

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de Concentração: Fundamentos da Educação

ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA A
EDUCAÇÃO ESPECIAL NA DÉCADA DE 1990: CONFIGURAÇÃO
DO ATENDIMENTO E ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR

ANA PAULA HAMERSKI ROMERO

MARINGÁ
2006

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO: MESTRADO
Área de Concentração: Fundamentos da Educação

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA A EDUCAÇÃO
ESPECIAL NA DÉCADA DE 1990: CONFIGURAÇÃO DO ATENDIMENTO E
ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR**

Dissertação apresentada por ANA PAULA HAMERSKI ROMERO, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração: Fundamentos da Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora:
Prof^a. Dra.: AMÉLIA KIMIKO NOMA

MARINGÁ
2006

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

R736a Romero, Ana Paula Hamerski
Análise da política pública brasileira para a
educação especial na década de 1990 : configuração do
atendimento e atuação do terceiro setor / Ana Paula
Hamerski Romero. -- Maringá : [s.n.], 2006.
220 f.

Orientadora : Prof. Dr. Amélia Kimiko Noma.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Maringá. Programa de Pós-graduação em Educação, 2006.

1. Educação especial - Brasil, 1990. 2. Políticas
educacionais neoliberais. 3. Educação Pública. 4.
Terceiro setor. I. Universidade Estadual de Maringá.
Programa de Pós-graduação em Educação.

CDD 21.ed. 371.9

ANA PAULA HAMERSKI ROMERO

**ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA A EDUCAÇÃO
ESPECIAL NA DÉCADA DE 1990: CONFIGURAÇÃO DO ATENDIMENTO E
ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a Amélia Kimiko Noma -UEM

Prof^a Dr^a Rosângela Gavioli Prieto -USP

Prof^a Dr^a Ângela Mara de Barros Lara -UEM

Março 2006

Dedico este trabalho aos meus pais João e Francisca, às minhas irmãs Giovana e Cristina e à minha sobrinha Laís, pelo imenso incentivo e apoio sempre concedidos.

AGRADECIMENTOS

Em especial, à minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Amélia Kimiko Noma, que, com seu conhecimento, criteriosidade, amplo suporte teórico e envolvimento pela temática tratada, conduziu-me e desafiou-me ao enfrentamento dos obstáculos ao longo do processo de pesquisa;

À Banca Examinadora, Prof^a. Dr^a. Rosângela Gavioli Prieto e Prof^a. Dr^a. Ângela Mara de Barros Lara, pelas contribuições valiosas para o aprimoramento da qualidade deste trabalho;

À Prof^a. Dr^a. Áurea Maria Paes Leme Goulart, por ter participado no exame de qualificação;

Aos demais professores do curso de Mestrado em Fundamentos da Educação da UEM, que ministraram suas disciplinas comprometidos com a formação crítica e reflexiva dos seus alunos;

À Professora Deborah Sandra Leal Guimarães Schneider, do Laboratório de Estatística Aplicada da Unioeste/Cascavel, pelo grande auxílio prestado na etapa da análise estatística das tabelas;

Aos membros do Grupo de Pesquisa em Gestão Escolar, da Unioeste/Cascavel, pelo incentivo para a realização deste estudo;

À ajuda da Diretora Jane Müller, da APAE/Cascavel, por ter-me oportunizado acesso ao material bibliográfico da instituição;

Aos amigos, que muito me apoiaram durante todo o percurso;

Ao Rubens, por ter-me acompanhado em todos os momentos e me ajudado a superar aqueles que foram os mais difíceis.

ROMERO, Ana Paula Hamerski. **ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL NA DÉCADA DE 1990: CONFIGURAÇÃO DO ATENDIMENTO E ATUAÇÃO DO TERCEIRO SETOR.** 220f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Amélia Kimiko Noma. Maringá, 2006.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de estudo a política pública para a educação especial brasileira implementada na década de 1990. O objetivo é, a partir da análise dos elementos fundamentais que expressam as proposições para a política nacional, entender a situação dessa modalidade da educação escolar no período delimitado e evidenciar sua estreita relação com as políticas de cunho neoliberal. A problemática de pesquisa focaliza-se sobre a configuração do atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais nos anos 1990. Em conformidade com a abordagem histórica adotada, busca-se a apreensão do objeto em estudo estabelecendo vinculações com o lugar histórico, com as circunstâncias temporais e com as contingências específicas da vida material na qual o mesmo se constitui e é produzido. Explicitam-se relações das questões analisadas com os mecanismos de reorganização do capital, concebidos como estratégias de enfrentamento à crise capitalista, que se tornou mais evidente a partir da década de 1970. As reflexões realizadas baseiam-se no entendimento de que a política educacional adotada pelo governo brasileiro tem vinculações de abrangência mundial, tornando-se obrigatório considerar a influência direta ou indireta das agências internacionais nas reformas de cunho neoliberal implementadas no período delimitado. Os programas de ajustes estruturais, dentre eles o da educação, mantêm vinculações com a conjuntura mais geral de reestruturação capitalista e de ajustes macroeconômicos implementados sob orientações de instituições financeiras internacionais. De acordo com a legislação pertinente analisada, a educação especial deveria ser ofertada, preferencialmente, na rede regular de ensino, no entanto, o que é evidenciado é a manutenção da trajetória da educação especial, que historicamente foi caracterizada pelo afastamento de Estado na concretização das condições educacionais adequadas a essas pessoas e de formas de garantias de seus direitos. Concomitantemente à definição da política nacional para a educação especial apreende-se a formação de um consenso sobre novas formas de relação com a sociedade civil, sob a denominação de terceiro setor, num cenário em que são definidas estratégias de promoção da redução da atuação do Estado nas políticas públicas e sociais. A pesquisa revela, fundamentando-se em análise de dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a representativa tendência da participação do terceiro setor no atendimento em educação especial, o que se traduz numa condição de manutenção dos interesses clientelísticos do Estado. Dessa forma, a transferência da responsabilidade estatal na oferta e manutenção do direito à educação aos segmentos da sociedade civil impõe, a uma representativa parcela das pessoas com necessidades educacionais especiais, a negação ao acesso e permanência na educação enquanto um direito público subjetivo.

Palavras-chave: Educação Pública; Políticas Educacionais Neoliberais; Educação Especial; Terceiro Setor; Brasil; Década de 1990.

ROMERO, Ana Paula Hamerski. **BRAZILIAN GOVERNMENT POLICY ON SPECIAL EDUCATION IN THE 1990S: Outsourcing attention and activities.** P. 220. Master's Dissertation in Education - Universidade Estadual de Maringá, Maringá PR Brazil.

Supervisor: Dr. Amélia Kimiko Noma. Maringá, 2006.

ABSTRACT

Government policy on special education, introduced and carried out in the 1990s, is analyzed. Current research aims at investigating this type of schooling education during the above period and relating it to neo-liberal policies through an analysis of the basic elements that make up Brazilian policy. The core of investigation is the attention given to pupils with special educational needs, during the 1990s. Special education and its historical milieu, temporal circumstances and specific contingencies in which it is established and produced are provided in the context of the adopted historical approach. Inferences on themes, analyzed through the mechanisms of the organization of capital, are forwarded as strategies in the facing of the crisis in capitalism which became evident during the 1970s. Since the Brazilian government's educational policy is linked to a worldwide policy, the direct and indirect influence of international agencies in the neo-liberal reforms adopted during the period is mandatory. Structural adjustments, among which education policy must be included, are linked with the general capitalist and macro-economical restructuring implemented under the aegis of international financial institutions. Special educations should be preferentially offered, according to current legislation, in government schools. However, the trajectory of special education has been maintained, or rather, the state's shedding of responsibility from the implementation of proper educational conditions and from warranting of rights to those with special needs. Coupled to a Brazilian policy on special education, an agreement has also been established on new forms of relationship with the community, as outsourcing, with specific strategies for the reduction of the state's activities in public and social policies. Based on data analysis of the School Census of the Analysis and Research National Institute Anísio Teixeira (INEP), research reveals the outsourcing trend in special education, which boils down to the maintenance of the state's clientele interests. The transference of the responsibility of the Brazilian government in offering and maintaining the right to education to certain sectors of society means denying the admission and permanence in education as a subjective public right on its own to a representative section of people with special educational needs

Key words: public education; neo-liberal educational policies; special education; outsourcing; Brazil; the 1990s.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Brasil. Participação da população portadora de deficiência em relação a população total-1991	147
TABELA 2	Brasil. Distribuição dos tipos de deficiência-1991.....	148
TABELA 3	Brasil. Anos de estudo da população portadora de deficiência-1991.....	149
TABELA 4	Matrícula de alunos no ensino regular e no ensino especial. Total Brasil.....	154
TABELA 5	Alunos portadores de necessidades especiais matriculados por nível de atendimento. Total Brasil.....	155
TABELA 6	Matrículas de alunos portadores de necessidades especiais por tipos de atendimento. Total Brasil.....	157
TABELA 7	Matrículas de alunos portadores de necessidades especiais por dependência administrativa. Total Brasil.....	162
TABELA 8	Matrículas de alunos portadores de necessidades especiais na educação infantil, por dependência administrativa.Total Brasil.....	168
TABELA 9	Matrículas de alunos portadores de necessidades especiais no ensino fundamental, por dependência administrativa. Total Brasil.....	168
TABELA 10	Matrículas de alunos portadores de necessidades especiais no ensino médio, por dependência administrativa. Total Brasil.....	168

LISTA DE SIGLAS

AID - Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
APAE - Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
CADEME - Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais
CEB - Câmara da Educação Básica
CENESP - Centro Nacional de Educação Especial
CESB - Campanha para a Educação do Surdo Brasileiro
CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CNE - Conselho Nacional de Educação
CORDE - Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
EFA - Education for all
EJA - Educação de Jovens e Adultos
FEBEC - Federação Brasileira de Entidades de Cegos
FENEIS - Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos
FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFC - Cooperação Financeira Internacional
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC - Ministério da Educação
OG - Organização Governamental
ONEDEF - Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos
ONG - Organização não-governamental
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PLANAFLORO - Programa Agropecuário e Florestal de Rondônia
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODEAGRO - Programa do Desenvolvimento do Agronegócio
PROMEDLAC - Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
SEEC - Serviço de Estatística da Educação e da Cultura
SEESP - Secretaria de Educação Especial
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	A CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL PÓS 1990	17
2.1	BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL.....	17
2.2	BASES LEGAIS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	26
2.2.1	A Educação Especial na Constituição Federal (1988)	26
2.2.2	A Política Nacional de Educação Especial (1994).....	28
2.2.3	A Educação Especial na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).....	33
2.2.4	A Educação Especial no Plano Nacional de Educação (2001).....	39
2.2.5	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.....	44
2.2.5.1	Educação especial: conceitos, definições e princípios orientadores.....	45
2.2.5.2	Organização do ensino especial.....	49
3	O CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: A REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA.....	63
3.1	NEOLIBERALISMO E IMPERIALISMO.....	68
3.2	REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES DO ESTADO COM A SOCIEDADE CIVIL.....	73
4	AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS PARA A EDUCAÇÃO.....	82
4.1	O BANCO MUNDIAL (BM).....	85
4.1.1	Banco Mundial, governo e a sociedade civil: estratégias de colaboração.....	91
4.1.2	Orientações do Banco Mundial para a Educação Inclusiva.....	94
4.2	A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO)	96
4.2.1	A proposta da Unesco para uma educação inclusiva.....	100
4.2.2	A proposta da Educação para Todos nos documentos prescritos pela Unesco.....	102
4.2.2.1	Declaração Mundial de Educação para Todos (1990).....	102
4.2.2.2	Declaração de Santiago (1993).....	105

4.2.2.3	Declaração de Salamanca (1994).....	107
4.2.2.4	O Relatório Jacques Delors (1996).....	110
4.2.2.5	Declaração de Cochabamba (2001).....	113
5	“NOVOS” MOVIMENTOS DA SOCIEDADE CIVIL NO FINAL DO SÉCULO XX: O TERCEIRO SETOR	116
5.1	RELAÇÕES HISTÓRICAS ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO	116
5.2	O TERCEIRO SETOR: CARACTERIZAÇÃO.....	124
5.3	O TERCEIRO SETOR NA EDUCAÇÃO.....	136
5.4	O TERCEIRO SETOR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL	139
6	ATENDIMENTO EM EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990.....	143
6.1	INDICADORES DA DEMANDA ESCOLAR: CENSO DEMOGRÁFICO E CENSO ESCOLAR.....	144
6.1.1	O Censo do IBGE de 1991: pessoas com deficiência no Brasil	145
6.1.2	O Diagnóstico Educacional: situação do atendimento em educação especial na década de 1990.....	150
6.1.2.1	Análise por níveis de ensino e na modalidade EJA.....	155
6.1.2.2	Análise por tipo de atendimento.....	156
6.1.2.3	Análise por dependência administrativa.....	160
6.2	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL.....	176
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	184
	REFERÊNCIAS	189
	ANEXOS.....	200

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo desta dissertação é a política brasileira para a educação especial na década de 1990. A partir da análise dos elementos fundamentais dessa política, o objetivo é apreender a situação dessa modalidade da educação escolar e evidenciar sua estreita vinculação com as políticas de tendência neoliberal do período delimitado. Investiga-se como as tendências da política educacional do período delimitado deram conformação à educação especial ofertada nos anos 1990.

A delimitação temporal empreendida se justifica por considerar-se que essa década representou um processo de expressivas transformações na implementação da política educacional nacional, uma vez que acompanhou a tendência mundial da propalada oferta da educação básica para todos os indivíduos como uma das formas de constituição de uma sociedade justa e igualitária.

A educação especial brasileira define-se como uma modalidade da educação escolar que perpassa todos os níveis de ensino. Está fundamentada na utilização de referenciais teóricos e práticos adequados às necessidades específicas do seu alunado. De acordo com a pertinente legislação regulamentadora, deveria ser ofertada, preferencialmente, no ensino regular mediante serviços de apoio especializados ou em ambientes de ensino especializados de acordo com demandas mais específicas dos educandos.

No contexto investigado, houve a defesa da ampliação das oportunidades educacionais a todos os grupos, prioritariamente pelas vias do poder público, no sentido de ser assegurado pelo Estado. Tal defesa esteve ancorada no ideário da inclusão escolar, entendida aqui como o provimento de condições educacionais às pessoas com necessidades educacionais especiais no ambiente regular de ensino. Ao mesmo tempo, houve o favorecimento de estratégias de viabilização dessas oportunidades não circunscritas necessariamente à responsabilização do poder público. Dessa forma, tem-se que a proposta de ampliação do atendimento às pessoas com necessidades educacionais especiais¹ foi, em parte, assegurada por meio de estratégias que propalam a participação das organizações

¹ Adota-se, para os efeitos deste estudo, a terminologia “pessoas com necessidades educacionais especiais”, definida na Resolução CNE/CEB nº2/01. As pessoas com necessidades educacionais especiais, demandam, por suas condições específicas, o apoio, a complementação, a suplementação ou, ainda, a substituição dos serviços educacionais comuns, a ser viabilizados pela educação especial, o que, evidentemente, não se restringe aos indivíduos com deficiências. A utilização de outras terminologias será empreendida somente nos casos de menção a determinados documentos ou períodos específicos, a fim de se preservar a referência original.

sociais do terceiro setor na efetivação desse atendimento, portanto, aos encargos do setor privado.

Levando-se em consideração essas tendências, a problemática desta pesquisa focaliza-se sobre a configuração do atendimento aos alunos com necessidades especiais nos anos 1990, nos diferentes níveis de ensino e esferas administrativas. Essa questão foi suscitada pela constatação da vigência de mecanismos muito distintos de viabilização desse atendimento em conformidade com o exame dos documentos legais que dão conformação à política nacional para a educação especial. Com base na análise dos principais elementos que sustentam a redefinição do Estado, em relação aos limites estabelecidos entre público e privado, bem como a esfera do público não-estatal, busca-se investigar as características do atendimento ofertado, tendo como contraponto a política pública brasileira para essa modalidade da educação. Constatando-se a valorização da atuação do terceiro setor no contexto investigado, a indagação que se faz é como essa tendência incidiu sobre a educação especial.

Consoante com a abordagem histórica adotada, parte-se do pressuposto de que para a apreensão do objeto em estudo devem ser estabelecidas vinculações com o lugar histórico, com as circunstâncias temporais e com as contingências específicas da vida material na qual o mesmo se constituiu e foi produzido. Isso implica relacionar a problemática tratada com questões da fase monopolista e imperialista de desenvolvimento do capitalismo mundial, bem como com as transformações da sociedade brasileira nesse processo. Em razão disso, busca-se entender o desenho da política educacional nacional articulando-a com o processo de reorganização capitalista em resposta à crise geral que se tornou mais evidente a partir da década de 1970.

Nesta dissertação, entende-se que os elementos fundamentais que estruturam a política para a educação especial brasileira, embora prescritos na legislação educacional, não podem ser explicados por si mesmos e nem analisados como sendo restritos ao âmbito educacional. Considera-se tal procedimento necessário porque se parte do pressuposto de que as questões tratadas nesta pesquisa devem ser contextualizadas no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas para que a reflexão possa ser realizada por mediações entre as esferas do particular e do universal. Nesse sentido, a investigação deve estabelecer vinculações com os aspectos sócio-econômicos e culturais constitutivos e determinantes dessa política, levando-se em consideração que a mesma foi gestada e implementada num

contexto social marcado por lutas de segmentos sociais diferenciados, havendo a participação de muitos autores e atores nacionais e internacionais.

Para a realização da pesquisa empreende-se a análise de conteúdo dos documentos selecionados, estabelece-se um diálogo crítico com as fontes, problematizando os dados à luz da literatura existente. As fontes documentais examinadas classificam-se em documentos normativos e documentos orientadores. Os normativos são aqueles apresentados com *status* de lei, com a função de regulamentar a vida social estando diretamente relacionados ao Estado brasileiro. Os documentos orientadores são aqueles produzidos no âmbito nacional e internacional com a função de estabelecer uma interlocução com a sociedade, a respeito de idéias, de concepções, visando a propor consensos e diretrizes sobre as questões educacionais.

