publicó el Decreto n. 10.502, que "establece la Política Nacional de Educación Especial: Equitativa, Inclusiva y con Aprendizaje Permanente". A pesar de que este documento presenta algunos retrocesos en cuanto al derecho a la inclusión escolar, que no serán abordados en este trabajo, el PAEE se mantuvo como alumnos con discapacidad, trastornos del desarrollo global (TGD) y altas capacidades/superdotación (BRASIL, 2020). Sin embargo, el 1 de diciembre de 2020, la eficacia de este decreto fue suspendida por la medida cautelar dictada por el Ministro del Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli, en el procedimiento de la Acción Directa de Inconstitucionalidad n° 6.590, presentada por el Partido Socialista Brasileño - PSB.

El directivo mostró su preocupación por el coste de la Educación Especial: "ahora entiendo por qué el Estado ya no es capaz de proporcionar profesores de apoyo formados, empezó a proporcionar profesionales de nivel medio. Porque no nos lo podemos permitir. Y no sé hasta cuándo lo conseguiremos" (GMARA, 2020). Consideró las implicaciones presupuestarias del crecimiento de la demanda de este servicio, "porque es una demanda muy grande [...]. Sigo pensando que llegará un momento en que no podremos tener [profesores especialistas] y tendremos que empezar a luchar en los tribunales. Sí, no tendremos [recursos]. ¿De dónde vas a sacar dinero para pagar? (GMARA, 2020).

Este fenómeno fue observado por Bezerra (2020) en el municipio de Campo Grande, capital de MS, que, en 2019, comenzó a sustituir a los profesores profesionales de Educación Especial, que trabajaban en el servicio de apoyo en el aula ordinaria, por profesionales con educación secundaria completa. Al parecer, se trata de un proceso de abaratamiento del servicio, teniendo en cuenta que el cambio se produjo en mitad del curso escolar, sin reevaluaciones de los alumnos atendidos. Este proceso generó una fuerte resistencia por parte de los padres de alumnos con NEE y de los movimientos sociales, lo que llevó a la judicialización del caso. El autor también señaló la evidencia de que el mismo proceso estaba ocurriendo en el sistema educativo estatal de EM (BEZERRA, 2020).

Con la disminución de la recaudación de impuestos durante la pandemia del Covid-19, el Gobierno Federal, a través de la Ordenanza Interministerial n° 3 del 25 de noviembre de 2020, redujo en un 8% el valor anual de la inversión por alumno, lo que puede dificultar aún más la financiación de los servicios especializados en las redes de educación pública.

### **Producción textual de la política municipal de Educación Especial: Resolución SEME n. 2/2017**

Los textos políticos, por lo general, son el resultado de la mediación de una serie de ideologías e intereses en disputa (MAINARDES, 2006). Así, el análisis del texto político "implica el análisis de los objetivos de la política, los valores implícitos y explícitos, los silencios (lo que no se dice o se deja de lado en los textos), así como las ideas y conceptos explícitos" (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 159). Ante esto, en este apartado se analizará la Resolución SEME n. 2, del 26 de octubre de 2017, de la Dirección Municipal de Educación de Maracaju, que regula los servicios de Educación Especial en todas las etapas y modalidades de la Educación Básica.

El documento remite, expresamente, a la consideración de los siguientes documentos nacionales para su elaboración: Decreto Federal n. 7.611/2011, Ley Federal n. 13.146/2015 y Resolución CNE/CEB n. 04/2009; así como las Deliberaciones CEE/MS n. 9.367/2010 y n. 7.828/2005, del Consejo Estatal de Educación (CEE/MS). Tales notas dan indicios de que no sólo los textos políticos nacionales influyeron en la construcción de la política municipal de Educación Especial redactada en Maracaju, así como la política actuó en la normativa de la red estatal de educación, desde la referencia expresa a las deliberaciones del CEE/MS (MARACAJU, 2017), demostrando, una vez más, el proceso creativo de "préstamo de la política" (MAINARDES, 2006).

El capítulo II del documento está destinado a regular el AEE, que se define como "un conjunto de actividades, accesibilidad y recursos pedagógicos organizados institucionalmente, impartidos de forma complementaria o suplementaria a la educación del alumno en la enseñanza ordinaria" (MARACAJU, 2017, Art. 8). De la lectura de este capítulo se desprende que el AEE se entiende como el conjunto de servicios ofrecidos fuera de clase, con énfasis en los servicios prestados en los SRM y en los Centros de Servicios Educativos Especializados de instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro. El artículo 11 establece que el profesor que trabaje en la AEE en SRM debe tener un título de grado y una especialización *lato sensu* en Educación Especial.

