

**ENTRE METAS E AÇÕES: TESSITURAS CONSTITUTIVAS SOBRE  
EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA PRESENTE EM  
PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

**BETWEEN GOALS AND ACTIONS: CONSTITUTIVE FRAMEWORKS ON  
SPECIAL EDUCATION IN THE INCLUSIVE PERSPECTIVE PRESENT IN  
MUNICIPAL EDUCATION PLANS**

Paulo Roberto Dalla Valle<sup>1</sup>  
Andréia de Bem Machado<sup>2</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo consiste em compreender qual a concepção de educação especial na perspectiva da educação inclusiva presente em oito Planos Municipais de Educação. A pesquisa documental se caracterizou como sendo de natureza descritiva, com uma abordagem qualitativa, utilizando-se da técnica de análise temática para análise dos dados. Compuseram o *corpus* de análise, oito Planos Municipais de Educação de municípios localizados no Estado de Santa Catarina. A partir da análise emergiram três categorias temáticas: perspectiva/concepção de educação especial; perspectiva/concepção de educação inclusiva; articulação entre Plano Nacional de Educação, Plano Estadual de Educação e Plano Municipal de Educação. Observam-se congruências e convergências quanto a organização, pertinência e alinhamento entre eles, bem como, similitudes na proposição de ações e estratégias. Por outro lado, identifica-se que os Planos Municipais de Educação analisados apresentam fragilidades, lacunas e distanciamentos principalmente em relação a identidade e concepção de educação especial na perspectiva inclusiva, e também no monitoramento da execução das metas e ações propostas.

**Palavras-chave:** Plano Municipal de Educação. Educação Inclusiva. Educação Especial.

**Abstract:** The purpose of this article is to understand the conception of special education from the perspective of inclusive education present in eight Municipal Education Plans. The documentary research was characterized as being descriptive in nature, with a qualitative approach, using the thematic analysis technique for data analysis. The corpus of analysis comprised eight Municipal Education Plans from municipalities located in the State of Santa Catarina. From the analysis, three thematic

---

<sup>1</sup>Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC-Joaçaba/SC). Servidor Público da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina. Membro do Grupo de Pesquisa: Formação Docente e Práticas de Ensino - UNOESC Joaçaba. E-mail: [pauloroberto.dallavalle@gmail.com](mailto:pauloroberto.dallavalle@gmail.com); Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4075-7150>.

<sup>2</sup>Doutora e Pós –doutoranda em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Avaliadora do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Ministério da Educação). Avaliadora no programa PNLD Educação Infantil, Consultora na produção de material didático de visão da UNESCO. E-mail: [andreiaдебem@gmail.com](mailto:andreiaдебem@gmail.com); Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4404-0341>.

categories emerged: perspective/conception of special education; perspective/conception of inclusive education; articulation between the National Education Plan, the State Education Plan and the Municipal Education Plan. There are congruences and convergences regarding the organization, pertinence and alignment between them, as well as similarities in proposing actions and strategies. On the other hand, it is identified that the analyzed Municipal Education Plans present weaknesses, gaps and distances mainly in relation to the identity and conception of special education in the inclusive perspective, and in the monitoring of the execution of the proposed goals and actions

**Keywords:** Municipal education plan. Inclusive education. Special Education.

## Introdução

A articulação entre o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)<sup>3</sup> e o Plano Estadual de Educação (PEE 2014-2024), parte do pressuposto de que a construção do Plano Municipal de Educação (PME 2014-2024) deve contemplar as contribuições e estar alinhado aos planos das esferas federativas, delineando assim, caminhos que possibilitem pensar e propor uma educação de qualidade, com equidade e igualdade.

No âmbito dos Planos de Educação, a inclusão escolar tem se constituído, historicamente, em um tema recorrente de reflexões, dadas as suas singularidades e as suas necessidades para atender as demandas que emergem no ambiente educacional, e, que necessitam de um trabalho sistematizado e estruturado para promover de fato a inclusão das diferenças e não apenas garantir o acesso e permanência dos alunos no cotidiano escolar, portanto, precisa estar contempla nas metas e ações de planos de educação.

Nesse cenário, o objetivo dessa pesquisa foi analisar como alguns municípios<sup>4</sup> localizados na região oeste do estado de Santa Catarina, contemplam em seus PMEs a Educação Especial na perspectiva inclusiva. Para tanto, observou-se quais ações têm se constituído em pauta de políticas públicas, buscando identificar quais metas e ações estão contempladas nos PMEs destes municípios, e, se estas de fato, sinalizam a

---

<sup>3</sup>Utilizamos ao longo do texto as expressões PNE e PEE sem o uso da referência, para facilitar a leitura e apresentação do mesmo. Contudo, esclarecemos que este são os documentos vigentes, ou seja, PNE (BRASIL, 2014) e PEE (SANTA CATARINA, 2015).

<sup>4</sup> Arabutã, Arvoredo, Ipumirim, Itá, Lindóia do Sul, Paial, Seara, Xavantina – municípios localizados na região oeste de Santa Catarina – Brasil.

proposição de práticas articuladas com o cotidiano escolar no contexto da educação especial. Sendo assim, a problemática traçada nesse estudo foi: Quais são as ações apresentadas nos PMEs, podem se constituir em pauta para proposição de políticas educacionais no contexto da educação especial?

Esta pesquisa, se constitui em uma possibilidade de refletir e problematizar as nuances existentes na construção dos PMEs e os desdobramentos para a sua execução e consolidação. Justifica-se, ainda, a escolha do tema pela aproximação do fim do decênio da vigência dos Planos de Educação, e por sua importância diante do contexto educacional, provocando mobilizações futuras na proposição de metas e estratégias contemplando aspectos que serão evidenciados a partir da análise dos atuais PMEs.