A seleção dos documentos normativos foi norteadada pelo intento de eleger-se o arcabouço legal que se constitui no referencial das políticas educacionais brasileiras pertinentes à década de 1990. A fim de se apreender os elementos e diretrizes que dão estruturação à política nacional para a educação especial, estabelece-se interlocução com as seguintes fontes documentais: Constituição Federal (1988), Política Nacional de Educação Especial (1994), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), Plano Nacional de Educação (2001) e Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (2001).

A escolha dos documentos orientadores pertinentes buscou selecionar os documentos reconhecidos na literatura consultada como resultantes de consensos acordados internacionalmente e aceitos nacionalmente concernentes à: educação para todos, inclusão escolar e implementações políticas educacionais ancoradas em estratégias de articulação entre sociedade civil e Estado. Além de documentos produzidos no âmbito do Banco Mundial e da Unesco, elegeu-se a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), a Declaração de Santiago (1993), a Declaração de Salamanca (1994), o Relatório Jacques Delors (1996) e a Declaração de Cochabamba (2001).

A investigação sobre o atendimento em educação especial está fundamentada em dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Ministério da Educação (MEC). Devido à inexistência de indicadores estatísticos consistentes oficialmente disponibilizados abrangendo toda a década de 1990, delimitou-se a análise apenas ao período 1996-2000. Alguns obstáculos se impuseram a esta pesquisa, como é melhor explicitado no último capítulo, em razão da mudança de

critérios de coleta e padronização na apresentação dos dados do Censo Escolar do Inep durante os anos 1990. Objetivando-se contornar essa dificuldade, delimitou-se o intervalo temporal 1996-2000, pois aqui a padronização citada existe nas tabelas apresentadas no Censo Escolar. Outra solução encontrada foi, com base em dados do Censo, construir tabelas para examinar as matrículas por tipo de atendimento, níveis de ensino e esfera administrativa. Em alguns momentos, para se ter acesso aos dados pretendidos, lançou-se mão de outras publicações produzidas pelo Inep.

O desenvolvimento desta pesquisa se justifica pelo interesse em trazer à luz reflexões e questionamentos acerca da implementação das políticas públicas para a educação especial, por entender-se que essas expressam a materialização dos propósitos instituídos num momento histórico muito singular de ampliação do direito de acesso à educação por todos os indivíduos. O estudo se justifica também por representar uma contribuição sustentada numa apreciação crítica, no sentido de proceder-se a uma reflexão que ultrapassa as meras indicações de uma política analisada por ela mesma.

O que motiva a realização desta pesquisa é a convicção de que estudos que se propõem a realizar uma reflexão acerca do significado histórico das políticas para a educação especial são muito relevantes devido à importância de uma crítica radical do aparentemente consensual discurso oficial, no qual, paralelamente à propalada necessidade de oferta de condições educacionais dignas às pessoas com necessidades educacionais especiais, emergem pretensões que tendem a negar o propósito a que devem destinar-se tais políticas. É necessário, para isso, um olhar crítico que remeta para além da mera constatação empírica dos fatos. Reconhece-se a necessidade de empenho na luta pela compreensão das condições de inclusão educacional e social; ao mesmo tempo, julga-se adequado examinar os dispositivos legais e os seus fundamentos, para revelar vinculações com políticas neoliberais, que orientam, acima de tudo, para a redução de gastos públicos e cortes orçamentários, contribuindo ao aprofundamento da desigualdade e exclusão sociais.

A fecundidade desta pesquisa também está no fato de mesma dedicar-se à investigação de objeto pouco estudado no Brasil de acordo com revisão bibliográfica realizada. Por isto, um estudo mais detalhado que desvele a situação do atendimento em educação especial no Brasil na década de 1990 e a participação do terceiro setor, como o aqui apresentado, é justificado em razão de sua atualidade e pelo necessário aprofundamento de estudos que permitam uma compreensão mais ampla sobre as questões levantadas.

Para dar conta do que se propõe, esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. No primeiro, o propósito é a delimitação do objeto de estudo, por intermédio da explicitação dos elementos que fundamentam a política de inclusão escolar que ambiciona a ampliação do acesso educacional a todos e da apreensão do desenho da política para a educação especial brasileira na década de 1990.

No segundo capítulo, partindo-se do pressuposto de que a implementação da política analisada depende de condicionantes socioeconômicos e políticos vigentes, em âmbito nacional e internacional, visto que não ocorre em espaço social vazio, procede-se à contextualização histórica das questões analisadas no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas, estabelecendo-se a relação com o desenvolvimento mundial do capital monopolista.

No terceiro capítulo, compreendendo-se a influência direta ou indireta das agências internacionais nas reformas de cunho neoliberal implementadas pelos governos do período, busca-se explicitar a influência das agências internacionais, em específico as do Banco Mundial e da Unesco, cujo papel foi e continua sendo essencial para a formulação das políticas educacionais brasileiras, incluindo as de educação especial.

No quarto capítulo, busca-se entender como a sociedade civil, sob a denominação de terceiro setor, passa a ser requisitada para participar mais diretamente na oferta de serviços de bem-estar, em particular de educação, ancorando-se na apreensão de como tem sido instituído o consenso sobre novas formas de relação com a sociedade civil, num cenário em que se definem estratégias que tendem a promover a redução da atuação do Estado nas políticas sociais, a redefinição de limites entre o público e o privado e a constituição da esfera do público não-estatal.

No quinto capítulo, partindo-se do pressuposto de que transformações educacionais da década de 1990 ocorreram num contexto de maior articulação com o setor público não-estatal e com o setor privado e de valorização da atuação do terceiro setor, busca-se apreender se essa tendência incidiu também sobre a educação especial. Ao analisar-se a configuração do atendimento, a intenção é evidenciar se foi com a participação do terceiro setor que, em grande medida, ocorreu a ampliação do acesso educacional para as pessoas com necessidades educacionais especiais no contexto investigado.

2 A CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL PÓS 1990

O objetivo deste capítulo é discutir a configuração atual da educação especial brasileira tomando como ponto de partida a análise de documentos oficiais pertinentes a essa modalidade de educação escolar. O propósito é apreender os elementos fundamentais que expressam as proposições para a política nacional com vista ao entendimento da situação da oferta dessa modalidade da educação escolar na contemporaneidade, a qual constitui-se, ainda no século XXI, um desafio a ser vencido.

Para dar conta do proposto, aborda a questão por intermédio da análise das políticas estatais implementadas a partir de 1957, explicitando o percurso histórico da implementação oficial que deu configuração à educação especial na sociedade brasileira.

2.1 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL

No campo da educação especial, a década de 1950 representou o marco das deliberações oficiais para essa área, as quais foram efetivadas, inicialmente, a partir da implementação das campanhas² de atendimento a pessoas com deficiência, em 1957. Tais campanhas vieram em razão da necessidade de expansão dos serviços de atendimento educacional especial, uma vez que o respaldo estatal a esses serviços, até então, estava circunscrito apenas aos principais estados brasileiros³. Assim, elas se constituíram como propostas fundamentadas na percepção de alguns governantes quanto à necessidade e importância da educação destinada aos excepcionais⁴. Em 1956, Juscelino Kubitschek indicou “[...] o pouco atendimento público a esse alunado”, baseando-se no fato de que o último censo escolar revelara “a existência de 100 mil cegos e 50 mil surdos no país”

² “A primeira a ser instituída foi a Campanha para a Educação do Surdo Brasileiro - C.E.S.B.- pelo Decreto Federal nº 42.728, de 3 de dezembro de 1957”. (MAZZOTA, 2001, p. 49). Em “[...]1958, pelo Decreto n. 44.236, foi criada a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes da Visão” (MAZZOTTA, 2001, p. 50).

³ A insuficiência de oferta de educação especial anteriormente à década de 1950 deve ser entendida como parte constitutiva da situação educacional brasileira. Jannuzzi (2004, p. 85) explica que “[...]é preciso considerar que ainda em 1946 nossa situação geral da educação era reconhecida como precária, até nos discursos presidenciais [...]. Havia cerca de 23 milhões e 200 mil menores de 18 anos, quase 50% portanto, a exigir educação ofertada pelo Estado. A educação pré-escolar era ainda ‘rudimentar’, com poucas escolas e um ensino primário insuficiente, em quantidade e qualidade, uma vez que poucos chegavam à aprovação.”

⁴ Encontra-se na terminologia utilizada na época, várias denominações para designar a pessoa com deficiência, entre estas: anormais, excepcionais, deficientes, retardados.

dentre os quais “[...] apenas 0,3% e 1,5% recebiam educação oficial sistemática” (JANNUZZI, 2004, p.71).

No contexto histórico da década de 1950, expresso pela “[...] fase de incremento da industrialização no Brasil, comumente intitulada de substituição de importações, nos espaços possíveis deixados pelas manifestações capitalistas mundiais” (JANNUZZI, 2004, p.68), tem-se a ampliação de iniciativas concernentes à educação. A escola passou a ser apresentada como a viabilização da expansão do desenvolvimento socioeconômico do país, motivo pelo qual se lhe conferiu amplo destaque.

A partir de 1957, o Governo Federal empreendeu, em nível nacional, ações que visavam a dar sustentabilidade ao atendimento educacional das pessoas com deficiência, ações que se materializaram por meio de decretos e objetivaram o cumprimento de garantias direcionadas às especificidades das deficiências. Exemplo de tais ações é o Decreto n.º 42.728/57, Artigo 2º, que, entre outras garantias, propalou “[...] promover, por todos os meios a seu alcance, as medidas necessárias à educação e assistência, no mais amplo sentido, em todo o território nacional” (Decreto n.º 42.728/57 apud MAZZOTTA, 2001, p.49-50).

Cumprir destacar que, embora em certa medida essas deliberações tenham acenado para uma sistematização nacional da oferta do serviço especializado, tal oferta já sofria os entraves políticos da implementação pública desses direitos, o que desencadeou outras formas de provimento desses serviços. Isso significa que, concomitantemente às deliberações provenientes do poder estatal, houve expressiva participação das esferas particulares privadas, especificamente da sociedade civil, na viabilização da oferta especializada de ensino⁵. Isto certamente sinaliza o reflexo da insuficiência dos órgãos públicos em prover as adequadas condições em todo o território nacional, desencadeando-as e consolidando-as. Destarte, a garantia desses direitos se deu principalmente pelas vias do atendimento privado representado pelo assistencialismo e filantropia geralmente destinado às esferas das camadas populares, e pela oferta de atendimentos especializados particulares, aos níveis socioeconômicos mais favorecidos .

⁵ A organização dessas esferas particulares resulta na criação de associações que vão surgindo, a partir de 1934. Nessa data tem-se a criação da “Sociedade Pestalozzi” e posteriormente a criação das “Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), a partir de 1954 [...]”. Ao referenciar a criação desta última, a autora considera que “Entre nós vai ser a grande propulsora da educação especial, tentando abranger os diversos problemas da excepcionalidade, englobando as áreas de saúde e educação” (JANNUZZI, 2004, p.87).

A expressão de uma maior atenção à educação especial, relacionada à associação entre a oferta de atendimento pública e a privada, é demarcada historicamente por Bueno (1993), da seguinte maneira:

Após a Segunda Guerra Mundial, a educação especial brasileira distinguiu-se pela ampliação e proliferação de entidades privadas, ao lado do aumento da população atendida pela rede pública, que foi se configurando, cada vez mais, como uma ação em nível nacional, quer pela criação de federações nacionais de entidades privadas, quer pelo surgimento dos primeiros Serviços de Educação Especial nas Secretarias Estaduais de Educação e das campanhas nacionais de educação de deficientes, ligadas ao Ministério da Educação e Cultura (BUENO,1993, p.94).

Embora a educação especial estivesse na pauta dessas deliberações políticas, pode-se afirmar que ainda nesse período a escolarização propriamente dita da pessoa com deficiência não se constituía em prioridade por parte do poder público. Por conta disso, a oferta dos serviços especiais efetivou-se basicamente em instituições especializadas ou centros de reabilitação⁶, organizações essas que ainda prescreviam um atendimento centrado mais no modelo médico-psicológico.

Tais instituições legitimaram-se, recebendo, em reconhecimento de sua representatividade, os incentivos financeiros provindos do poder público por meio de convênios. Esse reconhecimento, portanto, reforçou, em grande medida, o percurso seguido pela educação especial, caracterizado pelo afastamento do Estado na concretização das condições educacionais necessárias às pessoas com deficiência e em lugar deste, a consolidação de outras formas de garantias desses direitos.

As campanhas continuaram a ser criadas no início da década de 1960⁷, ancoradas pelo forte argumento da necessidade de expansão dos serviços educacionais especiais. Entretanto, tal ampliação ocorreu em grande medida pela via das iniciativas particulares.

⁶ “Entende-se por Reabilitação o processo de tratamento de pessoas portadoras de deficiências que, mediante o desenvolvimento de programação terapêutica específica de natureza médico-psicossocial, visa à melhoria de suas condições físicas, psíquicas e sociais. Caracterizando-se pela prestação de serviços especializados, a reabilitação se desenvolve necessariamente através de equipe multiprofissional. Entre as atividades multidisciplinares requeridas, via de regra, encontram-se também as educacionais” (MAZZOTTA, 2001, p. 51).

⁷ Em 1960, o Decreto n. 48.961 instituiu a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais (CADEME) (JANNUZZI, 2004).

Essas campanhas foram perdendo força, por conta de seu caráter filantrópico e pela pouca abrangência que tiveram. Em 1963 elas foram extintas pelo Governo Federal.

Na década de 1960 anunciaram-se mudanças que se refletiram num gradativo aumento da oferta do ensino, frente à representatividade que se passou a atribuir à escola, a fim de corresponder a perspectivas desenvolvimentistas da sociedade da época. Assim,

A partir dos anos 50, a tendência ‘desenvolvimentista’ em educação começou a ganhar terreno. Em conseqüência, propugnava-se a organização do ensino em função das necessidades de mão-de-obra para as indústrias. Acusava-se o sistema escolar de estar freando o desenvolvimento econômico por não oferecer os trabalhadores qualificados exigidos pelas novas condições de desenvolvimento (WEREBE, 1997, p. 69).

Em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4024/61, reafirmou-se, no plano da educação especial, o direito à educação. O Artigo 88 dessa Lei prescrevia que “A educação de excepcionais deve, no que for possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade” (BRASIL, 1961). Contudo, não fica especificado se a expressão “sistema geral” estaria representada somente pela utilização dos mesmos serviços educacionais organizados na situação comum de ensino ou, ao contrário, compreenderia também os serviços educacionais especiais. Mazzotta (2001), ao discorrer sobre as prescrições do referido documento, expõe essa dubiedade que o termo pode sugerir:

[...] na expressão ‘sistema geral de educação’, pode-se interpretar o termo ‘geral’ com um sentido genérico, isto é, envolvendo situações diversas em condições variáveis, ou ainda, um sentido de universal referindo-se a totalidade das situações. Nesse entendimento, estariam abrangidos pelo sistema geral de educação tanto os serviços educacionais comuns quanto os especiais (MAZZOTTA, 2001, p. 68).

Em comparação com a situação da década anterior, em que as perspectivas de escolarização para esses alunos eram reduzidas, as orientações do referido documento, pelo menos em parte, já acenavam para a oferta educacional no sistema geral de ensino. A instituição da obrigatoriedade da escolarização básica foi um fator que conferiu um “[...] considerável aumento de alunos com deficiência, dificuldade de aprendizagem e outras necessidades especiais nas salas de aula regulares” (FERREIRA; GUIMARÃES, 2003,

p.94). Por outro lado, a vigência dos serviços educacionais especializados, em oferta nas instituições e centros de reabilitação, continuou em expansão.

Convém ainda ressaltar que as iniciativas privadas configuraram-se nesse período como a própria expressão do atendimento implantado. Embora o modelo institucionalizado possa ser considerado segregacionista, pois mantinha as pessoas com deficiências distantes dos espaços regulares de ensino, é preciso levar em conta que esse modelo, em certa medida, propunha-se a responder às necessidades educacionais específicas dos diferentes tipos de deficiência. Por outro lado, cumpre considerar também que a existência dessas instituições contribuiu em grande medida para que o poder público tenha se isentado desse compromisso no sentido de inviabilizar ou até mesmo dificultar o ingresso e a permanência das pessoas com deficiências na escola regular.

A década de 1970 foi marcada pelas expectativas de ampliação das ações políticas para a educação especial em face de reivindicações que objetivavam melhorias. Contudo, o resultado foi a incorporação de um único artigo pertinente à organização e sistematização da oferta de educação especial na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 5692/71. O Artigo 9º da referida Lei explicita a clientela a ser atendida pela educação especial: “[...] alunos que apresentem deficiências físicas ou mentais, os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados” (BRASIL, 1971). Tem-se, nessa lei, a explicitação da relação da educação especial com os “problemas de aprendizagem” surgidos no ingresso da população economicamente menos favorecida na escola a partir da expansão da rede pública, observando-se a transformação de crianças cronologicamente atrasadas em “deficientes” ou “deficientes mentais educáveis”.