GMARA informó de que en los Centros Integrados de Educación Infantil (CIEI) no hay SRM fijos, "es como si fueran itinerantes". Así, el profesor del aula de recursos de la escuela se desplaza a la guardería para evaluar al niño allí y, cuando es necesario, llama a la familia a la escuela" (GMARA, 2020). Sin embargo, la Resolución SEME n. 2/2017 no dice nada sobre este sistema de atención en la educación infantil. En este punto, Bruno y Nozu (2019) señalan que, aunque el gobierno brasileño haya instituido las Directrices Operativas para el AEE en la Educación Básica, "en el contexto de la práctica, estas acciones fueron implementadas predominantemente en el contexto de la educación primaria, y en la Educación Infantil todavía reinan numerosas dudas sobre la provisión y operacionalización del AEE" (BRUNO; NOZU, 2019, p. 691).

El capítulo III está destinado a regular el servicio del Profesor de Apoyo Pedagógico Especializado, mientras que el capítulo IV regula el servicio del Profesional de Apoyo Escolar. Estos servicios se ofrecen en las aulas, pero se decidió regularlos en capítulos diferentes, es decir, por separado. Aparentemente, existe la intención de definir la naturaleza de cada uno de estos servicios y los límites de las atribuciones de los profesionales que trabajan en ellos (MARACAJU, 2017). Los artículos 24 y 29 establecen que la contratación

de estos profesionales "podrá" realizarse mediante un proceso de selección. Se puede ver que, en el documento, a diferencia de lo que decía GMARA, la contratación mediante un proceso de selección se ve como una posibilidad, no como una regla.

La Resolución establece que el Maestro de Apoyo Pedagógico Especializado puede trabajar tanto en Educación Primaria como en Educación Infantil (MARACAJU, 2017, Art. 20). Para ello, deben contar con la especialización en Educación Especial, y, para trabajar en la Educación Infantil y los primeros años de la Educación Primaria, la formación básica debe ser en Pedagogía; mientras que para trabajar en los últimos años de la Educación Primaria, la formación puede ser en Pedagogía y/o en las áreas de Ciencias Humanas y Exactas (MARACAJU, 2017, Art. 23).

En la lista de deberes del Profesor de Apoyo, prevista en el artículo 22, se encuentran funciones como: adecuación de las actividades educativas y pedagógicas y provisión de recursos de accesibilidad; actuación colaborativa con el profesor titular, en el sistema de bidocencia; identificación, desarrollo, producción y organización de estrategias y recursos educativos para la accesibilidad; desarrollo e implementación del PEI; promoción de la socialización del alumno; asistencia en las actividades de higiene, alimentación y movilidad dentro del contexto escolar (MARACAJU, 2017). Hay un énfasis en la actuación colaborativa entre el profesor titular y el profesor especialista, pretendiendo una relación de bidocência. Según Mendes y Malheiro (2012), el trabajo colaborativo surgió como una estrategia que tiene como objetivo llevar los recursos necesarios para el AEE del alumno PAEE a la clase regular, para evitar su eliminación del contexto del aula, subvirtiendo la lógica de los modelos de aula de recursos, clases especiales o escuelas especiales.

El Profesional de Apoyo Escolar atiende a los alumnos que necesitan apoyo en las actividades de higiene, alimentación y transporte (Art. 26), no siendo responsable de ninguna actividad educativa diferenciada (Art. 26, párrafo único). Según el artículo 27 de la resolución, para trabajar en esta función, el profesional debe tener al menos 18 años, haber completado la educación secundaria y participar en la formación y capacitación ofrecida por el Departamento Municipal de Educación (MARACAJU, 2017).

Se observa que el documento atribuye funciones pedagógicas sólo al Profesor de Apoyo; sin embargo, las actividades de apoyo a la alimentación, locomoción e higiene, cuando son necesarias, son comunes a ambos profesionales. La figura del Profesor de Apoyo Pedagógico Especializado se asemeja al profesor especialista previsto en la Resolución CNE/CEB n. 02/2001 para prestar Apoyo Pedagógico Especializado en el aula común, a los alumnos del PAEE (BRASIL, 2001); mientras que el Profesional de Apoyo Escolar previsto

en la normativa municipal, aparentemente, es una reproducción del personaje previsto en la Ley n. 13.146/2015, ya que las funciones son las mismas previstas allí (BRASIL, 2015).