Apresentamos inicialmente, uma breve análise dos aspectos históricos e teóricos e algumas contribuições acerca desta temática e sua articulação com outros estudos. A seção seguinte comporta nossas análises, e por fim, apresentamos as considerações finais, derivadas do processo analítico, estabelecendo indicativos e contextualizações pertinentes para novas reflexões.

### **Entre caminhos e possibilidades: o que tem sido discutido acerca das metas e ações da educação especial em PMEs.**

Partindo da compreensão que a construção dos PMEs efetivou-se em um contexto histórico, social, político e econômico, constituído a partir das proposições, percepções e compreensões daquele cenário, e como tal modificaram-se com o passar do tempo, vimos a necessidade de olhar para os estudos e analisar a dinâmica da execução destes planos. Este processo nos permite perceber as particularidades em diferentes espaços e tempos, possibilitando reconhecer a forma de intervenção em relação à educação especial no âmbito dos PMEs, pois como defende Januzzi (2004, p.1) “[...] ao retomar o passado se poderá, talvez, clarificar o presente quanto ao velho que nele persiste”, dinâmica pela qual compreendemos que avança a produção do conhecimento.

Assim, ao situarmos como foi e vem sendo discutida e sistematizada a temática com a qual dialogamos, buscamos subsídios para aprofundar nossa compreensão em produções já realizadas. Para tanto, recorreremos ao Portal de Periódico da CAPES, como fonte para consulta e seleção das contribuições sobre a temática abordada. No processo

de seleção utilizamos os descritores, “plano municipal de educação”, *and* “educação especial” *and* “educação inclusiva”, utilizando-se do interconector “and” para estabelecer relação e aproximação entre os descritores, de onde selecionamos os artigos que apresentaram relação direta com a temática em estudo.

Nesta busca encontramos estudos recentes que se aproximam com a proposta de discussão que nos propomos, como a investigação de Delevati e Baptista (2016), que se propuseram a analisar em um estudo analítico reflexivo as reconfigurações da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva, na educação básica, por meio da análise dos PMEs, aprovados em municípios brasileiros, em especial definindo como *locus* de pesquisa os municípios de Santa Maria e Caxias do Sul, destacando que,

[...] a análise desses planos municipais coloca em evidência a necessidade em considerar uma circulação de dispositivos que poderiam ser designados “reguladores” no sentido de assegurar que a escolarização dos alunos ocorra em um sistema escolar que resiste em se alterar (DILEVATI; BAPTISTA, 2016, p. 162).

Identifica-se que os autores, buscaram compreender se os PMEs possuíam alguma relação com o PNE, a partir de aproximações e comparações com os referenciais e legais e orientadores sobre a política de educação especial. Assim, o aporte teórico foi estabelecido à luz das contribuições do PNE, PEE e PMEs, analisando e refletindo acerca das aproximações, distanciamentos, convergências e divergências entre eles, buscando estabelecer relações que se interseccionam para dialogar com a realidade, ainda que se reconheçam os avanços sentidos e a necessidade de ações mais assertivas no acompanhamento e avaliação do proposto nestes planos.

Ao promover o efetivo monitoramento da execução das metas e estratégias instrumentaliza-se os gestores municipais para que estes possam avaliar constantemente a efetivação do PME na prática, e, “[...] como é inerente à política pública, os efeitos desse processo dependem das disputas e dos consensos temporários” (DILEVATI; BAPTISTA, 2016, p. 162), o que de fato precisa ser transposto se perspectivamos que as mesmas sejam materializadas e saíam do campo das proposições e intenções.

No mesmo viés de pesquisa, mas situando os PMEs em outro contexto, Plestsch (2016), buscou em sua análise problematizar aspectos como as contradições, os avanços

e as disputas entre diferentes atores que atuam no campo dos direitos das pessoas com deficiência. Para tanto, discute como sete municípios da Baixada Fluminense/RJ incorporaram as proposições da Meta 4 nos Planos Municipais de Educação, ponderando que,

[...] temos clareza de que precisamos ampliar o debate, ainda que fortemente centrado as políticas de educação inclusiva, para políticas que garantam, de fato e de direito, o acesso *de todos os alunos com e sem* deficiências aos processos de ensino e aprendizagem, a fim de universalizar o que há de melhor na educação brasileira. (PLESTCH, 2016, p.92 *grifos da autora*).

Observamos, que ao reconhecer a necessidade de ampliar as discussões sobre o tema em questão, a autora não faz referência apenas ao contexto em que situou a análise, e destaca que “[...] os problemas educacionais na região investigada são extensivos à população geral” (PLESTCH, 2016, p. 92), evidenciando que o acompanhamento das ações e compreensão das concepções encontradas nos PMEs, se faz necessário, para maximizar ações e práticas que contribuam para qualificar a educação no contexto brasileiro.

Souza e Alcântara (2017), por sua vez, a partir da análise dos desdobramentos dos PNE nos PMEs, apontam, “[...] nítidas desvinculações em relação ao conjunto, de instrumentos de gestão considerados nas análises, e de outro, ausência de um enfoque regional – metropolitano nesses mesmos planos”.

Em comum entre Plestch (2016) e Souza e Alcântara (2017) podemos identificar o diálogo em suas análises com os referenciais do PNE e PEE, entre outros documentos que constituem o arcabouço de legislação, e que normatiza as questões relativas à educação especial, apontando dissonâncias e ressonâncias com estes referenciais, aludindo assim a dependência dos instrumentos legais superiores para embasar e referenciar seus planos.

Em outra perspectiva, Silva; Miranda e Bordas (2017) investigaram como as condições de trabalho dos professores da educação especial são tratados nos PMEs nos municípios do interior da Bahia. A preocupação dos autores, atenta-se a analisar sob a ótica de como os professores são considerados neste processo, refletindo sobre as condições que são disponibilizadas e contempladas em seus PMEs.