Em relação à integração dos indivíduos com deficiência no ensino regular, a LDB/71, em seu Artigo 9º, assegurava “tratamento especial” aos alunos com deficiência. Entretanto, ao esclarecer os dispositivos desse artigo, o Conselho Federal de Educação destacou que “[...] o tratamento especial de forma nenhuma dispensa o tratamento regular em tudo o que deixe de referir-se a excepcionalidade” (MAZZOTTA, 2001, p.69). Nesse sentido, propõe-se a organização de uma estrutura de modo que possa favorecer a integração escolar. Isso pode ser evidenciado nas proposições encampadas pelo Conselho Federal de Educação expressa no Parecer CFE nº 848/72:

[...] uma atuação nacional para incremento dessa linha de escolarização deve fixar-se em 3 pontos fundamentais: (a) o desenvolvimento de técnicas a empregar nas várias formas de excepcionalidade; (b) o preparo e aperfeiçoamento de pessoal e (c) a instalação e melhoria de escolas ou seções escolares especializadas nos diversos sistemas de ensino. Os dois primeiros terão de apoiar-se grandemente sobre as universidades, cujos programas de ensino e pesquisa, à medida que se amplie a oferta de educação para excepcionais, encontrarão um campo ideal para experimentação e prática nas próprias escolas ou seções escolares especializadas que se instalem (Parecer CFE nº 848/72 apud MAZZOTTA, 2001, p.69-70).

Ainda com referência à integração escolar, vale ressaltar que essa tendência, na forma como estava apresentada na pauta dos compromissos oficiais, caracterizava-se muito mais pela defesa da participação efetiva do indivíduo com deficiência, no sentido de que esse pudesse fazer valer os seus direitos enquanto membro da sociedade, do que pela integração que representasse uma inserção propriamente dita no ensino regular. Integrar a pessoa com deficiência era oportunizar-lhe as devidas condições, fossem essas sociais ou educacionais, para atender as suas reais necessidades⁸. Assim, a diretriz da integração escolar, na referida década:

[...] se caracterizava pela integração do excepcional em relação a si mesmo e à sociedade, das áreas de atendimento (educação, saúde, trabalho, justiça e assistência social) e das órbitas em que se processavam o seu atendimento (federal, estadual, municipal, iniciativa privada, comunidade em geral) (BUENO, 1993, p.104).

Destarte, com base na defesa desse preparo para prover e ampliar os meios de acesso à escolarização às pessoas com deficiência, em 1972 foi criado um grupo de trabalho, com a tarefa de reunir elementos para delinear a política e as linhas de ação do Governo na área de educação de excepcionais, materializadas por meio do Parecer n.º 848/72 do Conselho Federal de Educação (MAZZOTTA, 2001).

⁸ Posteriormente, na década de 1990, essa condição será afirmada na Política Nacional de Educação Especial (1994). O princípio da normalização, conforme o respectivo documento, “[...] representa a base filosófico-ideológica da integração. Não se trata de normalizar as pessoas, mas sim o contexto em que se desenvolvem, ou seja, oferecer aos portadores de necessidades especiais, modos e condições de vida diária o mais semelhantes possível às formas e condições de vida do resto da sociedade” (BRASIL, 1994, p. 22).

Em 1973, após as campanhas nacionais terem sido extintas, foi criado o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP)⁹, um órgão central, responsável técnica e financeiramente pelas iniciativas concernentes ao atendimento de pessoas “excepcionais”, sob a supervisão da Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura. O Cenesp tinha por finalidade, de acordo com o Artigo 2º do Regimento interno:

Planejar, coordenar e promover o desenvolvimento da Educação Especial no período pré-escolar, nos ensinos de 1º e 2º graus, superior e supletivo, para os deficientes da visão, da audição, mentais, físicos, portadores de deficiências múltiplas, educandos com problemas de conduta e os superdotados, visando a sua participação progressiva, na comunidade, obedecendo aos princípios doutrinários, políticos e científicos que orientam a Educação Especial (MAZZOTTA, 2001, p.56).

Entre outras atribuições, conforme o Artigo 5º do Regimento interno, era função do Cenesp o estabelecimento de normas concernentes “[...] aos meios e procedimentos de identificação e diagnóstico de excepcionais, tipo de atendimento, métodos, currículos, programas, material de ensino, instalações, equipamentos e materiais de compensação [...]”, bem como de “[...] procedimentos de acompanhamento e avaliação do desempenho do educando excepcional” (MAZZOTTA, 2001, p.56).

Teve-se na década de 1970, embora ainda com limitações, a criação de um órgão destinado à oferta de serviços direcionados às especificidades das pessoas com deficiência. Tal órgão deveria prover apoio técnico e financeiro para expansão da oferta educacional pelos estados e municípios brasileiros. Essa década, portanto, marcou a relevância que assumiu a educação especial.

Ao discutir sobre tal questão, Bueno (1993, p. 96) explica que, concomitantemente ao crescimento da rede privada, “[...] a educação especial pública passou por um processo intenso de ampliação, com a criação de classes e escolas especiais, que culminou, na década de 70, com a criação de Serviços de Educação Especial em todas as Secretarias Estaduais de Educação”.

Em 1977, os Ministérios da Educação e Cultura e da Previdência estabeleceram diretrizes básicas para a ação integrada de órgãos a eles subordinados, com vista a ampliar as oportunidades de atendimento educacional às pessoas com deficiência, levando em

⁹ O CENESP foi criado pelo Decreto nº. 72.425, pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici, em 03 de julho de 1973 com a “[...] finalidade de promover em todo o Território Nacional a expansão e melhoria do atendimento aos excepcionais” (MAZZOTTA, 2001, p.55).

conta as suas especificidades e a sua adequação aos diferentes tipos de ensino, seja o regular seja o especial. A prevalência da diferenciação na oferta educacional é representativa dessa década, tanto que as proposições do Cenesp foram empenhadas levando-se em conta a vigência desses modelos, ou seja, o modelo do atendimento em educação especial na rede regular de ensino ou o modelo de atendimento especial nas escolas especiais e ambientes institucionalizados.¹⁰

A proposta de integração escolar de pessoas com necessidades educacionais especiais tendeu a ganhar impulso na década de 1980, por conta do empenho de segmentos da sociedade civil que, no contexto da redemocratização do ensino, buscaram a consolidação de projetos políticos que respondessem às demandas por melhores condições de acesso e permanência nas escolas¹¹.

Os movimentos sociais que lutaram por melhores condições educacionais e participação política desse grupo¹² denunciaram o quanto as propostas contidas nas políticas educacionais nas décadas anteriores ainda estavam distantes de sua concretização, no sentido de serem estendidas a todos os indivíduos¹³. A bandeira principal de luta residia na necessidade de integração dos alunos na esfera do ensino regular, criando-se para isso

¹⁰ Exemplo dessa diferenciação observa-se nas linhas das próprias diretrizes do CENESP, nas quais articula-se que a expansão das oportunidades educacionais para as pessoas “excepcionais” deverá orientar-se pelo encaminhamento “[...] para as instituições especializadas [aqueles] que só possam ser atendidos em tal tipo de instituição”, ou também pela via das escolas comuns “[...] todos os excepcionais que possam frequentá-las, prestando-lhes atendimento especial” (BRASIL, MEC/CENESP, 1974, p. 19 apud BUENO, 1993, p. 104)

¹¹ Faz-se necessário compreender que as iniciativas nacionais se devem, em parte, à tendência internacional, na qual a questão dos direitos das pessoas com deficiência não só em relação à educação, como também em relação à saúde e ao trabalho, ganhou relevância em diversos países, encampadas pelas agências internacionais (em especial a Unesco). Conforme explica Carvalho (1998), um dos mais significativos eventos internacionais promovidos sobre a questão dos direitos das pessoas com deficiência foi a Conferência Mundial sobre as Ações e Estratégias para a Educação, Prevenção e Integração dos Impedidos, na Espanha em 1981, na qual participaram 103 países, inclusive o Brasil. O evento deu origem à Declaração de Sunderberg e, de acordo com Carvalho (1998, p. 35), “[...] objetivou a tomada de urgentes providências no âmbito da prevenção, do atendimento educacional, da profissionalização e da inserção dessas pessoas [com deficiência] no mercado de trabalho.” Vale ainda destacar que o ano de 1981 foi eleito pela ONU como o Ano Internacional das Pessoas Deficientes.

¹² Destacam-se iniciativas em nível nacional: 1º Encontro Nacional de Entidades de Pessoas Deficientes, em Brasília, com a criação da 1ª entidade representativa de portadores de deficiências, fundação da Federação Brasileira de Entidades de Cegos (Febec), Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (Onedef) e a Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos (Feneis) (SOUSA; PRIETO, 2002).

¹³ Jannuzzi (2004, p. 163) indica essas limitações no acesso educacional ao explicar “[...] o pouco crescimento da educação especial: em 1974, 1,2% dos deficientes eram escolarizados e em 1985, esse índice continuava baixo, 2,5%.”

as devidas condições, mas sem que fossem destituídas as formas de ensino especializado até então existentes.

Em 1986 criou-se a Coordenadoria Nacional para a Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência (CORDE)¹⁴. Além de pautar suas propostas pelo objetivo de viabilizar o processo de integração social e educacional, tal órgão representou também o papel da participação política do próprio grupo das pessoas com necessidades especiais, que promoveram suas lutas sob a bandeira do processo de redemocratização da sociedade brasileira.

Considera-se que a década de 1990 representa um significativo momento de transição e ressignificação na implementação da política para a educação especial em nosso país, uma vez que acompanha a tendência mundial que preconiza a oferta de educação básica para todos, a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos e da Declaração de Salamanca¹⁵. Necessária se faz a consideração de que as modificações foram prescritas tendo-se como referência a propalada inserção dos países em desenvolvimento nos padrões mercadológicos e competitivos propostos pelas circunstâncias da globalização do capital¹⁶. Essa discussão será aprofundada nos capítulos a seguir desta dissertação.

A seguir, analisa-se parte de um conjunto de regulamentações estabelecidas pelo governo federal durante a década de 1990, o qual pode ser considerado expressão do extenso programa de reformas implementadas na educação nacional. Cumpre salientar que, em função do foco desta pesquisa, na discussão prioriza-se o pertinente a modalidade da educação especial.

¹⁴ A Coordenadoria Nacional para a Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência (CORDE) foi implementada pelo Decreto n. 93.481, em outubro de 1986. Representa “[...] uma proposta de criação de um órgão para traçar uma política de ação conjunta, destinada a aprimorar a educação especial e a integrar na sociedade as pessoas portadoras de deficiência, problemas de conduta e superdotadas” (JANNUZZI, 2004, p. 164).

¹⁵ A questão das conferências internacionais será discutida no quarto capítulo desta dissertação.

¹⁶ De acordo com Castanho (2003, p. 21), “[...] o fenômeno descrito como globalização não é senão um capítulo [...] do movimento geral de internacionalização, ínsito ao capitalismo.[...]. Dentre as inúmeras características destacam-se: o deslocamento do centro dinâmico do sistema da indústria para os serviços,[...], hegemonia, dentre os serviços, do setor financeiro, autonomizado em relação às atividades primárias e secundárias da economia [...], formação de megaconglomerados empresariais, especialmente no setor financeiro ou a ele ligados, relocação dos parques industriais dos países centrais para os periféricos [...] diminuição da governabilidade ou controles dos Estados nacionais sobre as respectivas economias.[...]”.

2.2 BASES LEGAIS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

A partir do estudo dos principais documentos oficiais que dão conformidade à política para a educação especial brasileira, indica-se as proposições normativas para essa modalidade, elencando-se e analisando-se as disposições estabelecidas pelos mesmos. Procede-se para tanto, a análise dos dispositivos contidos na Constituição Federal (1988), na Política Nacional de Educação Especial (MEC/1994), na Lei nº 9.394/96, que institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na Lei nº 10.172 de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, e na Resolução CNE/CEB nº 2/2001, que institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica¹⁷.

2.2.1 A Educação Especial na Constituição Federal (1988)

A promulgação da Constituição Federal de 1988 está associada, conforme atestam Sousa e Prieto (2002, p. 123), a um “[...] movimento de concretização da cidadania”. Resultante desse processo, tem-se o delineamento de prerrogativas que ganham terreno também na educação especial. Essas proposições são resultantes da “[...] mobilização de representantes das associações de/para deficientes e de órgãos governamentais responsáveis pela implementação de políticas educacionais, de pais de portadores de deficiência e de pesquisadores e profissionais atuantes em educação especial” (SOUSA; PRIETO, 2002, p. 128).

O ponto central dessa luta é norteado pela exigência da preservação e ampliação dos direitos sociais conquistados no âmbito da educação especial, pelas pessoas com deficiência, sendo a proposta da integração social e escolar a grande bandeira empenhada por esses movimentos. A materialização proveniente dessas iniciativas, que se anuncia no plano educacional, é reafirmada no seguinte dispositivo:

Constituição Federal/1988

Artigo 208: O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

III- atendimento educacional aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

¹⁷ Embora o período focalizado no presente estudo seja o de 1990-2000, procedeu-se à análise de documentos anterior e posterior a essa delimitação temporal, que é o caso da Constituição Federal de 1988 e da Resolução CNE/CEB 2/2001. Tal análise se justifica pela necessidade em ampliar temporalmente a discussão incluindo importantes marcos na história da educação e da educação especial, em específico.

Embora o referido documento preserve a terminologia “portadores de deficiência”¹⁸, deve-se considerar a ocorrência de um avanço no conteúdo das proposições referentes à área da educação especial. Conforme indica Aranha (2004, p.43), tal dispositivo “[...] veio reconhecer e garantir para esse segmento populacional o direito à educação, comum a todas as pessoas, e o direito de receber essa educação junto com as demais pessoas, nos contextos de ensino comum.” Além disso, outras proposições conferiram a extensão dos direitos das pessoas com necessidades especiais. De acordo com Prieto (2004, p.2-3),

[...] foram assegurados direitos trabalhistas (artigos 7º, inciso XXXI e 37,VII), à saúde e à assistência social (artigos 24, XIV e 2003, IV e V) bem como condições garantidoras de acesso aos bens e serviços sociais, aí incluídos os meios de transporte, os logradouros, entre outros (artigos 227 e 244).

Diante de tais disposições, pode-se inferir que o tratamento conferido à educação especial, conforme apresentada, disponibiliza a regulamentação das “[...] condições necessárias para que seja minimizada ou até superada a exclusão educacional e social a que são submetidas parcelas da população” (SOUSA; PRIETO, 2002, p.124).

Contudo, necessário se faz o destaque de que os pontos elencados na Constituição Federal de 1988 se anunciam em conformidade com a tendência da descentralização. Esse processo, conforme explica Kassar (2004, p. 32), caracteriza-se por um “[...] redimensionamento das competências entre a federação, estados e municípios, propiciando um afastamento gradativo do poder federal, a partir da valorização dos poderes municipais”. Isto se concretiza em parte pela “[...] criação de Conselhos Municipais nas áreas sociais, que possibilitem a participação da sociedade nas decisões locais.”

Por conta desse perfil, estabelece-se no § 2 do Artigo 211¹⁹ que “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988). Dada essa condição, Aranha (2004, p.55) analisa que “[...] os municípios e estados adquiriram autonomia para administrar sua realidade social, respeitando as diretrizes

¹⁸ A ampliação da população de referência da educação especial de “portadores de deficiência” por “educandos portadores de necessidades educacionais especiais” foi efetivada a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).

¹⁹ No caput desse artigo, prescreve-se que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988).

nacionais gerais e mantendo a flexibilidade necessária para atender às necessidades provenientes de sua peculiaridade sócio-cultural”. Acerca desse aspecto cabe ponderar se por um lado pode indicar a viabilização do maior acesso aos direitos sociais, mais especificamente ao ensino²⁰, por outro lado pode incidir sobre a precarização da oferta desse direito, dada a particularidade de situações enfrentadas por diferentes municípios e a premente necessidade de maiores investimentos na educação infantil e ensino fundamental, a fim de viabilizar, com qualidade, o direito à inclusão educacional.

2.2.2 A Política Nacional de Educação Especial (1994)

A elaboração desse documento²¹ representa uma iniciativa que tem como um de seus principais propósitos estabelecer “[...] um conjunto de objetivos destinados a garantir o atendimento educacional do alunado portador de necessidades educacionais especiais, cujo direito à igualdade de oportunidades nem sempre é respeitado” (BRASIL, 1994b, p.7).

Pauta-se na proposta de objetivos gerais e específicos “[...] decorrentes da interpretação dos interesses, necessidades e aspirações de pessoas portadoras de deficiências, condutas típicas (problemas de conduta) e altas habilidades (superdotadas)” (BRASIL, 1994b, p.7). Para tanto, expressa um conjunto de diretrizes legais que deverão ser “[...] norteadoras da elaboração de futuros planos estaduais e municipais da educação especial que conterão as ações estratégicas a serem implementadas para a conquista e manutenção dos objetivos formulados” (BRASIL, 1994b, p.10). Preconiza a ampliação de modelos educacionais em diferentes estados e municípios com a perspectiva de que “[...] até o final do século o número de alunos atendidos cresça pelo menos 25 por cento [...]” (BRASIL, 1994b, p. 7).

No conjunto das proposições, a referida política contempla não só a revisão conceitual dos termos mais usuais em educação especial, como também indica os valores

²⁰ Prieto (2002, p. 45) explica que “[...] os dados oficiais, divulgados pelo MEC, que retratam a expansão das matrículas na educação especial pela rede de ensino entre 1988 e 1998, mostram que o maior aumento percentual de atendimentos educacionais especiais deu-se na esfera municipal.”

²¹ A Política Nacional de Educação Especial, que teve uma primeira versão publicada em 1993 no governo Itamar Franco, foi “[...] amplamente discutida com representantes de organizações governamentais (OGs) e não-governamentais (ONGs), voltadas para pessoas portadoras de deficiências, de problemas de conduta e superdotados”. Sua elaboração foi coordenada pela Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação e do Desporto (SEESP/MEC), no decorrer de 1993” (BRASIL, 1994b, p. 7). O conteúdo que orientou a elaboração desse documento “[...] está fundamentado na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação [nº 5692/71], no Plano Decenal de Educação para Todos (MEC) e no Estatuto da Criança e do Adolescente” (BRASIL, 1994b, p. 9).

que norteiam o trabalho educacional com pessoas com necessidades especiais. No âmbito da revisão conceitual, destaca-se, inicialmente o conceito do alunado da educação especial, conforme segue:

Política Nacional de Educação Especial-1994

Definição de alunado da educação especial:

É aquele que, por apresentar necessidades próprias e diferentes dos demais alunos no domínio das aprendizagens curriculares correspondentes à sua idade, requer recursos pedagógicos e metodologias educacionais específicas. Genericamente chamados de portadores de necessidades educativas especiais, classificam-se em: portadores de deficiência (mental, visual, auditiva, física, múltipla), portadores de condutas típicas (problemas de conduta) e portadores de altas habilidades (superdotados) (BRASIL, 1994b, 13).