La Resolución CNE/CEB n. 02/2001 presenta, en el conjunto de servicios denominados Apoyo Pedagógico Especializado, un profesor especializado que actúa en el aula regular para apoyar al alumno del PAEE, cuando sea necesario (BRASIL, 2001). Sin embargo, este servicio ha recibido poca atención en los textos políticos posteriores, mientras que la preferencia por la atención en los MER ha ganado centralidad en las propuestas políticas (NOZU, 2013). Desde 2001, el servicio de apoyo en el aula ordinaria se ha reconfigurado en los documentos político-normativos, a partir de escasas y vagas disposiciones, por lo que sus funciones pedagógicas y específicas se perdieron en estos documentos, asemejándose más a un servicio de cuidado/monitorización, no quedando claro si la política nacional pretendía la sustitución del profesor especializado por un cuidador sin formación específica, o la coexistencia de los dos caracteres, lo que ha permitido varias (re)interpretaciones de este servicio en las redes educativas brasileñas (MARTINS, 2011). A partir del análisis de la Resolución de la SEME n. 2/2017, hay indicios de que, en la red educativa municipal de Maracaju, la interpretación de la política nacional de Educación Especial es para la coexistencia de los dos caracteres, con funciones y formación distintas y delimitadas (MARACAJU, 2017).

El artículo 21 de la Resolución de la SEME n° 2/2017, eligió como público objetivo del servicio de Profesor de Apoyo Pedagógico a los alumnos "con discapacidad física/neuromotora severa, asociada o no a otras discapacidades", y a los estudiantes:

[...] con trastorno global del desarrollo, en casos de necesidad comprobada, que presenten una alteración persistente y clínicamente significativa de la comunicación y la interacción social, manifestada por una marcada alteración de la comunicación verbal y no verbal utilizada para la interacción social; ausencia de reciprocidad social; ausencia significativa de capacidad para desarrollar y mantener relaciones adecuadas a su nivel de desarrollo (MARACAJU, 2017, Art. 21).

Se puede observar que, en el documento, el público objetivo del servicio de Profesor de Apoyo está constituido a veces por el tipo de discapacidad diagnosticada, a veces por la prueba de la necesidad educativa. El profesional de apoyo escolar, por su parte, tiene como público a los alumnos que necesitan apoyo para las acciones de alimentación, higiene y locomoción. En el mismo sentido, al disciplinar la organización del AEE, el ítem VII del artículo 13, dispone sobre la transitoriedad de este servicio, que debe ocurrir por el tiempo necesario para superar las barreras que impiden la plena participación educativa del alumno,

buscando siempre su autonomía en el ambiente escolar (MARACAJU, 2017). Así, el texto oscila entre las disposiciones que vinculan los servicios especializados a la condición clínica de la discapacidad y las disposiciones que prevén la evaluación de las necesidades específicas del alumno.

### **Consideraciones finales**

El proceso de municipalización de la educación ha enfrentado a los municipios brasileños a proporcionar y estructurar el apoyo especializado necesario para el logro de las políticas de inclusión escolar. Ante las exigencias de la práctica educativa diaria, surge a menudo, además, la necesidad de regular la prestación de estos servicios, teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias.

En el municipio de Maracaju, la Educación Especial fue regulada por la Resolución SEME nº 2/2017. La necesidad de un documento político-normativo fue identificada por la dirección de la red escolar principalmente por la falta de criterios para la contratación de Profesores de Apoyo para trabajar en AEE, lo que estaba sobrecargando la nómina municipal.

Entre las principales dificultades señaladas en la conducción de la política de Educación Especial están las culturas profesionales de responsabilidad de los agentes que actúan en la Educación Especial por todas las demandas que involucran a los alumnos del PAEE, ignorando que, antes de ser público de la Educación Especial, son alumnos de la red educativa. Además, hubo resistencia dentro del sistema escolar para ofrecer respuestas educativas diferenciadas a las necesidades de los alumnos, sin vincularlas a la presentación de informes médicos. En este sentido, el Gestor cuestionó la producción social de la discapacidad, a través de diagnósticos médicos emitidos de forma precoz, sin seguimiento y evaluación integral del niño.

Si bien en los discursos del GMARA hay indicios de una comprensión biopsicosocial de la discapacidad, en la Resolución del SEME Nº 2/2017 hay disposiciones que señalan un enfoque clínico, en el que la discapacidad diagnosticada es el criterio para otorgar el servicio especializado. En cuanto al servicio de apoyo en el aula ordinaria, la red municipal de Maracaju ha priorizado a los Profesores de Apoyo con especialización en Educación Especial, siendo admitidos los Profesionales de Apoyo Escolar con Educación Media, sólo cuando la asistencia se limita a ayudar en las actividades de higiene, locomoción y alimentación. Sin embargo, con la disminución de los recursos del Fundeb y el aumento del número de alumnos con discapacidad, existe la preocupación de la dirección de la red escolar por la posibilidad de que, en un futuro próximo, el cálculo de los costes de los profesores especialistas sea inviable

y se produzca un movimiento similar al observado en la red municipal de la capital del estado, así como en la red estatal de EM, de sustitución de los profesores especialistas en Educación Especial por profesionales con sólo la educación secundaria.