Ao reconhecerem que as condições de trabalho dos professores, que atuam com a educação especial, devem compor as estratégias a serem efetivadas nos PMEs como uma alternativa para qualificar a prática pedagógica, Silva; Miranda; Bordas (2017, p, 169), chamam atenção ao fato de que,

Ainda que não exista a garantia de que tudo que foi colocado como meta seja de fato materializado, os Planos servem inegavelmente como importantes instrumentos de diagnóstico e planejamento das ações para a melhoria da Educação de curto e médio prazo.

Já, Silva; Miranda e Borda (2019), propuseram-se a analisar a percepção dos professores atuantes na educação especial considerando o PNE e os PMEs e, apontando que, “os dados levantados indicaram que a maioria dos professores conhecem o Plano Nacional de Educação de ouvir falar, mas não conhecem as metas e estratégias apresentadas no referido documento (SILVA; MIRANDA e BORDAS, 2017, p. 169).

As considerações apresentadas, sintetizam movimentos que se propõe a discutir as questões amplas sobre a educação especial presentes nos PMEs, referenciando compreensões da própria história no processo de construção destes documentos orientadores, normativos e institucionais, visto que nos aproximamos do fim do decênio de vigência dos PMEs, PEE e PNE, e ainda são incipientes os estudos que vem discutindo em especial o processo de monitoramento, avaliação e execução das metas e ações encontradas nos mesmos.

Nesta perspectiva, Santos; Oliveira e Cavalcante (2020), analisaram um PME enfatizando sua aplicabilidade no tocante à educação especial e inclusiva de uma rede municipal de ensino. Ao comparar o que está contemplado no PME e as ações realizadas no contexto investigado, os autores destacam que,

[...] percebemos que a política estabelecida oficialmente não está sendo efetivada na prática uma vez que não conseguiu, até este ano de 2019, implementar novas práticas de ensino, ou até mesmo ampliar o acesso e permanência dos estudantes nos espaços escolares (SANTOS; OLIVEIRA, Cavalcante, 2020, s/n).

Acerca da realidade apresentada por Santos; Oliveira e Cavalcante (2020), acreditamos ser comum situações similares em outros municípios, especialmente pelos desafios que se apresentam em razão das questões relativas à disponibilidade financeira, bem como, da própria reorganização dos espaços e tempos, da concepção pedagógica,

formação de professores, percepções estas que se ampliam, pois como asseveram Silva; Miranda e Bordas (2019, p. 228), “[...] muitos dos cumprimentos de metas e ações previstas, tanto no Plano Nacional de Educação quanto nos Planos Municipais de Educação, recaem sobre a responsabilidade dos docentes”.

Corroborando com a relevância em qualificar a compreensão sobre a situação em que se encontram as práticas relativas à aplicabilidade, o acompanhamento e exequibilidade das metas e estratégias dos PMEs, Silva; Miranda e Borda (2019, p. 228) destacam que, “[...] é importante que mais estudos possam ser realizados, inclusive em outros municípios, estados e até diferentes regiões do país, a fim de criar aporte teórico e empírico acerca do tema aqui discutido”, tal como, nos propomos nesta pesquisa, que busca justamente descortinar outros cenários que possam favorecer a compreensão da realidade e a produção do conhecimento.

Articulado com o exposto, e considerando os horizontes que se apresentam com o delineamentos dos PMEs, Rigo e Oliveira (2021) refletem sobre as possibilidades de uma política pública desdobrar-se em políticas municipais efetivas, especialmente aquelas relacionadas a formação continuada de professores para a inclusão escolar, destacando que

[...] os municípios propõem, majoritariamente, formação aos professores do atendimento educacional especializado, em detrimento daqueles que atuam nas salas regulares, concluindo-se que os planos em geral, distanciam-se da construção de sistemas educacionais inclusivos e seguem uma concepção de educação especial centrada no atendimento educacional especializado, (RIGO e OLIVEIRA, 2021, p. 1).

Ao problematizar a situação de exequibilidade dos PMEs, inferimos que se apresentam possibilidades de ainda alinhar e desenvolver ações que efetivamente contribuam para sua materialização. Para tanto, convém provocar novas análises, reflexões, mobilizando os dirigentes municipais de educação a revisitarem, reavaliarem, reorganizarem seus planos, buscando promover a desestabilização dos mesmos, diante de possíveis distanciamentos em relação à algumas ações no contexto da educação especial.

Desta forma, os referenciais aqui apresentados, representam um espaço de análise, de esforços e construções coletivas e de novos caminhos que se abrem e

ampliam para alicerçar as discussões dos achados de nossa pesquisa, qualificando assim, a produção do conhecimento.

Buscando ampliar a compreensão sobre os referenciais que dialogam com o nosso tema de pesquisa, apresentamos adiante as contribuições a partir da análise de outros documentos, produções e da legislação em vigor, fornecendo-nos subsídios que complementam e aproximam-se do exposto.

### **Caminhos metodológicos**

Esta pesquisa se caracteriza como descritiva, de natureza qualitativa, por meio da análise documental, pois, utilizamos os Planos Municipais de Educação de oito municípios, localizados na região oeste do Estado de Santa Catarina, como fonte de informações para análise. Lüdke e André (1986, p.39) destacam que, os documentos “[...] não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse contexto”, portanto, este processo nos possibilitará compreender não apenas o conteúdo exposto no PME, mas, visualizar questões relativas à forma como estes municípios se organizam.

Sá Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 5), destacam que a análise documental “[...] é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos”. Dentre os recursos utilizados para a análise documental, definimos como instrumento os PMEs, por contemplarem relevantes fontes de informações das quais buscaremos extrair os dados para análise e discussão, afinal,

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (CELLARD, 2008, p. 295).