Evidencia-se, na referida conceituação, a terminologia diferente daquela proposta na Constituição Federal (1988), que encampava o termo “portadores de deficiência”. O significado do termo “portadores de necessidades educativas especiais” passa a ser utilizado com mais clareza conceitual, uma vez que define as categorias da deficiência e acrescenta os “portadores de condutas típicas” e “altas habilidades”.

Em continuidade à explicitação dos principais conceitos, a Política Nacional de Educação Especial expressa a definição de educação especial:

Política Nacional de Educação Especial - 1994

Definição de Educação Especial:

É um processo que visa promover o desenvolvimento das potencialidades de pessoas portadoras de deficiências, condutas típicas ou de altas habilidades, e que abrange os diferentes níveis e graus do sistema de ensino. Fundamenta-se em referenciais teóricos e práticos compatíveis com as necessidades específicas de seu alunado. O processo deve ser integral, fluindo desde a estimulação essencial até os graus superiores de ensino. Sob o enfoque sistêmico, a educação especial integra o sistema educacional vigente, identificando-se com sua finalidade, que é a de formar cidadãos conscientes e participativos (BRASIL, 1994b, p.17).

Esse conceito revela a particularidade desse processo, ao destacar a condição de atender às especificidades desse alunado²², reconhecendo, conforme visto, a continuidade

²² A ênfase dada à condição de considerar as necessidades e especificidades desse aluno está expressa em vários pontos do documento. Um desses pontos expressa-se pelo princípio da individualização, considerando-se que “[...] nenhum outro princípio valoriza tanto as diferenças individuais, sejam as existentes entre portadores de necessidades especiais e as pessoas ditas normais, seja comparando entre si os próprios portadores de necessidades especiais. A individualização pressupõe a adequação do atendimento educacional a cada portador de necessidades educativas especiais, respeitando seu ritmo e características pessoais” (BRASIL, 1994b, p. 39).

dessa oferta em diferentes graus de ensino. Isso sugere, então, a existência de um processo contínuo, cuja organização deverá dar conta de responder pelas demandas nos diferentes níveis educacionais, não se limitando apenas em um ou outro nível em específico. Para tanto, prescreve que “A educação especial [...] deve se iniciar no momento em que se identificam atrasos ou alterações no desenvolvimento global da criança, e continuar ao longo de sua vida, valorizando suas potencialidades e lhe oferecendo todos os meios para desenvolvê-las ao máximo” (BRASIL, 1994b, p. 37).

Em razão dessa assertiva, que leva em conta as diferentes especificidades e necessidades das pessoas com deficiência, esse documento empenha, também, a descrição das modalidades de atendimentos educacionais existentes no Brasil²³. Essas representam, certamente, o produto das lutas históricas das diferentes necessidades demandadas pelo grupo das pessoas com deficiência, associado também à expressão de uma maior organização político-administrativa²⁴, o que em certa medida, garantiu a oferta e manutenção de tais modalidades, ainda que não tenham sido implementadas homogeneamente em todos os estados brasileiros.

Os princípios integradores firmados na Declaração de Educação para Todos se anunciam na própria linha dos objetivos específicos empreendidos na Política. Assim, a prerrogativa que embasa a necessidade de “[...] tomar medidas que garantam a igualdade de acesso à educação dos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência como parte integrante do sistema educativo” (UNESCO, 1990, p. 5), revela-se no documento da Política Nacional da Educação Especial pelos seguintes objetivos, entre outros:

²³ De acordo com a Política Nacional de Educação Especial, essas modalidades compreendem: atendimento domiciliar, classe comum, classe especial, classe hospitalar, centro integrado de educação especial, ensino com professor itinerante, escola especial, oficina pedagógica, sala de estimulação essencial e sala de recursos (BRASIL, 1994b).

²⁴ A referência é em relação à criação do Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), conforme foi abordado no início deste estudo.

Política Nacional de Educação Especial - 1994

Objetivos específicos:

- Integração dos portadores de necessidades especiais à sociedade.
- Expansão do atendimento aos portadores de necessidades especiais na rede regular e governamental de ensino.
- Ingresso do aluno portador de deficiências e de condutas típicas em turmas do ensino regular, sempre que possível.
- Apoio ao sistema de ensino regular para criar as condições de integração dos portadores de necessidades educativas especiais.
- Organização de ambiente educacional o menos restritivo possível.
- Provimento do sistema escolar com aparelhos específicos e recursos instrucionais e tecnológicos de apoio educativo.
- Adequação da rede física quanto a espaços, mobiliários e equipamentos.
- Eliminação de barreiras físicas, ambientais e culturais.
- Conscientização da comunidade escolar para a importância da presença do alunado de educação especial em escolas da rede regular de ensino.
- Integração técnico-pedagógica entre os educadores que atuam nas salas de aula do ensino regular e os que atendem em salas de recursos da educação especial.
- Integração das equipes de planejamento da educação comum com as da educação especial, em todas as instâncias administrativas do sistema educativo (BRASIL, 1994b, p. 49-51).

Os termos integração e integração escolar são definidos da seguinte forma:

Política Nacional de Educação Especial -1994

Integração: É um processo dinâmico de participação das pessoas num contexto relacional, legitimando sua interação nos grupos sociais. A integração implica em reciprocidade.

Integração escolar: Processo gradual e dinâmico que pode tomar distintas formas de acordo com as necessidades e habilidades dos alunos. A integração educativa-escolar refere-se ao processo de educar-ensinar, no mesmo grupo, a crianças com e sem necessidades educativas especiais, durante uma parte ou na totalidade do tempo de permanência na escola (BRASIL, 1994b, p.18).

O princípio da integração, que embasa a proposta da referida Política, é norteado pelos seguintes valores:

Política Nacional de Educação Especial - 1994 - Princípio da Integração

A integração justifica-se como princípio na medida em que se refere aos seguintes valores democráticos:

- Igualdade: viver em sociedade tendo iguais direitos, privilégios e deveres, como os demais indivíduos.
- Participação ativa: requisito indispensável à verdadeira interação social.
- Respeito a direitos e deveres socialmente estabelecidos.

A idéia de integração implica necessariamente em reciprocidade. Isso significa que vai muito além da inserção do portador de necessidades especiais em qualquer grupo. A inserção limita-se à simples introdução física, ao passo que a integração envolve a aceitação daquele que se insere. Do ponto de vista operacional, o ideal da integração ocorre em níveis progressivos desde a aproximação física, incluindo a funcional e social, até a instrucional (frequência à classe do ensino comum) (BRASIL, 1994b, p. 38-39).

O item “Diretrizes Gerais” estabelece orientações para a efetivação das medidas que se fazem necessárias para a implementação das metas traçadas. Nesse segmento, prescreve-se desde diretrizes concernentes ao âmbito escolar interno, como por exemplo, “[...] melhorar a capacidade da rede física instalada, eliminando as barreiras arquitetônicas existentes” (BRASIL, 1994b), até iniciativas referentes à articulação com instâncias governamentais. Exemplo disso, consta na diretriz: “Integrar as ações dos vários níveis de planejamento educacional e administrativo nas esferas federal, estadual e municipal, sob a coordenação do MEC” (BRASIL, 1994b, p.58).

A Política Nacional de Educação Especial resguarda também a ênfase às formas de participação da sociedade civil. Constata-se que os propósitos empenhados para as transformações no campo da educação especial encontram-se firmemente articulados às iniciativas empenhadas por essa esfera. De tal modo, empreende-se que “A Política Nacional de Educação Especial deverá inspirar a elaboração de planos de ação que definam responsabilidades dos órgãos públicos e das entidades não-governamentais.” Para tanto, defende que o alcance desse objetivo “[...] dependerá da soma dos esforços e recursos das três esferas do Governo e da sociedade civil” (BRASIL, 1994b, p.8). No item das “Diretrizes Gerais”, evidencia-se a tendência da articulação entre o governo e parcelas da sociedade civil, ao propor-se, entre outras, medidas dessa ordem:

Política Nacional de Educação Especial - 1994

Diretrizes Gerais:

- Assegurar, dentro dos diferentes órgãos governamentais e não-governamentais, a execução de mecanismos legais e funcionais que garantam, continuamente, articulações entre os diferentes níveis de planejamento educacional nas esferas federal, estadual, municipal, entre OGs e ONGs.
- Favorecer a integração efetiva do ensino especial (em OGs e ONGs) no quadro do sistema geral da educação, obedecendo aos dispositivos legais quanto à obrigatoriedade de ensino, resguardadas as necessidades específicas dos educandos portadores de deficiências, de condutas típicas e de altas habilidades, estabelecendo mecanismos flexíveis quanto à relação idade/série.
- Promover articulação entre as instituições governamentais e não-governamentais de educação especial, objetivando o intercâmbio de técnicos para atuarem em cursos de capacitação de recursos humanos.
- Estimular a parceria com ONGs especializadas, cedendo professores da rede governamental e garantindo tratamento de reabilitação para alunos matriculados nas OGs.
- Conscientizar e comprometer os segmentos sociais, a comunidade escolar, a família e o próprio portador de necessidades especiais, na defesa de seus direitos e deveres (BRASIL, 1994b, p. 57-58).

Em linhas gerais, a partir da apresentação e análise das proposições que compõem a Política Nacional de Educação Especial, elaborada então já no contexto da década de 1990,

indicam-se evidências sobre quais patamares deverão solidificar-se as reorientações conferidas para esse âmbito. Ainda sob um cenário educacional que revela sérios comprometimentos na estrutura que perfaz a esfera da educação especial, edificam-se perspectivas orientadas para uma reestruturação que em grande medida, visa a acompanhar as tendências propaladas mundialmente. Sob o contexto da integração escolar, associado, em grande medida, à maior participação da sociedade civil a fim de conferir as condições para esse empreendimento, os dispositivos que compõem essa política já indicam os caminhos pelo quais a proposta da educação especial deverá se manter.

2.2.3 A Educação Especial na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, expressa pela Lei nº 9.394/1996 resguarda ao Capítulo V as disposições concernentes à educação especial, o que se traduz no maior reconhecimento que essa modalidade passa a assumir na legislação²⁵.

A partir da LDB/96, a educação especial é referenciada como “[...] a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais” (Artigo 58). O conteúdo especificado nesse artigo indica que a oferta dessa “modalidade” deve ser efetivada no sistema de ensino dito regular. Entretanto, o termo “preferencialmente” tende a sugerir a disponibilidade desse atendimento não necessariamente no sistema regular de ensino, abrindo-se precedência para a sua efetivação em outros âmbitos educativos.

Tendo em vista a tendência que orienta para a integração escolar, essa proposição, poderia, conforme alguns autores, lesar o direito à integração escolar. De acordo com Minto (2002, p. 20), por exemplo, o indicativo “[...] *preferencialmente* pode ser o termo-chave para o não cumprimento do artigo, pois quem ‘dá primazia’ já tem a exceção arbitrada legalmente” (grifo do autor). Em razão dessa assertiva, essa proposição foi alvo de crítica pelos interlocutores da educação especial.

Outro ponto necessário de destaque na LDB/96 é com referência à terminologia adotada. Conforme já explicitado, há a ampliação da população de referência da educação especial, na qual, ao invés da expressão portadores de deficiência encampado na

²⁵ Conforme explicita Ferreira (1998, p. 7), “Nas Leis 4.024/61 e 5.692/71 não se dava muita importância para essa modalidade educacional: em 1961, destacava-se o descompromisso do ensino público; em 1971, o texto apenas indicava um tratamento especial a ser regulamentado pelos Conselhos de Educação - processo que se estendeu ao longo daquela década.”

Constituição Federal (1988), utiliza-se na LDB/96 o termo “portadores de necessidades educacionais especiais”²⁶.

O parágrafo primeiro (§1º) trata do provimento dos serviços educacionais necessários a esses alunos no próprio ambiente regular de ensino:

Lei nº 9.394/96 - Artigo 58:

§1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela da educação especial (BRASIL, 2001b, p. 24).

A legislação reconhece a necessidade da existência desses recursos na escola regular para satisfazer as exigências educativas que determinados casos demandam. Porém, o indicativo “quando necessário”, de certa forma, põe em dúvida os critérios utilizados para atestar-se em que ocasiões educativas os serviços de apoio especializado seriam dispensados. O posicionamento de Carvalho (1998, p.96) é o de que “[...] o apoio especializado será sempre necessário, seja ao próprio aluno, ao seu professor, principalmente se do ensino regular ou à sua família”.

No parágrafo segundo (§2º), expressam-se as circunstâncias diversas em que a oferta do ensino especial será efetivada, indicando-se, portanto, a permanência desses serviços, não necessariamente na rede regular de ensino:

Lei nº 9.394/96 - Artigo 58:

§2º - O atendimento educacional será feito em classes, escolas, ou serviços especializados sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns do ensino regular (BRASIL, 2001b, p. 24).

O parágrafo sintetiza as condições pelas quais a oferta da educação especial está assegurada, não ocorrendo unicamente nas classes comuns de ensino regular. As

²⁶ Ferreira (1998, p. 10), ao discutir sobre o processo de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional na Câmara, em relação às disposições específicas sobre educação especial, explica que a categoria necessidades especiais “[...] aparece pela primeira vez no texto da Câmara (relatório Amin e no projeto aprovado em 1993), de modo a englobar os portadores de deficiência e os superdotados - estes apareciam no projeto original e foram retirados em 1989, com a adoção do Artigo 208 da Constituição. O parecer Cid Sabóia, aprovado no Senado em 1994, incluiu os alunos com problemas de conduta nos portadores de necessidades especiais. A versão final mantém a categoria ampla mas não mais especifica quem são os educandos com necessidades especiais ou quais são essas necessidades – apenas mantém uma referência pontual, em um inciso à deficiência e à superdotação”. Vale ainda ressaltar que a especificação sobre as categorias que abrangem o termo necessidades educacionais especiais virá anos mais tarde, nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (2001), a ser posteriormente focalizada nesta dissertação.

especificidades consideradas na proposição legislativa são consoantes às condições que determinam o “especial da educação²⁷”.

Contudo, é necessário atentar-se para a qualidade educacional prescrita para os alunos que demandam da educação especial. A defesa pela qualidade, como compromisso público, deveria se aplicar às diferentes circunstâncias, seja para aqueles alunos que contam com o atendimento em educação especial na rede regular de ensino, seja para aqueles que demandam atendimento em educação especial em ambientes educacionais especializados.

O parágrafo terceiro (§3º), ainda no Artigo 58, prevê que “A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil”. Esse dispositivo poderá suscitar algumas dúvidas na forma de ser interpretado. Ao situar-se o início da oferta da educação especial não está esclarecido, de acordo com Minto (2002, p. 22), “[...] se o Estado se responsabilizará pela educação especial em todos os níveis de ensino”. Além disso, pelo fato de não estar especificado o tipo de organização no qual deverá dispor esse nível de ensino, questiona-se se os estabelecimentos de educação infantil²⁸ irão contar com uma estrutura que realmente possa corresponder às necessidades educacionais especiais das crianças nessa faixa etária.

O Artigo 59 trata das providências ou apoios que os sistemas de ensino deverão prover aos alunos com necessidades educacionais especiais. Dentre outras providências, asseguram:

Lei nº 9.394/96 - Artigo 59

I- currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

III- professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns (BRASIL, 2001b, p. 24).

²⁷ Sousa e Prieto (2002, p. 125) explicam o significado do “especial” da educação referindo-se “[...] às condições requeridas por alguns alunos que demandam, em seu processo de aprendizagem, auxílios ou serviços não comumente presentes na organização escolar. Caracterizam essas condições, por exemplo, a oferta de materiais e equipamentos específicos, a eliminação de barreiras arquitetônicas e de mobiliário, as de comunicação e sinalização e as de currículo, a metodologia adotada e o que é fundamental, a garantia de professores especializados, bem como de formação continuada para o conjunto do magistério”.

²⁸ De acordo com o Artigo 30 da LDB/96, “A educação infantil será oferecida em: I- creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II- pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos de idade”.

Pelo que se pode evidenciar, a referida Lei, em específico o inciso I, parece congrega as prerrogativas que determinam a viabilização de condições específicas para os alunos com necessidades educacionais especiais na rede regular de ensino. Por outro lado, a formação dos professores, embora sob o critério de “capacitação”, deve constituir-se prioridade, de modo que possam ser disponibilizadas, de fato, as condições para a formação desses profissionais que deverão receber em suas classes, alunos com diferentes tipos de demandas educativas.

A descentralização administrativa prevista na Constituição Federal de 1988 e incorporada também à Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional-1996, em linhas gerais, caracteriza-se pela divisão das responsabilidades pelo provimento da educação a partir da participação das várias instâncias administrativas. O Artigo 8º da LDB/96 estabelece que:

Lei nº 9394/96 - Artigo 8

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º. Caberá à União a coordenação política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei (BRASIL, 2001b, p.13)

A classificação das instituições de ensino é estabelecida no Artigo 19 da LDB/96 cujo caráter administrativo é dividido em duas categorias: “I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público, II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (BRASIL, 2001b, p. 15).

Em relação à escola privada, as categorias administrativas dividem-se em: particular, comunitária, confessional e filantrópica²⁹. Conforme o especificado no Artigo 20 da LDB/96, o enquadramento das instituições privadas de ensino nessas categorias definem-se pelas seguintes características:

²⁹ Conforme disposto no Art. 7º da LDB/96, o funcionamento das instituições pertencentes à categoria da escola privada depende, contudo, do cumprimento das normas gerais da educação nacional, bem como da avaliação da qualidade pelo poder público.