Ante la crisis económica derivada de la pandemia del Covid-19, la transferencia del Fundeb para 2020 se redujo aún más, por lo que los retos presupuestarios impuestos a los gestores de la red educativa para financiar los servicios de AEE serán probablemente aún mayores, lo que puede desencadenar un proceso de abaratamiento y precarización laboral de los servicios de Educación Especial.

## REFERENCIAS

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

BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BEZERRA, G. F. O Apoio Pedagógico Especializado em classe comum: o caso de Campo Grande – MS como metonímia da precarização na educação especial. **LES: Ling. Educ. Socie**, Teresina, ano 25, n. 44, jan./abr. 2020.

BRASIL. **Resolução n. 2, de 11 de setembro de 2001**. Brasília, DF: CNE. CEB, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 10.502, de 30 de setembro de 2020**. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Brasília, DF, 01 out. 2020. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 6, 01 out. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, n. 248, p. 27833, 23 dez. 1996. PL 1258/1988

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

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 3, de 25 de novembro de 2020**. Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 nov. 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 2, 07 jul. 2015. PL 7699/2006

BRUNO, M. M. G.; NOZU, W. C. S. Política de inclusão na Educação Infantil: avanços, limites e desafios. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 1, p. 686-701, abr. 2019. DOI: <https://doi.org/10.21723/riace.v14iesp.1.12199>

COSTA, V. B.; DENARI, F. E. Concepção docente sobre adequação curricular na educação inclusiva. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 9, n. 1, p. 27-34, 2014. DOI: <https://doi.org/10.21723/riace.v9i1.6854>

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2010.

GARCIA, R. M. C. Política de educação inclusiva e trabalho pedagógico: uma análise do modelo de educação especial na educação básica. In: BAPTISTA, C. R.; JESUS, D. M. **Avanços em políticas de inclusão**: o contexto da educação especial no Brasil e em outros países. Porto Alegre: Mediação/CDV/FACITEC, 2009. p. 123-138.

GARCIA, R. M. C. Políticas inclusivas na educação: do global ao local. In: BAPTISTA, C. R.; CAIADO, K. R. M.; JESUS, D. M. **Educação especial**: diálogo e pluralidade. 2. ed. Porto Alegre: Mediação, 2010. p. 11-23.

IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 ago. 2020.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 12, n. 16, ago. 2018.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J. **Alguns desafios em trabalhar com a abordagem do ciclo de políticas**. (Working paper). 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Jefferson\\_Mainardes](https://www.researchgate.net/profile/Jefferson_Mainardes). Acesso em: 18 out. 2020.

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

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

MARACAJU. **Resolução SEME n. 002, de 26 de outubro de 2017**. Maracaju, MS, 2017.

MARTINS, S. M. **O profissional de apoio na rede regular de ensino**: a precarização do trabalho com os alunos da Educação Especial. 2011. 168 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

MENDES, E. G. Sobre alunos "incluídos" ou "da inclusão": reflexões sobre o conceito de inclusão escolar. In: VICTOR, S. L.; VIEIRA, A. B.; OLIVEIRA, I. M. (Org.). **Educação especial inclusiva**: conceituações, medicalização e políticas. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2017. p. 60-83.



MENDES, E. G.; MALHEIRO, C. A. Lima. Salas de recursos multifuncionais: é possível um serviço “tamanho único” de atendimento educacional especializado? *In*: MIRANDA, T. G.; GALVÃO FILHO, T. (Org.). **O professor e a educação inclusiva: formação, práticas e lugares**. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 349-366.

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

NOZU, W. C. S.; BRUNO, M. M. G. Formação de professores em tempos de inclusão: estratégia para o governo de si e dos outros. *In*: MARQUES, E. P. S.; GOMES FILHO, M. (Org.). **Educação, diversidade e inclusão: os desafios para a docência**. Campo Grande: Life, 2016. p. 181-194.

NOZU, W. C. S. *et al.* Inclusão de alunos da Educação Especial em escola do campo: possibilidades de um trabalho colaborativo? **Rev. Bras. Educ. Camp.**, Tocantinópolis, v. 5, e8972, 2020.

PAVEZI, M. **Políticas de Educação Especial no Estado de Alagoas**. 2018. 218 f. Tese (Doutorado em Educação – Área de Contracção: Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2018.

RIBEIRO, E. A. **Inclusão de camponeses público-alvo da educação especial em escolas da região da Grande Dourados**. 2020. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2020.

### Cómo referenciar este artículo

AGRELOS, C. S. T.; NOZU, W. C. S. (Con)textualización de la política de educación especial en una ciudad de Mato Grosso do Sul. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 16, n. esp. 2, p. 1364-1380, maio 2021. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v16iesp2.15130>

**Enviado el:** 15/12/2020

**Revisiones necesarias el:** 28/01/2021

**Aceptado el:** 03/03/2021

**Publicado el:** 01/05/2021