Para realizar a análise dos PMEs, contatamos via e-mail, as Secretarias Municipais de Educação dos oito municípios que compõem a Coordenadoria Regional



de Educação (CRE)<sup>5</sup> de Seara, enviando a Carta de Apresentação com as informações da pesquisa, e solicitando o envio do PME. Todas as secretarias de educação para as quais solicitamos os documentos encaminharam o seu plano, deste modo, compomos o *corpus* de análise com oito PMEs.

Para análise dos dados, utilizamos a análise categorial, que é uma técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2016)<sup>6</sup> que obedece as etapas metodologicamente e rigorosamente estabelecidas em: a pré-análise, a exploração do material, e a interpretação. A técnica da análise categorial

Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou análise temática, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestadas e simples (BARDIN, 2016, p. 201)

A partir da leitura, estabelecemos de acordo com nosso objetivo e problema de investigação os blocos temáticos ou categorias de análise, para guiar e estabelecer relações com as análises. As categorias de análise são: a) Perspectiva /concepção de educação especial; b) Perspectiva de Educação Inclusiva; c) Articulação entre o PME, a proposição das metas e ações, e, contexto escolar.

Os PMEs foram nominados em PME01, PME02, PME03, PME04, PME05, PME06, PME07, PME08, de acordo com ordem de recebimento dos mesmos por e-mail.

## **Análise e discussão dos dados**

---

<sup>5</sup>A Coordenadoria Regional de Educação (CRE), é um órgão vinculado e que representa à Secretaria de Estado da Educação (SED), nas ações administrativas e pedagógicas. São estruturas descentralizadas da SED que conforme divisão geográfica abrangem determinado número de municípios. A CRE de Seara, abrange oito municípios: Arabutã, Arvoredo, Ipumirim, Itá, Lindóia do Sul, Paial, Seara e Xavantina.

<sup>6</sup>Para Bardin (2016, p.47) a análise do conteúdo é “um conjunto de técnicas de análises das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitem a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens”

A partir da análise dos oito PMEs, podemos observar aproximações, convergências, divergências, ressonâncias e dissonâncias com o PEE/SC e PNE a partir de um processo de reflexão, considerando as quatro categorias de análise que articuladas nos permitem compreender o contexto da educação especial concebidos nestes documentos.

Enquanto convergências e ressonâncias entre os PMEs podemos destacar a articulação na proposição e organização dos mesmos consoante ao documento estadual e nacional, a organização sequencial das sessões temáticas, das metas e ações, demonstrando assim, a influência do PNE no delineamento dos outros entes federativos e a expressiva referência e embasamento a partir da Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008). Em que pese as proposições das metas, identifica-se que os oito planos municipais mantiveram semelhante quantitativo de metas que o PEE e o PNE, promovendo incipientes modificações às mesmas, mais especificamente acrescentando alguma especificidade dos alunos Público Alvo da Educação Especial (PAEE)<sup>7</sup>, ou mesmo, incluindo no texto da meta, referência a alguma legislação ou documento formativo.

Ao que parece, o fio condutor da construção dos planos foi mesmo as orientações nacionais, que somado à articulação dos conselhos municipais e estaduais, desenvolveram uma sequência de atividades envolvendo a sociedade civil. Neste sentido, podemos identificar que as diferentes formas de envolvimento, condução e discussão de metas e ações em alguns casos avançaram na proposição de ações para além daquelas previstas no PNE, o que nos leva considerar que nestes casos, espraiam-se as ações buscando atender algumas necessidades locais.

Esta mobilização nas diferentes instâncias, se manifestou também de diferentes formas, buscando a participação democrática dos setores partícipes, evidenciando que o percurso constitutivo se estabeleceu articulando-se diferentes percepções que contribuíram a sua maneira para que os PMEs se constituíssem a partir dos anseios naquele tempo.

---

<sup>7</sup> Para a Política Nacional da Educação Especial na perspectiva inclusiva (2008, p. 15), são considerados Público Alvo da Educação Especial, “os alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação”

À época, imbuídos pelo desejo de pensar e delinear os caminhos para 10 anos da educação, as circunstâncias históricas, políticas, econômicas foram fatores determinantes para composição das ações a serem desenvolvidas em cada meta e contribuíram para que hoje, em outro contexto histórico, possamos perceber algumas fragilidades, distanciamentos entre as demandas que se apresentam e aquilo que foi pensado anteriormente.

**Quadro 1**– Quantidade de metas, meta da educação especial e estratégias/ações relativas à meta da educação especial

Plano Municipal de Educação	Ano de aprovação do PME	Metas	Meta que trata da Educação Especial	Ações/ Estratégias
PME01	2015	15	4	24
PME02	2015	19	4	12
PME03	*	18	4	21
PME04	*	19	4	13
PME05	2015	20	4	20
PME06	2015	20	4	23
PME07	2015	19	4	18
PME08	2015	15	4	12