Lei nº 9394/96- Artigo 20

I- particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II- comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III- confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideológica específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV- filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 2001b, p.16).

Para os efeitos desta dissertação, convém esclarecer que em relação à representatividade exercida pelas instituições pertencentes à categoria administrativa privada, estas participam da oferta de educação especial com diferentes graus de atuação. Embora a educação especial seja ofertada também nas instituições particulares, comunitárias e confessionais, a preponderância do atendimento recai sobre as instituições filantrópicas³⁰.

Dando continuidade à discussão, convém destacar o que está especificado no Artigo 60 na referida Lei:

Lei nº 9.394/96 - Artigo 60

Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização de instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público.

Parágrafo único - O Poder Público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com necessidades especiais na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo (BRASIL, 2001b, p. 24).

A prerrogativa que consta no Artigo 60, embora sinalize a necessidade das instituições privadas sem fins lucrativos obedecerem ao critério da atuação exclusivamente em educação especial, há de se atentar para a indicação do caráter de “apoio” técnico e

³⁰ Na definição apresentada no “Dicionário do Terceiro Setor”, uma entidade filantrópica “[...] atua no interesse ou benefício de terceiros, mas sem qualquer contrapartida por parte destes, ou seja, os benefícios são gerados por meio do patrimônio da entidade, sem ônus direto dos beneficiados” (DICIONÁRIO DO TERCEIRO SETOR, 2002, p.23). Tendo em vista o caráter da não-lucratividade, a filantropia “[...] pode ser considerada uma ‘espécie’ do gênero ‘entidade sem fins lucrativos’”. Vale ainda ressaltar que “[...]o conceito de entidade filantrópica está intimamente ligado ao de assistência social, a qual é prestada sem qualquer cobrança de taxas, mensalidade ou contraprestação” (DICIONÁRIO DO TERCEIRO SETOR, 2002, p. 23). Um ponto que caracteriza uma entidade filantrópica, conforme explica Landim (1993, p. 77), são “[...] os seus objetivos e o seu ideário: estamos nesse caso, no campo de valores como a abnegação, o altruísmo, a boa vontade, o serviço à comunidade. É o campo do assistencialismo”.

financeiro a ser estabelecido pelo poder público³¹. A destinação de recursos públicos para a manutenção das instituições privadas, tal como acontece, não só tende a legitimar a atuação dessas instituições como também as colocam sob uma representação política muito significativa³².

Em relação ao caráter organizativo financeiro, as entidades filantrópicas são respaldadas pelo Estado pela subvenção financeira³³, afirmada constitucionalmente. O Artigo 213 da Constituição Federal (1988) estabelece que “Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei” (BRASIL, 1988, p. 136).

O convênio constitui-se mecanismo de subvenção, que pode ser firmado em nível municipal, estadual ou federal³⁴. O complemento às formas de apoio financeiro se efetiva, em grande medida, através da participação da sociedade civil, por meio de doações, contribuições mensais e organização de eventos.

Ao mesmo tempo, não há como negar que o conteúdo expresso no Parágrafo único do Artigo 60, favoravelmente, representa um avanço, uma vez que acena para a disponibilização das devidas condições educacionais no próprio sistema regular de ensino, perpassando os vários níveis de ensino³⁵.

³¹ Cabe a ressalva de que o apoio técnico e financeiro concedido pelo poder público às instituições não é atual, tendo sido referenciado e assegurado já na Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 4.024/61, a qual o Artigo 89 prescreve que “Toda iniciativa privada considerada eficiente pelos conselhos estaduais de educação e relativa à educação de excepcionais receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bolsas de estudo, empréstimos e subvenções” (BRASIL, 1961).

³² Essa questão será retomada mais detalhadamente no último capítulo desta dissertação.

³³ Conforme explica Pereira (2003, p. 94), a subvenção caracteriza-se por uma “[...] estratégia usada pelo Estado para fomentar a atuação das organizações voluntárias mediante transferência não reembolsável de recursos financeiros”.

³⁴ O convênio constitui-se num “[...] acordo firmado entre entes de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias e Fundações ou entre estes e entidades privadas para a consecução de objetivos comuns[...]. Nesta segunda modalidade, revela-se como uma forma de fomento estatal, visando incentivar as entidades privadas que realizam atividades com finalidade pública[...]. No convênio os interesses das partes envolvidas são comuns e convergentes”. Ainda, “[...] qualquer valor recebido fica estritamente vinculado à exata previsão anteriormente estabelecida [...] estando a entidade obrigada a prestar contas não só do ente público repassador, mas também ao Tribunal de Contas” (DICIONÁRIO DO TERCEIRO SETOR, 2002, p.12).

³⁵ Embora as prescrições para o acesso educacional no ambiente regular de ensino constem na LDB/96, há de se considerar que, por exemplo, em relação às garantias de acesso ao ensino superior, essas foram contempladas em período posterior ao dessa Lei. Exemplo disso é a Portaria do MEC nº 3.284 de 7 de novembro de 2003, que dispõe sobre a acessibilidade aos portadores de deficiência física e sensorial às condições básicas de acesso ao ensino superior.

Os dispositivos anunciados na LDB/96, particularmente no âmbito da educação especial, representam a expressão política que essa área adquiriu no contexto geral da educação. Ao mesmo tempo, os pontos nela anunciados, embora afirmem o direito à educação pública e gratuita, são viabilizados, conforme se evidenciou na análise realizada, sob certas condições que impossibilitam a garantia desses direitos em sua totalidade, permanecendo, portanto, alguns pontos que põem em dúvida a real extensão do acesso ao direito público por todos.

2.2.4 A Educação Especial no Plano Nacional de Educação (2001)

O Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, foi elaborado em conformidade com a determinação dos Artigos 9º e 87 da LDB/96, na qual estabelece que cabe à União a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios. Para tanto, o Plano Nacional de Educação prescreve no Artigo 2º que “A partir da vigência dessa Lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, com base no Plano Nacional de Educação, elaborar planos decenais correspondentes” (BRASIL, 2001d, p.31). Fica também estabelecido que o referido Plano Nacional de Educação deverá contemplar as “[...] diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial de Educação para Todos” (§ 1º do Art. 87) (BRASIL, 2001d, p. 31).

Os principais objetivos estabelecidos no referido Plano são:

Lei nº 10.172/2001

Objetivos

- elevação global do nível de escolaridade da população;
- melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso na educação pública;
- democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001d, p. 35).

As prioridades estabelecidas no Plano Nacional de Educação, de um modo geral, expressam-se pela “[...] garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando seu ingresso e permanência na escola e a conclusão

desse ensino” (Item 1, dos Objetivos e Prioridades)³⁶. Dentre as prioridades consta também a “garantia do ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram” (Item 2).

Em conformidade à tendência da ampliação das garantias educacionais, o item terceiro prescreve a expansão aos “[...] demais níveis de ensino - a educação infantil, o ensino médio e a educação superior”, sendo que o ensino médio não está contemplado em caráter de obrigatoriedade, mas sim, é prevista a “gradual extensão do acesso” a esse nível. A valorização dos profissionais da educação é referenciada no quarto item, com a ênfase à formação inicial e continuada, bem como a prescrição de “[...] garantia das condições adequadas de trabalho”.

A quinta prioridade faz menção ao “[...] desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino [...]”, onde prevê-se o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados (BRASIL, 2001d, p.36). Esse Plano estabelece as diretrizes para os níveis de ensino, no qual mantém o previsto na LDB/96, constituindo-se a educação especial como modalidade da educação básica. O item que trata da modalidade da educação especial é capitaneado pela proposta da integração. Os objetivos e metas traçados no Plano Nacional de Educação (2001) são consoantes à proposta de integração escolar bem como a criação às condições mais adequadas para a oferta desse direito às pessoas com necessidades educacionais especiais³⁷. Nessas metas, são estipulados prazos temporários para sua implementação, que variam de três a dez anos. Assim, amparada pelo Artigo 208 da Constituição Federal (1988) a proposta para essa modalidade é respaldada pela diretriz que estabelece a “[...] plena integração dessas pessoas [com necessidades especiais] em todas as áreas da sociedade” (BRASIL, 2001d, p. 77).

A seção concernente ao “Diagnóstico” salienta a situação de precariedade na qual se encontra a educação especial brasileira. Minto (2002, p. 22), ao analisar essa seção, denuncia que se trata de um “[...] arremedo de diagnóstico, sobretudo por apresentar um rol

³⁶ Pela primeira vez a idade de 7 a 14 anos aparece na Lei nº 10.172/2001. Em relação à Constituição Federal (1988) e a LDB/96 a referência é aos oito anos básicos de escolarização.

³⁷ Em decorrência dessa condição, Prieto (2004, p. 4-5) revela a necessidade de serem resolvidas certas “imprecisões conceituais” trazidas pelo próprio Plano Nacional de Educação, sob risco de ocorrerem interpretações diversas em parte das prerrogativas nesse Plano contidas. Como exemplo, a autora faz referência à indicação dos dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) utilizados no PNE/2001, em que “[...] o texto informa que 10% da população apresentam necessidades especiais e não deficiência, termo utilizado pela referida Organização”.

de dados informativos, constatações verdadeiras e considerações questionáveis”. O autor acrescenta que os dados vêm “[...] desacompanhados de uma análise que aponte as relações de causa/efeito, sugerindo a naturalização de mazelas educacionais reconhecidas” (MINTO, 2002, p. 22). Denuncia o descrédito para com o âmbito da educação especial ao apontar a omissão do Estado em não prover estatisticamente a sistematização dos dados que esclarecem essa realidade. Esclarece que “Tanto o IBGE (censo geral) como outras instituições que publicam dados educacionais (MEC, INEP, Serviço de Estatística da Educação e Cultura), constituem órgãos do próprio governo.” Em função do exposto, questiona: “Se não ao Estado, a quem cabe atribuir tais responsabilidades?” (MINTO, 2002, p.22).

Nos dados do Censo Escolar de 1998, indicam-se os insatisfatórios números de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais nos estabelecimentos escolares³⁸, atestando-se, portanto, para a premência na modificação dessa realidade. Para aqueles que contam com o atendimento educacional especializado, revela-se também a precarização das condições pelas quais é ofertado³⁹. Para essa situação, apresenta-se “uma consideração inquestionável” (MINTO, 2002, p. 24), ou seja, a de que “[...] a eliminação das barreiras arquitetônicas nas escolas é uma condição importante para a integração dessas pessoas no ensino regular, constituindo uma meta necessária na década da educação” (BRASIL, 2001d, p.78).

No respectivo Plano, as tendências dos sistemas de ensino são delimitadas da seguinte forma:

³⁸ Consta no referido Plano que “Em 1998, havia 293.403 alunos” matriculados nas escolas, além do fato de que “dos 5.507 Municípios brasileiros, 59,1% não ofereciam educação especial em 1998” (BRASIL, 2001d, p. 77). Os demais indicadores referentes à situação educacional das pessoas com necessidades especiais bem como a atualização desses dados serão analisados em momento posterior neste estudo.

³⁹ O Plano Nacional de Educação aborda alguns indicadores que revelam a insuficiência da infraestrutura física dos estabelecimentos escolares em algumas regiões brasileiras, como por exemplo a adaptação instalações sanitárias. Indica que, “[...] segundo os dados de 1998, apenas 14% desses estabelecimentos possuíam instalação sanitária para alunos com necessidades especiais, que atendiam a 31% das matrículas”. A região Norte é a menos servida nesse particular, pois o percentual dos estabelecimentos com aquele requisito baixa para 6%” (BRASIL, 2001d, p. 78).

Lei nº 10.172- “Tendências dos sistemas de ensino”

- Integração/inclusão do aluno com necessidades especiais no sistema regular de ensino, se isto não for possível em função das necessidades do educando, realizar o atendimento em classes e escolas especializadas;
- Ampliação do regulamento das escolas especiais para prestarem apoio e orientação aos programas de integração, além do atendimento específico;
- Melhoria da qualificação dos professores do ensino fundamental para essa clientela;
- Expansão da oferta dos cursos de formação/especialização pelas universidades e escolas normais (BRASIL, 2001d, p. 78-79).

As diretrizes que tratam da oferta da educação especial mais especificamente na rede regular de ensino reafirmam o princípio da integração reconhecendo que “Uma política explícita e vigorosa de acesso à educação, de responsabilidade da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios é uma condição para que às pessoas especiais sejam assegurados seus direitos à educação” (BRASIL, 2001d, p. 79). Enfatiza que a extensão do compromisso com a integração é delegada também à sociedade. O ideário da integração escolar favorece um consenso ao chamamento dessa participação, ao sugerir a reciprocidade entre várias instâncias para o cumprimento dessa condição. Isto é evidenciado pela forma como é tratada essa questão, ou seja, que “O ambiente escolar como um todo deve ser sensibilizado para uma perfeita integração”. Para tanto, “Propõe-se uma escola integradora, inclusiva, aberta à diversidade dos alunos, no que a participação da comunidade é fator essencial” (BRASIL, 2001d, p. 79).

A modalidade de educação especial, na perspectiva da integração escolar, favoravelmente, assume um caráter não circunscrito a níveis específicos de ensino. Assim sendo, preconiza-se que “A educação especial, como modalidade de educação escolar, terá que ser promovida sistematicamente nos diferentes níveis de ensino” (BRASIL, 2001d, p. 9), de acordo com a LDB/96 e outros documentos normativos e orientadores já apresentados.

O documento em foco estabelece como prioridade “A formação de recursos humanos com capacidade de oferecer o atendimento aos educandos especiais nas creches, pré-escolas, centros de educação infantil, escolas regulares de ensino fundamental, médio e superior, bem como instituições específicas e outras instituições” (BRASIL, 2001d, p. 80). Observa-se que a extensão que assume o requisito “formação de recursos humanos” é ambiciosa, frente ao contexto de descaso enfrentado pela educação especial, indicado no próprio documento.

Ao mesmo tempo em que são explicitados os fundamentos que devem dar conformidade ao processo de integração escolar, são reconhecidas as circunstâncias em

que a oferta de ensino pela via da escola comum não é suficiente, requerendo-se assim, a oferta pela escola especial. Por esse motivo, reconhece-se que “As escolas especiais devem ser enfatizadas quando as necessidades dos alunos assim o indicarem”. Ao mesmo tempo, prescreve-se que “[...] quando este tipo de instituição não puder ser criada nos municípios menores e mais pobres, recomenda-se a celebração de convênios intermunicipais e com organizações não-governamentais para garantir o atendimento da clientela” (BRASIL, 2001d, p. 80).

No documento analisado está expressa a garantia do “[...] apoio do governo a essas instituições” consideradas “[...] como parceiras no processo educacional dos educandos com necessidades especiais” (BRASIL, 2001d, p. 80). É necessário retomar que nessa “parceria” mantém-se, inclusive, a vinculação de recursos financeiros pelo poder público para a manutenção ou até expansão das instituições privadas. A referência à participação da sociedade civil no âmbito da educação especial está presente em seis, dos vinte e oito Objetivos e Metas para a educação especial que compõem o Plano Nacional de Educação:

Lei nº 10.172

Objetivos e Metas⁴⁰:

6- Implantar, em até quatro anos, em cada unidade da Federação, em parceria com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e com as organizações da sociedade civil, pelo menos um centro especializado, destinado ao atendimento de pessoas com severa dificuldade de desenvolvimento.**

9- Estabelecer, em cinco anos, em parceria com as áreas de assistência social e cultura e com organizações não-governamentais, redes municipais ou intermunicipais para tornar disponíveis aos alunos cegos e aos de visão sub-normal livros de literatura falados, em braile e em caracteres ampliados.

14- Ampliar o fornecimento e uso de equipamentos de informática como apoio à aprendizagem do educando com necessidades especiais, inclusive através de parceria com organizações da sociedade civil voltadas para esse tipo de atendimento.**

17- Articular as ações de educação especial e estabelecer mecanismos de cooperação com a política de educação para o trabalho, em parceria com organizações governamentais e não-governamentais, para o desenvolvimento de programas de qualificação profissional para alunos especiais, promovendo sua qualificação no mercado de trabalho. Definir condições para a terminalidade para os educandos que não puderem atingir níveis ulteriores de ensino.**

24- No prazo de três anos a contar da vigência desse plano, organizar e pôr em funcionamento em todos os sistemas de ensino um setor responsável pela educação especial, bem como pela administração dos recursos orçamentários específicos para o atendimento dessa modalidade, que possa atuar em parceria com os setores de saúde, assistência social, trabalho e previdência e com as organizações da sociedade civil.

27- Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial, que realizem atendimento de qualidade, atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino (BRASIL, 2001d, p. 81-82).

⁴⁰ O PNE/MEC utiliza um sistema de asteriscos para definir as responsabilidades da União. Assim, a indicação de um asterisco (*) corresponde às metas que dependem basicamente da atuação da União. As indicações que contêm dois asteriscos (**) são os casos em que é exigida a colaboração da União.

Cabe ressaltar que a viabilização das metas estabelecidas no plano em questão se dariam em condições desfavoráveis, caracterizando-se pela precarização da oferta do direito público e de qualidade da educação. Dada a realidade na qual a educação especial se encontra, questiona-se se os dispositivos elencados nesse documento, que em grande medida preconizam a participação da sociedade civil, garantiriam o acesso universalizado à educação pública e gratuita, inclusive para as pessoas que apresentam necessidades educacionais especiais.

2.2.5 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (Resolução CNE/CEB nº 2/2001)

Esse documento tem por finalidade, conforme especificado no seu Artigo 1º, instituir as “Diretrizes Nacionais para a educação de alunos que apresentem necessidades educacionais especiais, na Educação Básica, em todas as suas etapas e modalidades”. O conteúdo abordado nessa Resolução, sistematizada em vinte e dois artigos, é originário do Parecer nº 17/2001, expedido pela Câmara de Educação Básica e aprovado em 03/07/2001⁴¹.