**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir da pesquisa realizada nos PMEs (2022).

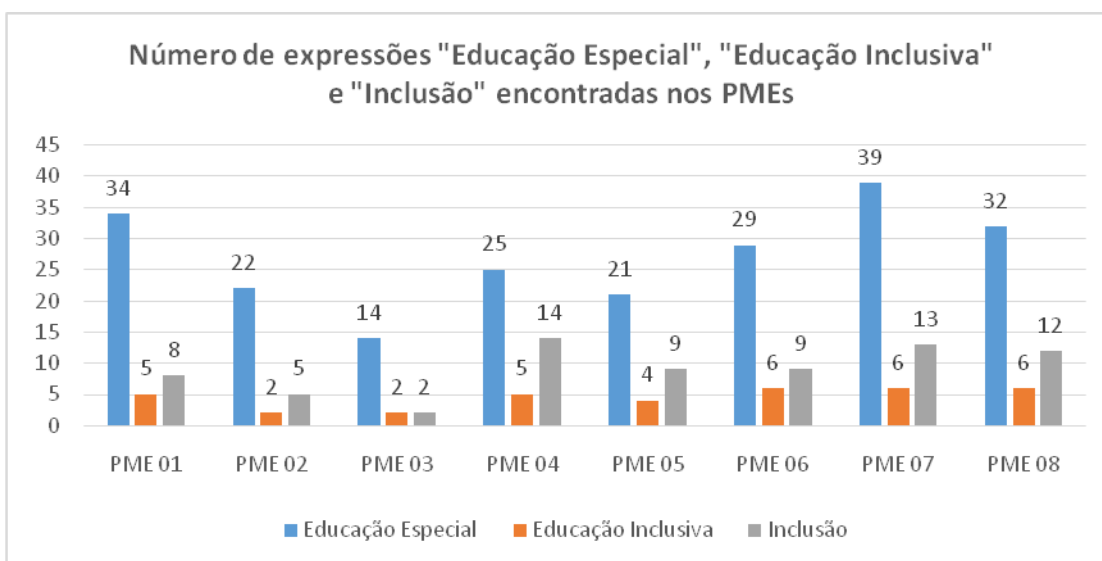
O quadro 1, aponta informações acerca da composição dos PMEs, relativas ao ano de aprovação, quantidade total de metas, meta relativa à educação especial, e quantidade de estratégias e ações apresentadas para meta 4 que trata do nosso *corpus* de pesquisa. Convém ressaltar que não foi encontrado em dois PMEs (PME03 e PME04) o ano de aprovação. Outra importante observação é que alguns PMEs, utilizam a expressão estratégias e outras ações, para referir-se àquilo que estavam propondo-se realizar a partir da meta estabelecida.

A análise do quadro 1, nos aponta dados díspares, como por exemplo, dois PMEs apresentaram 15 metas, enquanto os demais apresentaram 18 ou 19 metas. Quando analisamos o quantitativo de estratégias/ações relacionadas à meta 4, observamos um distanciamento ainda maior. Enquanto o PME01 apresenta 24 estratégias para meta 4, o PME08 e PME02 apresentam apenas 12 ações para a mesma meta. O quantitativo de estratégias/ações não é um indicativo de materialização e execução dos PMEs, mas como podemos identificar apresentam desdobramentos mais exequíveis quando comparados aos com menos ações que tornaram-se estratégias/ações mais amplas em sua totalidade.

Ressaltamos por outro lado que não foram identificadas e especificadas questões relativas à criação de uma política municipal acerca da educação especial. De mesmo modo, entre as ações da meta 4 nos PMEs, não foram evidenciadas ações relativas à forma, como e nem quem seriam os profissionais que iriam atuar no contexto da educação especial, demonstrando assim existirem algumas fragilidades, mas, que não comprometem o compromisso assumido com o desenvolvimento de uma proposta para a educação especial.

Ainda, com relação a análise das concepções encontradas a respeito da educação especial na perspectiva inclusiva, buscamos identificar como as expressões apareceram ao longo dos PMEs. O gráfico 1, apresenta a quantidade<sup>8</sup> de vezes em que foram identificadas as expressões “educação especial”, “educação inclusiva” e “inclusão” nos PMEs analisados.

**Gráfico 1** – Indicativo da quantidade de expressões encontradas nos PMES



**Fonte:** Elaborado pelos autores a partir da pesquisa realizada nos PMEs (2022).

Os dados apresentados no gráfico nos ajudam a entender, por exemplo, os desdobramentos das estratégias/ações presentes em cada plano, no entanto, não se constitui em parâmetro para comparações com o número de estratégias/ações propostas,

<sup>8</sup>O número de cada expressão encontrada nos PMEs a partir da busca efetuada com auxílio de recurso do Microsoft Word (função: localizar) representa o número total incluindo as expressões encontradas no sumário.

mas, corroboram por exemplo, para entendermos como será visto mais adiante, a lacuna em relação a compreensão acerca da educação inclusiva e inclusão visto as diferenças díspares em relação à expressão educação especial.

Identificamos ainda, no que concerne à educação especial, a falta de uma identidade para a mesma, observando-se uma dependência e vinculação conceitual ao que está exposto na legislação em especial a Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2018), representando uma limitação no campo e no exercício teórico de expressar o que os municípios entendem ser a mesma.

Para melhor compreensão dos indicativos encontrados na análise, apresentamos a seguir as considerações a partir das três categorias temáticas definidas para responder ao problema da pesquisa.

### **Perspectiva /concepção de educação especial**

As concepções de educação especial presentes nos PMEs analisados são encontradas basicamente em uma única sessão e caracteriza a forma de atendimento aos alunos. Ela é referenciada como uma modalidade da educação básica e o conceito de educação especial remete às contribuições da LDB nº 9394/96, bem como da própria meta 4 do PNE.

A Educação Especial insere-se na Educação Básica, abrangendo a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, sendo oferecida preferencialmente, no sistema regular de ensino para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (PME 03, 2015, p. 36).

Conforme o Art. 58 da LDB, entende-se por educação especial a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais (PME04, 2015, p. 30).

Observamos neste sentido, que não houve esforços por parte dos municípios em criar uma identidade para educação especial. A sessão dedicada à educação especial nos PMEs, se propõe a apresentá-la e não apresentar a sua identidade no contexto do plano dos próprios municípios. Observa-se a preocupação em explicitar a mesma a partir de alguns dispositivos legais e normativos. Outra, interface da definição de educação especial encontrada nos PMEs é a de definir como pode ocorrer na rede municipal.

A Educação Especial deve acontecer nas escolas regulares propiciando o desenvolvimento das potencialidades sensoriais, afetivas e intelectuais dos alunos. A instituição escolar deve inserir em seu Projeto Pedagógico essa modalidade (PME04, 2015, p. 69).

Neste sentido, podemos inferir, a partir da análise dos PMEs, a aproximação com a percepção de Dilevat; Baptista (2016), quando destacam a partir de suas análises sobre os planos que fizeram parte do seu estudo que estes evidenciam a necessidade em considerar e contemplar os dispositivos legais como reguladores.

Identificamos apenas no PME05 (2015, s/n), uma abordagem sobre educação especial, para além da definição de modalidade de ensino que busca atender alunos com deficiência ou transtorno, ao destacarem que,

[...] especiais devem ser consideradas as alternativas educativas que a escola precisa organizar, para que qualquer aluno tenha sucesso; especiais são as estratégias que a prática pedagógica deve assumir para remover barreiras para a aprendizagem (MATISKEI, 2004, p. 192 apud Carvalho, 2001).

De fato, ao contemplar esta percepção acerca da educação especial, centrada mais na reflexão sobre as relações que se estabelecem na prática e suas interfaces, “[...] desloca-se o enfoque do especial ligado ao aluno para o enfoque do especial atribuído à Educação” (PME05, s/n). Acerca deste olhar e concepção acreditamos constituir-se em uma prática inclusiva, que compreende a educação como o processo de construção, interação, sensibilização, apropriação do conhecimento, transpondo a compreensão do especial vinculada aos alunos PAEE.

Convém destacar as similitudes encontradas entre os PMEs e PNE na estruturação da seção dedicada à educação especial, apontando dados estatísticos, levantamentos dos dados municipais, comparando-os com dados referentes ao estado e ao país. Esta aproximação estrutural dos PMEs evidencia que os municípios buscaram, de fato, seguir uma ordem didática para sua organização, o que por um lado contribuiu para estabelecer uma articulação entre estes documentos, mas em contrapartida, não avançando na construção de uma identidade própria para os mesmos.

### **Perspectiva /concepção de educação inclusiva presente nos PMEs**

A construção e proposição do PME de cada município, representa o esforço coletivo de diferentes segmentos e imprime as características, percepções e compreensões múltiplas e ao final evidenciam a concepção de educação presente no documento e como tal deve desdobrar-se em ações no cotidiano escolar.

Observamos a partir da leitura e análise dos PMEs que compõe o *corpus* analítico de nossa pesquisa, que as concepções de educação especial e educação inclusiva, são pouco evidenciadas nos documentos. Encontramos nos PMEs excertos de contribuições de documentos legais, normativos e orientadores, expressos como, “política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva” mas, não ficam evidenciadas as concepções que norteiam a ação educativa, tampouco a compreensão de educação inclusiva.

Apenas um PME apresentou uma definição de educação inclusiva como “[...] a educação ministrada nas escolas para educandos portadores de necessidades especiais no sistema regular de ensino, em todas as suas fases e modalidades” (PME 07, p. 69), concepção esta que apresenta-se restrita a alunos PAEE.

Contudo, observamos que a maioria dos municípios apresentou na Meta 4 pelo menos uma estratégia que buscasse garantir a sua efetivação no contexto municipal, assim expresso: “Garantir a oferta de educação inclusiva da rede municipal, vedada a exclusão do ensino regular sob alegação de deficiência e promovida a articulação pedagógica entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado” (PME 01, p. 101; PME 04, p. 70; PME 05 s/n; PME 06, p. 35, PME 07, p. 122; PME 08, s/n).

Identificamos, ainda, que dois PMEs não apresentam na Meta 04 a estratégia referenciada anteriormente, o que representa uma lacuna, pois não contemplá-la fragiliza a garantia de sua execução. A aproximação mais evidente em relação a esta estratégia se deu em “[...] garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva” (PME 02, p. 78).

Nota-se que os municípios elencaram em suas metas e ações/estratégias aquilo que à época intencionavam realizar no período de 10 anos de vigência do PME. Assim, pode-se constatar entre as proposições que a concepção de educação inclusiva, é de universalizar o atendimento aos alunos PAEE, reconhecendo este como direito, logo, nos parece ser este o entendimento marcante entre os PMEs analisados.

Aliado a falta de uma concepção de educação inclusiva nos PMEs, observamos entre as estratégias apresentadas que o foco destas ações se estabelece apenas para os alunos com deficiência ou transtorno, evidenciando assim, a restrita compreensão acerca do que de fato é e o que abarca a educação inclusiva que, de modo geral, pressupõe o acolhimento a toda diversidade e diferença que compõe o espaço escolar.

### **A articulação entre PNE, PEE e PME – proposição das metas e ações com o contexto escolar**

O PNE vigente, instituído pela Lei nº 13.005, de 2014, representa de forma geral o resultado de uma construção histórica marcada por profundos debates, fóruns, conferências, em diferentes espaços e tempos, que orientado e inserido em um contexto socioeconômico e político determinou os rumos da educação, com diferentes intencionalidades. De igual forma, podemos identificar que os PMEs, documentos de nossas análises foram construídos a partir da mobilização de diferentes segmentos da sociedade, primando pela construção democrática e colaborativa, como podemos encontrar no PME01.

[...] resultado de um trabalho com metodologia participativa e democrática, tendo sido coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, elaborado e construído pela Equipe Técnica de Organização e Sistematização, Conselho Municipal de Educação, Educadores, Comunidade Escolar e colaboradores dos diversos segmentos que compõem a sociedade.

Entre as ações mais comuns encontradas para sua construção podemos destacar as reuniões na escola, as reuniões com diferentes entidades, o fórum municipal de educação, as consultas públicas, as audiências públicas que foram, recorrentemente, explicitadas na parte introdutória e na apresentação dos PMEs. Identifica-se convergência nas ações realizadas, principalmente no que diz respeito a garantir a transparência, participação, colaboração de diferentes segmentos, durante o processo de construção democrática do documento, tal como destaca o PNE.