A justificativa principal para a elaboração de um documento que abrangesse a sistematização da oferta da educação especial no ambiente regular de ensino efetivou-se, segundo o Parecer, frente à “[...] necessidade e à urgência da elaboração de normas, pelos sistemas de ensino e educação, para o atendimento da significativa população que apresenta necessidades educacionais especiais” (BRASIL, 2001c, p.1)⁴².

Para os efeitos deste estudo, a apresentação dos dispositivos que dão conformidade à Resolução CNE/CEB nº 2/2001 é sistematizada em dois momentos. No primeiro deles,

⁴¹ Consta no Parecer nº 17/2001 a explicação do processo ocorrido durante a elaboração do projeto preliminar de Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, que então, daria origem à Resolução CNE/CEB 2/2001. Esclarece o referido Parecer que “A elaboração de projeto preliminar de Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica havia sido discutida por diversas vezes, no âmbito da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para a qual foi enviado o documento *Referenciais para a Educação Especial*’. Após esses estudos preliminares, a Câmara de Educação Básica decidiu retomar os trabalhos, sugerindo que esse documento fosse encaminhado aos sistemas de ensino de todo o Brasil, de modo que suas orientações pudessem contribuir para a normatização dos serviços previstos nos Artigos 58, 59 e 60, do Capítulo V, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDBEN” (BRASIL, 2001c, p 1, grifo no original).

⁴² A elaboração do Parecer, além da utilização de “ampla bibliografia”, está embasada em “[...] diversos estudos oferecidos à Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, entre outros, os provenientes do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação e, com ênfase, os estudos e trabalhos realizados pela Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação” (BRASIL, 2001c, p.1).

consta a explicitação dos conceitos, definições e princípios que norteiam a temática da educação especial, e num segundo momento serão apresentadas as considerações concernentes à forma de organização e sistematização da educação especial no sistema regular de ensino. Frente à condição de se considerar as expressões de maior relevância para os propósitos deste estudo, as disposições empreendidas nesse documento não serão apresentadas em seu ordenamento original, bem como não se pretende esgotar a discussão da totalidade dos artigos que o compõem.

2.2.5.1 Educação Especial: conceitos, definições e princípios orientadores.

A definição de educação especial encontra-se no Artigo 3º da Resolução CNE/CEB nº 2/2001, conforme segue:

Resolução CNE/CEB nº 2/2001

Art. 3º Por *educação especial* modalidade da educação escolar, entende-se um processo educacional definido por uma proposta pedagógica que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Parágrafo único. Os sistemas de ensino devem constituir e fazer funcionar um setor responsável pela educação especial, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e dêem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva (BRASIL, 2001 a, p.1).

Reafirma-se no referido artigo, em conformidade aos dispositivos presentes na Política Nacional de Educação Especial (1994) e LDB/96, o enquadramento da educação especial enquanto modalidade da educação escolar. No caso específico deste documento, é reafirmada a condição dessa modalidade escolar perpassar todas as etapas e modalidades da educação básica.

Em relação aos critérios de “apoiar”, “complementar”, “suplementar” ou “substituir” os serviços educacionais comuns⁴³, infere-se que a modalidade da educação

⁴³ No Parecer nº17/2001 há referência sobre esses conceitos: *Apoiar*: “[...] prestar auxílio ao professor e ao aluno no processo de ensino e aprendizagem, tanto nas classes comuns quanto em salas de recursos”, *Complementar*: “[...] completar o currículo para viabilizar o acesso à base nacional comum”. *Suplementar*: “ampliar , aprofundar ou enriquecer a base nacional comum”. *Substituir*: “[...] colocar em lugar de”. Compreende o atendimento educacional especializado realizado em classes especiais, escolas especiais, classes hospitalares e atendimento domiciliar (BRASIL,2001c, p.11).

especial, enquanto direcionada ao cumprimento de tais dispositivos, busca suprir as demandas dos diferentes tipos de necessidades educacionais.

Carvalho (2003, p. 53) adverte para a imprecisão que tem ocorrido no entendimento da questão do financiamento desses serviços e recursos ofertados pela educação especial. A autora indica a necessidade de se definir “[...] a quem cabe a iniciativa e o financiamento das ações: se à educação especial ou ao ensino regular”. Segundo a autora, pelo fato de as ações de “apoio, complementação e suplementação” serem efetivadas “para alunos matriculados em classes comuns”, ela adverte para a seguinte ocorrência: por serem escassos os recursos financeiros em educação especial, “[...] seus gestores têm solicitado que os gastos correspondentes saiam dos recursos do ensino regular, proposta nem sempre acolhida”.

A definição do que se considera alunos com necessidades educacionais especiais é explicitada no Artigo 5º, que estabelece:

Resolução CNE/CEB nº 2/2001

Art. 5º Consideram-se educandos com necessidades educacionais especiais os que, durante o processo educacional, apresentarem:

I- dificuldades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento que dificultem o acompanhamento das atividades curriculares, compreendidas em dois grupos:

- a) aquelas não vinculadas a uma causa orgânica específica;
- b) aquelas relacionadas a condições, disfunções, limitações ou deficiências;

II- dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos, demandando a utilização de linguagens e códigos aplicáveis;

III- altas habilidades/superdotação, grande facilidade de aprendizagem que os leve a dominar rapidamente conceitos, procedimentos e atitudes. (BRASIL, 2001 a , p. 2).

A terminologia expressa nessa Resolução revela uma abrangência maior na caracterização daqueles alunos que pertencem à categoria das necessidades educacionais especiais⁴⁴. Por outro lado, de acordo com Prieto (2004, p. 6), a definição presente na

⁴⁴ Vale retomar o conceito de necessidades especiais empreendido, por exemplo, na Política Nacional de Educação Especial: a “pessoa portadora de necessidades especiais é a que apresenta, em caráter permanente ou temporário, algum tipo de deficiência física, sensorial, cognitiva, múltipla, condutas típicas ou altas habilidades, necessitando, por isso, de recursos especializados para desenvolver mais plenamente o seu potencial e/ou superar ou minimizar suas dificuldades. No contexto escolar, costumam ser chamadas de pessoas portadoras de necessidades educativas especiais” (BRASIL, 1994, p. 23). Ao comparar-se essa definição com o conceito empreendido na Resolução 2/2001, percebe-se o redimensionamento que esse conceito adquiriu. Isso pode ser explicado, pela extensão pelo qual o conceito é abordado na Declaração de

Resolução pode sugerir que as dificuldades recaiam sobre o próprio aluno, “[...] ainda que a definição adotada tenha a intencionalidade de ressaltar o funcionamento da pessoa em relação à aprendizagem, utilizando os termos dificuldades ou limitações e facilidades para caracterizar as condições do educando [...]”.

Outro aspecto constatado na proposição que trata da caracterização do “educando com necessidades educacionais especiais”, na referida Resolução, diz respeito às implicações que a própria abrangência do termo pode sugerir. Ao se enquadrarem na categoria das “necessidades educacionais especiais” os diferentes grupos, quer seja dos que apresentam “dificuldades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento”, vinculadas ou não a uma causa orgânica específica, quer seja “as dificuldades de comunicação e sinalização” ou “altas habilidades/superdotação”, incorre-se o risco de neutralizar a questão da deficiência. Conforme Ferreira (2004, p. 17),

Essa linha de classificação atenua as referências às condições de deficiência dos alunos e procura uma linguagem menos patológica e, em tese, mais educacional. De outra parte, pode ampliar o universo das chamadas necessidades especiais ou deficiências.

Embora sustentemos a posição de não atribuir ao próprio aluno as causas que incidem sobre suas dificuldades ou limitações, da mesma forma entendemos que se torna improcedente neutralizar o fato desse aluno dispor de uma limitação, a ponto de entendê-la como natural⁴⁵. A contribuição de Omote (2004, p. 7) para a análise dessa questão é pertinente, pois indica que “No afã de desmontar alguns mitos, credences e estereótipos, vem sendo empregados nos discursos de inclusão alguns conceitos que rapidamente se tornaram lugares comuns”. Um desses “conceitos”, segundo o autor, estaria fundamentado na “[...] idéia de que todas as pessoas apresentam diferenças umas em relação a outras, fazendo crer que mesmo as mais graves patologias são apenas diferenças quaisquer”. Agindo dessa forma, considera-se que se pode incorrer no risco de não se proceder a intervenção educacional conforme as necessidades desse indivíduo. Assim, concorda-se

Salamanca (1994), na qual a expressão “[...] necessidades educativas especiais refere-se a todas as crianças e jovens cujas necessidades decorrem de sua capacidade ou de suas dificuldades de aprendizagem” (UNESCO, 1994).

⁴⁵ Uma vez que a questão das necessidades educacionais especiais engloba também os casos de deficiência, há de se considerar que esta é representada por várias categorias. Numa dessas categorias, estariam aquelas pessoas que possuem limitações de ordem intelectual (deficientes mentais), demandando uma intervenção educacional compatível com suas necessidades, motivo esse que nos leva a reconhecer essas diferenças como necessidades específicas.

com Omote (2004, p.7) o qual considera que “[...] a realidade anátomo-fisiológica de determinadas diferenças [...] precisa ser reconhecida e acolhida, para que sejam possíveis a prescrição e a utilização, com proveito [...] de recursos especiais que podem auxiliar os portadores de tais diferenças a reduzirem suas limitações [...]”. Frente a essas questões, o autor adverte que “A visão romanesca de inclusão que negligencia a realidade biológica pode representar um retrocesso na concepção acerca das deficiências” (OMOTE, 2004, p. 7).

Os princípios éticos, políticos e estéticos que devem permear a modalidade da educação especial constam no Artigo 4º da referida Resolução:

Resolução CNE/CEB nº2/2001

Art. 4º Como modalidade da Educação Básica, a educação especial considerará as situações singulares, os perfis dos estudantes, as características bio-psicossociais dos alunos e suas faixas etárias e se pautará em princípios éticos, políticos e estéticos de modo a assegurar:

I- a dignidade humana e a observância do direito de cada aluno de realizar seus projetos de estudo, de trabalho e de inserção na vida social;

II- a busca da identidade própria de cada educando, o reconhecimento e a valorização das suas diferenças e potencialidades, bem como de suas necessidades educacionais especiais no processo de ensino e aprendizagem, como base para a constituição e ampliação de valores, atitudes, conhecimentos, habilidades e competências;

III- o desenvolvimento para o exercício da cidadania, da capacidade de participação social, política e econômica e sua ampliação, mediante o cumprimento de seus deveres e usufruto de seus direitos (BRASIL, 2001a , p.1)

Vale indicar que as bases nas quais estão fundamentados esses princípios orientam-se, de acordo com Garcia (2004), pela perspectiva da tendência liberal⁴⁶. Assim, por exemplo, o princípio de assegurar “[...] a busca da identidade própria de cada educando”, reconhecendo-se e valorizando as “suas diferenças e potencialidades”, indica uma perspectiva a-histórica de se concebê-lo, uma vez que cada um, isoladamente, deverá ser capaz de prover suas necessidades e buscar um objetivo individual. Portanto, conforme a autora, “Estas indicações são representativas de uma visão de homem que se constrói individualmente, por suas próprias iniciativas” (GARCIA, 2004, p. 59).

⁴⁶ O termo “pensamento liberal” remete às características do liberalismo. O liberalismo representou uma “[...] doutrina que serviu de substrato ideológico às revoluções antiabsolutistas que ocorreram na Europa (Inglaterra e França, basicamente) ao longo dos séculos XVII e XVIII [...] O liberalismo defendia 1) a mais ampla liberdade individual; 2) a democracia representativa com separação e independência entre três poderes; 3) o direito inalienável à propriedade; 4) a livre iniciativa e a concorrência como princípios básicos capazes de harmonizar os interesses individuais e coletivos e gerar progresso social” (SANDRONI, 1994, p. 196).

Essa orientação parece tornar-se mais evidente, quando, no documento do Parecer CEB 17/2001, está justificada pela concepção de que “Todo o cidadão deve, primeiro, tentar encontrar uma identidade inconfundivelmente sua”. Essa concepção, pautada na desarticulação de homem enquanto sujeito histórico e determinado pelas relações sociais estabelecidas, é expressa no documento pela seguinte premissa: “Para simbolizar a sociedade humana, podemos utilizar a forma de um prisma, em que cada face representa uma parte da realidade.” A partir dessa premissa, recomenda-se que “[...] para encontrar sua identidade específica, cada cidadão precisa encontrar-se como pessoa, familiarizar-se consigo mesmo, até que, finalmente, tenha uma identidade, um rosto humanamente respeitado” (BRASIL, 2001c, p. 9).

A seguir, empreende-se, na próxima seção, a análise das prerrogativas que orientam a estrutura organizacional do processo inclusivo, tal como já mencionado.

2.2.5.2 Organização do ensino especial

Conforme exposto, essa Resolução se deve ao propósito de instituir as diretrizes para a educação especial na educação básica, estabelecendo-se para tanto, diferentes critérios que abrangem as formas de organização que esse processo exige. O Artigo 7º certamente expressa, em linhas gerais, a proposta central desse documento:

Resolução CNE/CEB nº2/2001:

Art.7º O atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais deve ser realizado em classes comuns do ensino regular, em qualquer etapa ou modalidade da Educação Básica. (BRASIL, 2001a , p. 2).

Diante da prerrogativa estabelecida, tem-se a partir dessa Resolução, uma mudança fundamental em relação aos outros documentos normativos analisados. Isso significa que, se anteriormente à Resolução, a Constituição Federal (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) tratavam da oferta de ensino especial na rede regular de ensino mediante um caráter “*preferencial*”, agora evidencia-se um “deslocamento” dessa condição, de modo que as proposições contidas no documento em análise orientam para essa oferta, fundamentalmente, no âmbito do ensino regular.

Em conformidade aos dispositivos estabelecidos no Artigo 7º, no Artigo 9º apresentam-se as disposições concernentes à criação de condições que visam a dar

sustentabilidade ao processo inclusivo no ambiente regular de ensino, estabelecendo-se, assim, a organização da educação especial no sistema regular:

Resolução CNE/CEB nº2/2001

Art. 9º As escolas podem criar, extraordinariamente, classes especiais, cuja organização fundamenta-se no capítulo II da LDBEN, nas diretrizes curriculares nacionais para a Educação Básica, bem como nos referenciais e parâmetros curriculares nacionais, para atendimento, em caráter transitório, a alunos que apresentem dificuldades acentuadas de aprendizagem ou condições de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos e demandem ajudas e apoios intensos e contínuos.

§ 1º Nas classes especiais, o professor deve desenvolver o currículo, mediante adaptações, e, quando necessário, atividades da vida autônoma e social no turno inverso.

§2º A partir do desenvolvimento apresentado pelo aluno e das condições para o atendimento inclusivo, a equipe pedagógica da escola e família devem decidir conjuntamente, com base em avaliação pedagógica, quanto ao seu retorno à classe comum (BRASIL, 2001 a, p. 3).

Como se pode evidenciar, a indicação desse artigo prescreve a criação de classes especiais⁴⁷ em caráter *extraordinário*, além da condição primeira de que os alunos que se beneficiam desse atendimento, o façam em “caráter transitório”.

A existência das classes especiais nas escolas de ensino regular, no contexto do processo da inclusão escolar, com frequência, tem incitado a posições diferenciadas por parte dos interlocutores que analisam esse processo. De certo modo, essas posições tendem a se refletir na própria forma de elaboração das proposições políticas que se circunscrevem aos documentos.

Tem-se, de um lado, o entendimento de que o recurso da classe especial implicaria no atual contexto da inclusão escolar, em impedimentos para que os alunos, de fato, pudessem contar com o atendimento na classe comum, uma vez que esse recurso estaria representando um meio de segregação, dentro do próprio sistema regular de ensino. Segundo essa posição, tal recurso já teria cumprido o seu papel em outro momento histórico⁴⁸, e que no atual processo, este não mais se justificaria.

⁴⁷ Conforme o Parecer nº 17/2001, a classe especial “[...] é uma sala de aula, em escola de ensino regular, em espaço físico e modulação adequada. Nesse tipo de sala, o professor da educação especial utiliza métodos, técnicas, procedimentos didáticos e recursos pedagógicos especializados e, quando necessário, equipamentos e materiais didáticos específicos, conforme série/ciclo/etapa da educação básica, para que o aluno tenha acesso ao currículo da base nacional comum. A classe especial pode ser organizada para atendimento às necessidades educacionais especiais de alunos cegos, alunos surdos, de alunos que apresentam condutas típicas de síndromes e quadros psicológicos, neurológicos ou psiquiátricos e de alunos que apresentam casos graves de deficiência mental ou múltipla” (BRASIL, 2001c, p. 23).

⁴⁸ A constituição da classe especial compôs parte do modelo educacional, em que a defesa da integração escolar seria dada no “sistema de cascata”, onde a condição para o preparo do aluno deveria ser feita

Outro ponto de resistência em relação à permanência desse recurso da educação especial, se deve ao “desvirtuamento” do propósito a que esse serviço esteve subjugado. Conforme indica Omote (2000), ao invés de esse recurso ter sido entendido como um meio de dispor o acesso ao ambiente escolar para aqueles alunos que até então estavam afastados do meio escolar por conta de sua deficiência, teve-se a ocorrência da inserção de alunos que já estavam no ambiente escolar, portanto, de alunos com dificuldades de aprendizagem.

Assim, conforme atesta Omote, (2000, p.52) “[...] a abertura de classe especial numa escola não tem melhorado a oportunidade de as crianças deficientes terem acesso à escola”. Isso porque “[...] os alunos para aquela classe especial são comumente recrutados entre os que já freqüentam a escola”. Portanto, em função da própria arbitrariedade utilizada nos critérios de inserção desses alunos no ambiente especial de ensino, a realidade que se constata é a de que “as escolas [...] iniciam o processo de abertura de classes especiais em função da existência no seu interior de alunos com graves dificuldades de aprendizagem”.