Podemos identificar que os oito PMEs analisados indicam e referenciam o PNE e o PEE, estabelecendo e reconhecendo, assim, o regime de colaboração, visto que este é um instrumento de planejamento, organização e orientação para execução de políticas



públicas educacionais de forma articulada, objetivando delinear novos rumos para o cenário educacional, com a efetivação do regime de colaboração, indispensável para sua exequibilidade e materialização cada qual em sua instância, pois como bem observam Vicente; Ramos; Moreira (2015, p. 225),

O Plano Nacional de Educação (PNE) que exprime a política nacional da educação, com contribuições dos estados e municípios, dos profissionais da área e dos segmentos majoritários da população organizada, tende a dar reciprocidade ao trabalho de todas as instâncias públicas, evitando o desacerto entre as administrações públicas, nos campos federal, estadual, distrital e municipal.

A relação e aproximação na construção desta identidade nos diferentes contextos, aponta para o papel e a relevância destas proposições para efetivar ações de forma transversal em espaços que apesar de suas especificidades, limitações e autonomia apresentam dependências não apenas administrativas mas também de aporte financeiro para sua efetivação. Portanto, o alinhamento entre estes entes por meio de objetivos definidos em torno de um bem comum, favorecem a convergência de encaminhamentos como suporte que se retroalimentam e ampliam os horizontes de práticas que qualificam tais ações.

A análise dos oito PMEs, nos permitiu identificar algumas características semelhantes entre eles e entre o PEE e PNE. Em todos os planos a meta que contempla a educação especial está inserida na Meta 4. O PNE prevê na Meta 04,

Universalizar, para a população de quatro a 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, p. 55).

O texto referenciado anteriormente que está no PNE, encontra-se presente em todos PMEs analisados, em alguns acrescidos pela legislação municipal, e outros dispositivos legais como é o caso da Constituição Federal de 1988. Em que pese as iniciativas municipais, observamos, apenas, nos PME05, PME07 e PME08, avanço em suas metas, já que incluíram no segmento que se refere ao público a ser atendido, os alunos com transtorno de déficit de atenção e hiperatividade/impulsividade e

especificaram também o atendimento aos alunos com transtorno do espectro autista. Estes municípios ao incluírem em seus PMEs estas especificidades demonstram uma preocupação em relação a estes transtornos, que não estão contemplados na Meta 4 do PNE, bem como no PEE.

Notam-se inúmeras semelhanças de redação entre os Planos, como visto no tópico anterior, indicando assim, que a sua construção pode ter ocorrido partindo de um modelo que foi sendo adequado à realidade e às necessidades de cada município. Este fato, constitui-se em uma fragilidade e demonstra agravamento da construção democrática, teórica e conceitual, implicando assim, em planos que seguem uma mesma ordem, e por muitas vezes não caracterizam ou expressam, de fato, as concepções e as realidades locais, distanciando-se do aporte teórico dos entes locais.

Apesar dessa observação, percebemos que entre as metas, estratégias e/ou ações, existe uma aproximação entre suas proposições com o contexto escolar, notadas a partir da própria redação que situa a escola com o *locus* de desdobramento das intencionalidades presentes em cada plano. Percebemos que houve um esforço no sentido de valorizar a escola como espaço onde de sua materialização, como expresso no PME 06, encontrado também nos demais PMEs

Garantir que as escolas de educação básica promovam espaços para participação das famílias em parceria com os profissionais atuantes na educação especial na elaboração do projeto político pedagógico na perspectiva da educação inclusiva (PME 06, 2015, p. 125).

Outro aspecto marcante encontrado entre os PMEs, que aproxima-se do PNE e do PEE, está situado nas estratégias/ações ao expressar a importância da formação continuada de professores. Observa-se a preocupação em dinamizar ações que possibilitem aos profissionais que atuam no contexto da educação especial o aporte teórico e prático para trabalhar com as especificidades do PAEE.

Contudo, nota-se que os PMEs não manifestam nem caracterizam quem são estes professores, qual a habilitação necessária para atuar neste contexto, indicando assim uma fragilidade nessas questões. Asseveramos que aproximação mais evidente sobre a definição de quem são estes profissionais, pode contribuir para promover o avanço ou mesmo o retrocesso no processo de ensino e aprendizagem. De igual modo, não foi identificado, quem são, os alunos públicos alvo da educação especial nos PMEs

analisados. Este fato se aproxima com o exposto anteriormente sobre a compreensão de educação inclusiva que também apresenta fragilidade entre os planos.

Por fim, podemos inferir que a estruturação dos PME's estabelece similitudes, aproximações e articulações com o PNE e PEE, nas dimensões propositivas, organizacionais e redacionais. Este alinhamento, favoreceu aos municípios espriar suas estratégias/ações, desdobrando-se para atender as especificidades locais, situações regionais, além de tornar a sua consolidação mais efetiva ao propor ações mais diretas. Em especial notamos que os PME's analisados, demonstraram estar um pouco mais próximos do contexto escolar, pois, muitos apresentam informações acerca da realidade que vivenciam, especificando suas necessidades, ações e estratégias que contribuam nos avanços dos processos de ensino e aprendizagem.

### **Considerações finais**

Aproximamo-nos do fim do decênio da vigência dos PME's (2014-2024), e buscando compreender como estes têm concebido a educação especial na perspectiva de educação inclusiva, podemos destacar algumas sínteses derivadas da análise realizada. Estas sínteses permitem novas reflexões acerca dos PME's, contribuindo desta forma para novos desdobramentos, por isso, acolhê-las como forma de revistar, reconstruir e contemplar questões que no decorrer do processo de pesquisa mostraram fragilidades e distanciamentos são fundamentais para qualificar as futuras discussões acerca dos PME's.