Em relação a essa análise, compartilha-se da posição do autor quando atesta que “Não é o recurso que precisa ser combatido, mas o seu mau uso é que precisa ser reconhecido e urgentemente corrigido”. Assim, entendemos, conforme o autor, que “As classes especiais são importantes recursos de escolarização de deficientes [...]. É uma importante conquista que precisa ser preservada [...]” (Omote, 2000, p.51). Portanto, questionamos se o “caráter extraordinário” prescrito pela Resolução não será interpretado como caráter de “eventualidade” e, dessa forma, seja incitada a defesa pela extinção ou não implementação das classes especiais nas escolas regulares.

O Parágrafo único do Artigo 1º trata da oferta de ensino especial a partir dos níveis iniciais de educação, prevendo o que se segue:

Resolução CNE/CEB nº2/2001

Parágrafo único. O atendimento escolar desses alunos terá início na educação infantil, nas creches e pré-escolas, assegurando-lhes os serviços de educação especial sempre que se evidencie, mediante avaliação e interação com a família e a comunidade, a necessidade de atendimento educacional especializado (BRASIL, 2001a, p. 1).

gradativamente a partir de um *continuum* de serviço e a classe especial representaria, então, um dos meios para o preparo para essa inserção.

Observa-se que esse dispositivo encontra-se em conformidade com a diretriz geral empenhada na Resolução, que é de garantir a oferta educacional em todos os níveis da educação básica. Porém, frente às condições na qual se encontra a realidade da educação infantil⁴⁹, questiona-se em que medida esse nível de ensino poderá contar com uma estrutura pertinente às diferentes demandas educativas particularmente nas creches. Os dispositivos que constam no Artigo 8º certamente esclarecem os critérios nos quais deve sustentar-se a proposta de oferta de educação especial na rede regular de ensino. Assim preconiza:

⁴⁹ Uma dessas condições estaria associada à reduzida parcela de crianças que pode se beneficiar do atendimento educacional nesse nível de ensino. Conforme o Censo Demográfico de 2000, os indicadores estatísticos revelam que a população total de crianças de 0 a 6 anos no País é de 23.141.413. O levantamento realizado pelo MEC em 2001 sobre o número de matrículas de crianças que freqüentam creches e pré-escolas, portanto, também inseridas na faixa etária de 0 a 6 anos, indica um total de 5.912.150 crianças nos estabelecimentos educacionais cadastrados nos sistemas de ensino. Além disso, embora a legislação brasileira indique a possibilidade do atendimento de crianças de 0 a 3 anos estar integrado à normatização que rege o sistema educacional nacional, o fato é que “No Brasil, o atendimento à faixa etária de zero a três anos cresceu à margem do sistema educacional em programas alternativos, informais. Em geral, esses programas vinculam-se ao setor da Assistência Social, funcionam em espaços comunitários ou domésticos, não exigem qualificação profissional e são ofertados a uma população vulnerabilizada que não tem acesso às creches. De modo geral, a indefinição dessa questão nas regulamentações nacional, estaduais e municipais fragiliza a precária articulação entre os setores da Assistência Social e da Educação, bem como a gestão e o financiamento das ações voltadas para a primeira infância” (UNESCO, 2003, p. 27).

Resolução CNE/CEB nº 2/2001

Art. 8º As escolas da rede regular de ensino devem prever e prover na organização de suas classes comuns:

I- professores das classes comuns e da educação especial capacitados e especializados, respectivamente, para o atendimento às necessidades educacionais dos alunos;

II- distribuição dos alunos com necessidades educacionais especiais pelas várias classes do ano escolar em que forem classificados, de modo que essas classes comuns se beneficiem das diferenças e ampliem positivamente as experiências em todos os alunos, dentro do princípio educar para a diversidade;

III- flexibilizações e adaptações curriculares que considerem o significado prático e instrumental dos conteúdos básicos, metodologias de ensino e recursos didáticos diferenciados e processos de avaliação adequados ao desenvolvimento dos alunos que apresentam necessidades educacionais especiais, em consonância com o projeto pedagógico da escola, respeitada a frequência obrigatória;

IV- serviços de apoio pedagógico especializado, realizado, nas classes comuns, mediante:

a) atuação colaborativa de professor especializado em educação especial;

b) atuação de professores – intérpretes das linguagens e códigos aplicáveis;

c) atuação de professores e outros profissionais itinerantes intra e interinstitucionalmente;

d) disponibilização de outros apoios necessários à aprendizagem, à locomoção e à comunicação.

V- serviços de apoio pedagógico especializado em salas de recursos, nas quais o professor especializado em educação especial realize a complementação ou suplementação curricular, utilizando procedimentos, equipamentos e materiais específicos;

VI- condições para reflexão e elaboração teórica da educação inclusiva, com protagonismo dos professores, articulando experiência e conhecimento com as necessidades/possibilidades surgidas na relação pedagógica, inclusive por meio de colaboração com instituições de ensino superior e de pesquisa;

VII- sustentabilidade do processo inclusivo, mediante aprendizagem cooperativa em sala de aula, trabalho de equipe na escola e constituição de redes de apoio, com a participação da família no processo educativo, bem como de outros agentes e recursos da comunidade;

VIII- temporalidade flexível do ano letivo, para atender às necessidades educacionais especiais de alunos com deficiência mental ou com graves deficiências múltiplas, de forma que possam concluir em tempo maior o currículo previsto para a série/etapa escolar, principalmente nos anos finais do ensino fundamental, conforme estabelecido por normas do sistemas de ensino, procurando-se evitar grande defasagem idade/série;

IX- atividades que favoreçam, ao aluno que apresente altas habilidades/superdotação, o aprofundamento e enriquecimento de aspectos curriculares mediante desafios suplementares nas classes comuns, em salas de recursos ou em outros espaços definidos pelos sistemas de ensino, inclusive para conclusão, em menor tempo, da série ou etapa escolar nos termos do Artigo 24,V, “c”, da Lei 9.394/96 (BRASIL, 2001a, p. 2).

Conforme especificado nesse artigo tem-se à disposição um arcabouço normativo específico com a finalidade de estruturar criteriosamente o espaço comum de ensino.

A condição que orienta para a necessidade de flexibilização do currículo escolar, especificado no inciso III do artigo 8º da Resolução CNE/CEB 2/2001, tem gerado, na perspectiva da educação especial, pontos de vista diferenciados. Uma dessas posições atesta que o exercício de flexibilização da proposta curricular, de certa forma, estaria contribuindo para a permanência da diferenciação entre níveis de aprendizagem e, com isso, o propósito da inclusão escolar estaria desvirtuado. Mantoan (2003, p. 131), por exemplo, discorda “[...] do caráter especial e da validade dos métodos de ensino escolar

para pessoas com deficiência”. Conforme sua concepção, o exercício de “[...] adaptar currículos, facilitar tarefas e diminuir o alcance dos objetivos educacionais concorrem para que rebaixemos o nível de nossas expectativas em relação à potencialidade desse para enfrentar uma tarefa mais complexa, diferente”. Entretanto, a flexibilização de currículos não deve ser entendida como “facilitação de tarefas” e sim, como meio de serem atingidos os objetivos propostos dentro de uma situação específica de aprendizagem. Entendemos que a não flexibilização de currículos em turmas que dispõem de alunos com determinados tipos de necessidades educacionais especiais é negar a especificidade das exigências demandadas por tais alunos. Defendemos a igualdade de oportunidades educativas, sem que necessariamente, esta igualdade esteja relacionada ao acesso educacional pelos mesmos objetivos, métodos e recursos educativos.

O inciso V, ainda no Artigo 8º da Resolução CNE/CEB 2/2001, apresenta outro tipo de apoio especializado que as escolas deverão prover: a sala de recursos⁵⁰ em que a condição é de que os professores especializados em educação especial realizem o atendimento. Conforme o Parecer CNE/CEB nº 17/2001, prescreve-se que o atendimento nesse ambiente “[...] pode ser realizado individualmente ou em pequenos grupos, para alunos que apresentem necessidades educacionais especiais semelhantes, em horário diferente daquele em que freqüentam a classe comum” (BRASIL, 2001c, p. 22). Constatase a permanência do provimento dos recursos da educação especial nos ambientes regulares de ensino. Esse fato, ao nosso entendimento, é favorável, mesmo no contexto da educação inclusiva, uma vez que a defesa pela permanência de serviços dessa ordem tende a preservar o “especial da educação”.

O item VI do 8º artigo da Resolução CNE/CEB 2/2001 preconiza o provimento de “[...] condições para reflexão e elaboração teórica da educação inclusiva, com protagonismo dos professores [...]”.(BRASIL, 2001a, p.2). Leva-se em conta, nessa premissa a experiência desses professores em relação a práticas surgidas na relação pedagógica. Entendemos, no entanto, que o propalado “protagonismo” desses profissionais não deve sugerir que respostas ao processo inclusivo sejam demandados somente ao professor. Se a ênfase recair estritamente sobre a responsabilidade desse profissional,

⁵⁰ Conforme está definido no Parecer CNE/CEB nº 17/2001, a sala de recursos constitui-se por um “[...] serviço de natureza pedagógica, conduzido por professor especializado, que suplementa (no caso dos superdotados) e complementa (para os demais alunos) o atendimento educacional realizado em classes comuns da rede regular de ensino. Esse serviço realiza-se em escolas, em local dotado de equipamentos e recursos pedagógicos adequados às necessidades educacionais especiais dos alunos, podendo estender-se a alunos de escolas próximas, nas quais ainda não exista esse atendimento” (BRASIL, 2001c, p.22).

incorre-se o risco de conceber-se o processo da inclusão circunscrito apenas ao ambiente da sala de aula. Ou ainda, há de se considerar que a responsabilidade não deve incidir também somente pelos professores que atuam especificamente em educação especial. Conforme indica Prieto (2003, p. 146), “[...] cabe ressaltar [...] que parece estar delegada aos *professores capacitados* e, principalmente, aos *professores especializados em educação especial* a responsabilidade pelo êxito ou fracasso do que está sendo denominada inclusão escolar”(grifos da autora) .

Quanto aos demais elementos que devem conferir a sustentabilidade do processo inclusivo, conforme trata o inciso VII do 8º artigo na Resolução CNE/CEB 2/2001, esses são referenciados como constitutivos da escola e da comunidade. Na escola, seriam efetivadas mediante a “aprendizagem cooperativa em sala de aula” e “trabalho de equipe na escola”. Na comunidade, estaria este processo determinado pelas “redes de apoio” com a participação da família e de outros agentes e recursos da comunidade.

A prescrição de condições educacionais para alunos que apresentem altas habilidades/superdotação⁵¹ é referenciada no inciso IX do Artigo 8º na Resolução CNE/CEB 2/2001, como oferta de caráter suplementar, a ser ofertado não somente nas classes comuns, como também “[...] em salas de recursos ou em outros espaços definidos pelos sistemas de ensino” (BRASIL, 2001a, p.3).

Faz-se ainda pertinente uma análise sobre os dispositivos do inciso I, no qual prescreve-se que, para a sustentabilidade do processo inclusivo, há de se contar com a disponibilidade de professores das classes comuns e da educação especial capacitados e especializados para atuarem nesse ambiente. Para maior compreensão dessa questão, é necessário uma complementação o com disposto no Parágrafo 1º do Artigo 18, que determina os critérios que definem os professores capacitados:

⁵¹ Conforme a definição expressa no Parecer CEB 17/2001, o termo altas habilidades/superdotação significa “[...] grande facilidade de aprendizagem que os leve a dominar rapidamente os conceitos, os procedimentos e as atitudes e que, por terem condições de aprofundar e enriquecer esses conteúdos, devem receber desafios suplementares em classe comum, em sala de recursos ou em outros espaços definidos pelos sistemas de ensino, inclusive para concluir, em menor tempo, a série ou etapa escolar” (BRASIL 2001c, p.17).

Resolução CNE/CEB 2/2001

§1º (**Art.18**) São considerados *professores capacitados* para atuar em classes comuns com alunos que apresentam necessidades educacionais especiais aqueles que comprovem que, em sua formação, de nível médio ou superior, foram incluídos conteúdos sobre educação especial adequados ao desenvolvimento de competências e valores para:

- I- perceber as necessidades educacionais especiais dos alunos e valorizar a educação inclusiva;
- II-flexibilizar a ação pedagógica nas diferentes áreas do conhecimento de modo adequado às necessidades especiais de aprendizagem;
- III-avaliar continuamente a eficácia do processo educativo para o atendimento de necessidades educacionais especiais;
- IV-atuar em equipe, inclusive com professores especializados em educação especial (BRASIL, 2001a , p. 4).

Em continuidade, a Resolução define, no Artigo 18, o que são os professores especializados em educação especial, conforme segue:

Resolução CNE/CEB 2/2001

§ 2º (**Artigo 18**) São considerados *professores especializados em educação especial* aqueles que desenvolveram competências para identificar as necessidades educacionais para definir, implementar, liderar e apoiar a implementação de estratégias de flexibilização, adaptação curricular, procedimentos didáticos pedagógicos e práticas alternativas adequados ao atendimento das mesmas, bem como trabalhar em equipe, assistindo o professor de classe comum nas práticas que são necessárias para promover a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais (BRASIL, 2001a , p. 4).

A garantia da existência desses profissionais, contudo, depende da qualidade da formação profissional, outro ponto tangenciado pela Resolução nº 2/01. De acordo com o especificado no Artigo 18, a formação dos professores *capacitados* pode ser efetivada em nível médio ou superior desde que comprovem que em sua formação foram incluídos conteúdos sobre educação especial que possibilitem a intervenção pedagógica com o aluno. Quanto aos professores *especializados*, deverão comprovar “formação em cursos de licenciatura em educação especial ou em uma de suas áreas” e também a “[...] complementação de estudos ou pós-graduação em áreas específicas da educação especial[...]” (§3º) (BRASIL, 2001a, p.4-5).

Dada a condição da educação especial inserir-se no sistema comum de ensino, necessária se faz a menção aos critérios de formação de profissionais que atuam sobretudo na educação básica, posto que são esses os profissionais que recebem os alunos na sala de aula. Conforme Prieto (2003, p. 139),

O fato de as indicações legais convergirem para que os alunos com deficiência, os superdotados e os com condutas típicas, que apresentam necessidades educacionais especiais, sejam matriculados e escolarizados preferencialmente na rede regular de ensino e, mais recentemente, com foco na classe comum, essas impõem (ou, pelo menos deveriam impor) aos sistemas de ensino a tarefa de capacitar todos os profissionais da educação para que possam oferecer adequadas condições educacionais a esses alunos.

Para a viabilização das condições de formação dos professores, as recomendações estão propostas no documento “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica” instituídas pela Resolução Conselho Nacional de Educação/Conselho Pleno (CNE/CP 1/2002). Nesse documento, o Artigo 6º estabelece que:

A definição dos conhecimentos exigidos para a constituição de competências deverá, além da formação específica relacionada às diferentes etapas da educação básica, propiciar a inserção no debate contemporâneo mais amplo, envolvendo questões culturais, sociais, econômicas e o conhecimento sobre o desenvolvimento humano e a própria docência, contemplando:

II- conhecimentos sobre crianças, adolescentes, jovens e adultos, aí incluídas as especificidades dos alunos com necessidades especiais e as das comunidades indígenas.

Contudo, considera-se que, mesmo que tais Diretrizes contemplem a questão das necessidades educacionais especiais, ao estarem tais proposições associadas a uma mera questão de “conhecimento sobre...”, questiona-se se o ponto central, que deveria implicar sobre questões referentes a intervenção pedagógica nessas condições, não ficará amenizado. Corroboramos a reflexão de Prieto (2003, p. 139) que, ao analisar essa diretriz, afirma que:

[...] a questão que se coloca é se essa formulação será suficiente para que todos os cursos de formação de professores, da educação infantil ao ensino médio, tenham condições de atender aos alunos com necessidades educacionais especiais nas classes regulares, preservando a eles iguais oportunidades de aprendizagem e desenvolvimento. Afinal, quais interpretações e implicações decorrem dessa formulação que propõem ‘contemplar conhecimentos’? Proporcionar ‘conhecimentos’ incluirá o ‘aprender a ensinar’ tais educandos?

As disposições apresentadas no Artigo 10 indicam determinadas particularidades de concessão da oferta de ensino às pessoas com necessidades educacionais especiais, a saber:

Resolução CNE/CEB nº 2/2001

Art 10 Os alunos que apresentem necessidades educacionais especiais e requeiram atenção individualizada nas atividades da vida autônoma e social, recursos, ajudas e apoios intensos e contínuos, bem como adaptações curriculares tão significativas que a escola comum não consiga prover, podem ser atendidos, em caráter extraordinário, em escolas especiais, públicas ou privadas, atendimento esse complementado, sempre que necessário e de maneira articulada, por serviços das áreas de Saúde, Trabalho e Assistência Social.

§ 1º As escolas especiais, públicas e privadas, devem cumprir as exigências legais similares às de qualquer escola quanto ao seu processo de credenciamento e autorização de funcionamento de cursos e posterior reconhecimento.

§ 2º Nas escolas especiais, os currículos devem ajustar-se às condições do educando e ao disposto no Capítulo II da LDBEN.

§ A partir do desenvolvimento apresentado pelo aluno, a equipe pedagógica da escola especial e da família devem decidir conjuntamente, quanto à transferência do aluno para escola da rede regular de ensino, com base em avaliação pedagógica e na indicação, por parte do setor responsável pela educação especial do sistema de ensino, de escolas regulares em condição de realizar o seu atendimento educacional (BRASIL, 2001a, p. 3)

De acordo com o que especifica a referida Resolução, aos casos em que não for possível a oferta educativa por meio do ensino regular, é recomendada, em caráter extraordinário, a escola especial. No entanto, tem-se que o tipo de escola que deve atender a essas demandas em específico, geralmente é a escola especial de caráter privado. Infere-se a partir dessa evidência, que a oferta de educação especial, embora, na perspectiva da inclusão educacional, esteja, “sendo pensada” como um direito público, certos encaminhamentos, como o atendimento nas escolas especiais privadas parece preservar a dicotomia que impede a garantia do direito público ao acesso educacional no ambiente regular de ensino.