Observamos, que os PME's analisados apresentam em linhas gerais aproximações em relação a proposição das metas e estratégias/ações, bem como na redação apresentada. Isso nos permite considerar que os PME's foram concebidos a partir de uma mesma estrutura organizacional e/ou chancelada por algum tipo de assessoria que estabeleceu o modelo sobre o qual os municípios sintetizaram as discussões promovidas entre os segmentos participantes de sua elaboração.

Percebemos contudo, que em relação a problemática da pesquisa acerca de quais as ações constituída em pauta de política pública que favorecem o acolhimento e atendimento aos estudantes PAEE, que houve fragilidades no processo de construção, pois não foram explicitadas estratégias/ações que sinalizassem este exercício. As

proposições mantiveram-se no âmbito do reconhecimento do direito do atendimento e da inclusão na escola, enquanto a assertividade destas ações, mantiveram-se em situações no campo e na dimensão legal. Este parece ter sido um dos motivadores e o fio condutor, no contexto da educação especial, encontrados nos PMEs, pois as discussões iniciais e a apresentação de metas/estratégias/ações mantiveram-se, recorrentemente, associados e em consonância com os documentos legais.

Com relação à concepção de educação especial na perspectiva da educação inclusiva, identificamos a ausência desta nos PMEs. Apesar de encontrarmos incipientes estratégias/ações que permitem estabelecer relações, sinaliza-se que estas estão articuladas como desdobramentos para o atendimento de alunos PAEE. Assim, encontramos fragilidades quanto a percepção do sentido e significado atribuído a ela, evidenciando a necessidade de ampliar o debate sobre esta temática com o objetivo de qualificar a construção de futuros planos de educação, bem como, políticas públicas e educacionais.

Nesse íterim, evidenciamos a necessidade da promoção de uma ampla discussão acerca do entendimento sobre educação inclusiva, pois não é apenas a inclusão de alunos PAEE que a torna inclusiva. Este olhar precisa ser espreado para outros horizontes que tem requerido pensar e acolher os diversos sujeitos, fragilidades, potencialidades, aqueles marginalizados, em vulnerabilidade econômica, social, cultural, sanitária entre tantas outras manifestações que permeiam a escola e excluem os sujeitos.

Convém ressaltar diante do contexto observado pelas análises, que os PMEs representam a construção coletiva, democrática e, que a sua medida e reconhecidas as limitações, buscaram propor caminhos para o desenvolvimento da educação em seus respectivos municípios. Reconhecemos contudo, que o distanciamento de um aporte teórico, que sustente as concepções de educação especial e educação inclusiva, contribuíram para fragilização de proposições de estratégias/ações mais sólidas e que de fato se efetivasse como uma ação apta à realização.

Podemos destacar que houve a articulação entre o PNE e o PEE na construção dos PMEs, demonstrando assim, o compromisso em torno deste processo, tanto na forma de apresentação, organização como também no alinhamento entre as intencionalidades manifestas em suas metas, e estratégias/ações.

Destaca-se que as reflexões provocadas com este estudo apresentam elementos que podem contribuir para que até o final da vigência dos PMEs estes possam ser revisitados e quem sabe ao identificar possíveis lacunas, a equipe técnica, responsável pelos encaminhamentos relacionados ao PME, especifique novas redações por meio de leis municipais como alternativa para diminuir possíveis lacunas, como também, se constituir em subsídios para implantação do monitoramento destes planos, e acompanhamento na sua materialização e consolidação no contexto educacional.

Por fim, observamos a necessidade de ampliar as discussões acerca de novas pesquisas com o objetivo de qualificar o debate em torno deste tema, indicando-se como possibilidade a comparação com outros estudos e contextos de análise e a relevância de sistematizar também estudos acerca do acompanhamento, monitoramento e os desdobramentos dos PMEs.

## **Referências**

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

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. *et al.* (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

DELEVATI, A. C.; BAPTISTA, C. R. Planos municipais de educação e educação especial na perspectiva inclusiva: quais configurações. **Práticas Educativas**, Santa Maria, v. 10, n. 1, p. 147-164, 2016.

JANNUZZI, G. Algumas concepções de educação do deficiente. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v.2, n.3, 2004.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, SP: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

PLESTCH, M. D. Educação especial e inclusão escolar nos planos municipais de educação da baixada fluminense: avanços, contradições e perspectivas. **Comunicações**. Piracicaba, v. 23, n. 3, Número Especial, p. 81-95, 2016.

RIGO, N. M.; OLIVEIRA, M. M. de. Inclusão escolar: efeitos do plano nacional de educação de educação nos planos municipais. **Cad. Pesquisa**. São Paulo, v. 51. 2021.

SANTA CATARINA. **Lei n. 16.794, de 14 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-2024 e estabelece outras providências**. Florianópolis, SC, 2015.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, RS, Ano 1, n.1, Jul., 2009.

SANTOS, E. K. L. dos.; OLIVEIRA, I. C. M. da S.; CAVALCANTE, V. C. Plano municipal de educação de Marechal Deodoro: um olhar sobre a educação especial. 2020.

SOUZA, D. B. de.; ALCÂNTARA, A. B. (Des) vinculações de planos municipais de educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. **Educ. Pesqu.** São Paulo, v. 43, n. 3, p. 711-726, jul/set. 2017.

SILVA, O. N, da.; MIRANDA, T, G.; BORDAS, M. A. G. Percepção dos professores de educação especial acerca do plano nacional e dos planos municipais de educação. **Revista Práxis Educacional**. Vitória da Conquista – Bahia, v. 15, p. 228-245, n. 35, out/dez, 2019.

VICENTE, V. R. R. de.; RAMOS, C. V.; MOREIRA, J. A. da S. O financiamento da educação básica no Brasil: em discussão a vinculação de recursos. **Revista Tempos e Espaços em Educação**. v. 8, n. 16, mai/ago. 2015.