Conforme indica Garcia (2004, p. 64), “[...] essa política formaliza o trabalho realizado pelas escolas especiais privadas como parte do sistema regular de ensino”. Também, quanto à articulação a ser promovida pelas instâncias da Saúde, Trabalho e Assistência Social, pelo fato de não estar especificado como tal relação será efetivada, coloca-se em questionamento em que medida determinada instância vai realmente responder pelas responsabilidades que lhe cabem.

Julga-se procedente para a análise, também o Artigo 14 da Resolução CNE/CEB nº2/2001 que de certa forma, tangencia as deliberações circunscritas ao disposto no Artigo 10, principalmente no que se refere a formas de efetivação dessa oferta.

Resolução CNE/CEB nº 2/2001

Art. 14 Os sistemas públicos de ensino serão responsáveis pela identificação, análise, avaliação da qualidade e idoneidade, bem como pelo credenciamento de escolas ou serviços públicos ou privados, com os quais estabelecerão convênios ou parcerias para garantir o atendimento às necessidades educacionais especiais de seus alunos, observados os princípios da educação inclusiva (BRASIL, 2001a, p. 4).

As disposições propaladas nesse artigo são referentes aos aspectos operacionais da educação inclusiva, de modo que a competência para identificar, analisar, avaliar e credenciar as escolas é da alçada dos sistemas públicos de ensino. Entretanto, o estabelecimento de “convênios ou parcerias para garantir o atendimento” deixa evidente que tais sistemas responderão por esse compromisso associados a demais instâncias. A forma pela qual essa parceria está prescrita é claramente evidenciada nas disposições que regem o Artigo 2, o qual situa a ênfase no papel da escola para a concretização da proposta inclusiva:

Resolução CNE/CEB nº 2/2001

Art. 2º Os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos (BRASIL, 2001a, p. 1).

O Artigo 6º reforça a incumbência delegada à escola para favorecer o processo inclusivo, ao estabelecer o que segue:

Resolução CNE/CEB nº2/2001

Art. 6º Para a identificação das necessidades educacionais especiais dos alunos e a tomada de decisões quanto ao atendimento necessário, a escola deve realizar, com assessoramento técnico, avaliação do aluno no processo de ensino e aprendizagem, contando, para tal, com:

- I- a experiência do seu corpo docente, seus diretores, coordenadores, orientadores e supervisores educacionais;
- II- o setor responsável pela educação especial no respectivo sistema;
- III- a colaboração da família e a cooperação dos serviços de Saúde, Assistência Social, Trabalho, Justiça e Esporte, bem como do Ministério Público, quando necessário (BRASIL, 2001a, p. 2)

Diante da análise realizada, infere-se que a Resolução CNE/CEB 2/2001 disponibiliza os critérios organizativos que devem dar conformidade à propalada proposta da inclusão escolar. As especificações que remetem à condição dessas oportunidades educativas serem disponibilizadas e garantidas no ambiente regular de ensino são claras.

Entretanto, chama-nos a atenção o fato de que a prioridade concedida às escolas para gerir e responder por tal processo está fortemente referenciada nessa Resolução. Diante disso, necessário se faz atentar que os encaminhamentos propostos para a implementação desse amplo e complexo processo, que em muito ultrapassa a instância educacional, ao que parece, ficam reduzidos, na forma de sua materialização ao próprio âmbito das unidades escolares. A ênfase, colocada por exemplo, na necessidade das próprias escolas responderem pela inclusão, parece ser julgada suficiente para dar conta da amplitude da proposta que se anuncia.

No presente debate, não se pode esquecer os históricos entraves políticos que, em grande medida, dificultaram o processo de implementação de políticas para essa modalidade e que, conseqüentemente, resultaram em sérias limitações do acesso educacional às pessoas com necessidades educacionais especiais. Embora não se possa desconsiderar o processo de lutas e conquistas empenhadas ao longo das décadas pelas pessoas com necessidades especiais por melhores condições de acesso educacional, o fato é que a realidade que se revela ainda no advento da década de 1990 indica a premência de novos rumos a serem percorridos pela educação especial. Parte desses entraves estão indicados no documento relativo à “Política Nacional de Educação Especial”, da seguinte forma:

- Insuficiência de ações organizadas, articuladas e coordenadas entre os diversos níveis de planejamento nas esferas federal, estadual, municipal e particular, e entre as áreas de ação social, saúde, educação, previdência, trabalho e justiça;
- Planejamentos distanciados da realidade educacional do País, prejudicando o atendimento das reais necessidades dos portadores de necessidades especiais;
- Descontinuidade dos planejamentos e ações, decorrentes de mudanças administrativas;
- Descontinuidade, nos vários níveis de administração, dos critérios estabelecidos pelos órgãos representativos da educação especial para a alocação de recursos e definição de prioridades;
- Escassez de recursos financeiros para os programas de educação especial;

- Desigualdades nas oportunidades educacionais oferecidas em regiões, estados, zonas urbanas e rurais, decorrentes do desequilíbrio geográfico, social e econômico (BRASIL, 1994b, p. 30-31).

Vale ressaltar que a luta histórica empenhada em prol da superação das práticas sociais vinculadas à segregação, exclusão e preconceito, bem como o embate pelo reconhecimento dos direitos das pessoas com necessidades educacionais especiais, tem norteado o campo das deliberações políticas para esta área. Assim sendo,

A luta para que os portadores de deficiência contem com as mesmas condições e oportunidades educacionais que o conjunto da população tem, dentre outras referências, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, na qual se afirma que ‘todo homem tem direito à instrução’(Art. XXVI). Esse direito foi reafirmado em 1975, com a proclamação da Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes (SOUSA; PRIETO, 2002, p.126).

Diante das sérias evidências que comprometem o direito ao acesso educacional das pessoas com necessidades educacionais especiais, a defesa da integração e educação para todos, ao que parece, tende a conferir novas perspectivas para essa área. Quer seja por meio de movimentos internacionais ou nacionais, o fato é que a luta pela igualdade de direitos e integração social, tem, com expressividade, resultado em conquistas, promovendo-se resultados significativos na implementação das políticas.

Conclui-se o capítulo, com a constatação de que não há carência de legislação sobre a educação especial em nosso país⁵². Em decorrência disso, amplia-se a consciência de que o problema pode não estar apenas nas leis, mas sim, na política educacional adotada pelos governos do Brasil nos últimos anos. Conforme pode ser constatado nos principais documentos analisados, existe uma distância entre o acordado em lei e o realizado pelos poderes públicos estaduais e municipais e o Governo Federal nesse campo educativo. No entanto, a prudência de ordem metodológica alerta que é preciso fugir da armadilha de limitar esta pesquisa a apenas aferir o nível de proximidade entre o previsto em lei e o concretizado em ações estatais visto que esses não podem coincidir integralmente. Defende-se a argumentação de que a implementação dessas políticas depende de condicionantes socioeconômicos e políticos vigentes, em âmbito nacional e internacional,

⁵² Que isso não seja confundido com a defesa da posição de que essa legislação não deva ser modificada ou aperfeiçoada.

visto que não ocorrem em espaço social vazio. Os próximos capítulos desta dissertação pretendem dar conta dessa discussão.

3 O CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: A REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA

A análise da configuração que a educação especial vem assumindo a partir da década de 1990 no Brasil implica ter, como realizado no capítulo anterior, a compreensão da política estatal pertinente a essa modalidade da educação escolar. No entanto, para dar continuidade a esta investigação deve-se avançar, ultrapassando, assim, a propensão de explicar tal processo restrito à esfera da política educacional. O argumento é o de que o objeto em estudo não se determina por si mesmo, ao contrário, tem estreitas vinculações com o lugar histórico, com as circunstâncias temporais e com as contingências específicas da vida material na qual se constitui e é produzido. Em consonância com esse pressuposto, o presente capítulo tem como objetivo a contextualização histórica das questões analisadas no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas, a saber, na fase monopolista de desenvolvimento do capitalismo mundial.

O final do século XX caracterizou-se por transformações no modo de produção social, fundado no metabolismo do capital, as quais decorreram da resposta do capitalismo mundial às crises de rentabilidade e valorização que se tornaram mais evidentes a partir da década de 1970. A superação da crise mundial ocorreu com uma nova configuração e uma nova dinâmica da produção e da acumulação do capital.

O referido período é concebido por Mészáros (2003, p.10) como sendo um estágio histórico do desenvolvimento transnacional do capital ou, mais especificamente, uma “nova fase do imperialismo hegemônico global”. O imperialismo⁵³, enquanto característica geral e permanente do capitalismo, explicam Duménil e Lévy (2004, p.15), sempre esteve aliado “[...] a processos de dominação de toda espécie, indo desde a simples imposição da abertura de fronteiras de países em nível de desenvolvimento inferior, [...] até o colonialismo puro e simples, e toda sua pressão e extorsão decorrentes”. Dessa forma, os autores concebem que o imperialismo é constituído pelo conjunto dessas relações “[...] que se define pela procura por lucros, por meio da sujeição, fora das metrópoles capitalistas”. A relação de dominação estabelecida fundamenta-se numa hierarquia de

⁵³ Na perspectiva de Lênin (1987, p.88), “O imperialismo é o capitalismo chegado a uma fase de desenvolvimento onde se afirma a dominação dos monopólios e do capital financeiro, onde a exportação dos capitais adquiriu uma importância de primeiro plano, onde começou a partilha do mundo entre os trustes internacionais e onde se pôs termo à partilha de todo o território do globo, entre as maiores potências capitalistas.”

poderes, na exploração do mais fraco pelo mais forte. Como o imperialismo não é obra de um único país e sim, do conjunto deles, cada Estado, nas conflituosas relações estabelecidas entre os países, representa o interesse de suas classes dominantes.

Os períodos de crise do capital revelam as contradições imanentes à própria organização do sistema capitalista, que tem, na monopolização, as condições para a exacerbação desse antagonismo. De acordo com Mazzucchelli (1985, p.96), “[...] a monopolização se refere [...] ao domínio do ‘capital global da sociedade’ pelos grandes blocos privados de capital”. Congrega, nesse processo, “[...] a própria internacionalização dos circuitos produtivos e financeiros de valorização”, a partir da “exportação do capital”, onde os “[...] blocos do capital centralizados monopolicamente tendem a exercer o comando da produção e do trabalho numa escala mundial” (MAZZUCHELLI, 1985, p. 99).

Na concepção de Mazzucchelli (1985, p.110), “[...] o capital, na busca do lucro máximo, torna-se periodicamente ocioso ou excessivo em relação à taxa de lucro esperada, daí resultando as crises”. Nesse processo, “[...] o monopólio não apenas reafirma a tendência à superacumulação como introduz novas determinações que terminam por agravar a instabilidade própria da economia capitalista”.

A crise do sistema capitalista, nas décadas de 1970 e 1980, caracteriza-se, de acordo com Silva (2003, p.53), pelo “[...] esgotamento dos mercados internos de alguns países centrais, na queda de produtividade e lucratividade, e na desvalorização do dólar.” Tais fatores, por consequência, impulsionaram “[...] um novo processo de reorganização do capitalismo com reflexos nas esferas política e ideológica” (SILVA, 2003, p.54). As orientações convergem-se no sentido de ampliar a capacidade do capital, que deverá encontrar, a partir das exigências da “modernização”, as condições ideais para expandir-se. “Com os primeiros sintomas da crise mundial, no começo dos anos 70, [...] buscou-se recuperar e, logo, ampliar a competitividade da região no mercado mundial. A implementação dessa capacidade implica uma urgente e necessária modernização do setor exportador” (ROITMAN, 2000, p.90).

As estratégias de combate à crise capitalista são expressas, no plano econômico, mais especificamente pela especulação do capital financeiro⁵⁴, que deve ofertar as

⁵⁴ O capital financeiro, na configuração do modelo do capitalismo monopolista, expressa-se sob um caráter internacional, sinalizando “[...] a concentração da produção e do capital, a tal ponto desenvolvida que ela dá e já deu origem ao monopólio” (LÊNIN, 1987, p.46). Na configuração do capital, principalmente a partir da década de 1980, o capital financeiro é representado por novas formas de centralização do capital

condições necessárias para a retomada do processo de acumulação. Essas estratégias inserem-se no contexto da “mundialização do capital”, que, nas palavras de Chesnais (1996, p. 22), representa “[...] um modo específico de funcionalismo do capitalismo mundial [...]”, cuja organização está pautada “[...] sobretudo pelas operações e pelas escolhas de formas de capital financeiro mais concentradas e centralizadas do que em qualquer período anterior ao capitalismo.”

Assim, a mundialização do capital representa uma nova configuração do capitalismo e confere perspectivas às mais variadas formas de apropriação de riquezas, que mantém “[...] uma economia explicitamente orientada para os objetivos de rentabilidade e de competitividade, e nas quais somente as demandas monetárias solventes são reconhecidas” (CHESNAIS, 2001 p.7). Tal como está estruturado, esse processo conferiu grande mobilidade ao capital, possibilitando a esse “[...] soltar a maioria dos freios e anteparos que comprimiram e canalizaram sua atividade nos países industrializados” (CHESNAIS, 2001 p.10).

Entretanto, tal forma de organização, em nenhum momento, sugere a igualdade nas condições de rendimento ou competitividade entre os países, ao contrário, a mundialização liberou “[...] todas as tendências à desigualdade que haviam sido contidas com dificuldades, no decorrer da fase precedente” (CHESNAIS, 2001, p.12). De tal modo, essa dinâmica resguarda as contradições iminentes ao sistema capitalista, uma vez que, liberados os entraves, a polarização passa a representar justamente a consequência a essa forma de organização. Assim, “[...] deixando-o por sua conta, operando sem nenhuma rede, o capitalismo produz a polarização da riqueza em um pólo social, (que é também espacial) e no outro pólo, a polarização da pobreza e da miséria mais desumana” (CHESNAIS, 2001, p.13). Ao analisar essa questão, Coraggio (1996, p.79), indica que “[...] algumas consequências desse processo já são evidentes: a autonomização e a vertiginosa mobilidade do capital financeiro, a polarização social [...] e o crescente fosso entre norte e sul.”

Na busca de conter o processo de deflação ocorrido no período de 1973-1975, articularam-se medidas envolvendo “[...] a mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de

monetário, não mais interligadas somente aos grandes bancos, mas também representado pelos “fundos de pensão, isto é, os grandes fundos de aposentadoria [...]; os fundos mútuos, isto é, fundos comuns de aplicação e gestão de carteiras de títulos; bem como as companhias de seguros mais orientadas para os sistemas de seguro de vida e de aposentadoria complementar” (CHESNAIS, 1996, p. 291).

controle de trabalho mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital” (HARVEY, 1999, p. 138-140).

Assim, a reorganização capitalista atinge amplamente o modelo do processo produtivo, que modifica suas bases conferindo novas formas aos tipos de gestão da produção e do trabalho. Essa articulação se define pelo processo de “acumulação flexível” que, conforme Harvey (1999, p.140), “[...] caracteriza-se pelo surgimento de setores da produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”.

Os efeitos desse novo processo traduzem-se sob formas diversificadas, porém incidindo basicamente na ampliação da precarização das condições de trabalho e acesso a esse. Peroni (2003, p.25-26), ao fundamentar sua análise sobre tal questão, adverte que:

O processo de acumulação flexível traz conseqüências diretas sobre os trabalhadores, pois, com o crescimento do desemprego estrutural, os empregadores exercem maior pressão sobre a força de trabalho, impondo regimes e contratos mais flexíveis. Além do desemprego estrutural, há uma redução do emprego regular e um aumento do trabalho em tempo parcial e temporário, assim como do subcontrato.

A amplitude da atual crise do capital é tal que “[...] afeta em profundidade todas as instituições do Estado e os métodos organizacionais correspondentes” e acompanhando essa crise, vem a crise política em geral (MÉSZÁROS, 2002, p.106-107). A doutrina neoliberal atribui à interferência estatal o ocasionamento das crises econômicas. Consoante com essa lógica, são considerados elementos determinantes para o agravamento das crises do capital: a oferta estatal de serviços sociais, as garantias trabalhistas, às quais são associados à falta de capacidade administrativa do Estado. Uma de suas principais bandeiras neoliberais consiste na desregulamentação estatal com vistas a viabilizar novas possibilidades promissoras de acumulação de capital por meio da livre iniciativa. Propõe-se “[...] a diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais (incluindo educação, saúde, pensões e aposentadorias, transporte público e habitações populares) e sua subsequente transferência ao setor privado” (TORRES, 1997, p. 115) .

As políticas de liberalização, de desregulamentação e de privatização, de acordo com a análise de Saes (2001), promovem a sustentabilidade do processo que envolve o

movimento do capital financeiro. Explicita que “[...] ao capital financeiro internacional representado politicamente pelo FMI, pelo Banco Mundial [...], interessa a implementação de uma política ampla e profunda de desestatização, de desregulamentação e de abertura da economia brasileira”. Isso se explica frente à condição de que “A execução conjugada dessas três políticas significa, para o capital financeiro internacional, a abertura de novas oportunidades de investimento no espaço capitalista periférico” (SAES, 2001, p. 87).

Mazzucchelli (1985, p.116) adverte que “[...] as contradições da ordenação privada passam a se projetar no interior da própria regulação estatal”. De tal modo, no contexto de crise capitalista, o Estado irá configurar seus mecanismos de modo pertinente a debelar as situações de desequilíbrio⁵⁵. Por outro lado, essas medidas acabam desencadeando outros fatores que trarão conseqüências negativas ao processo de superação dessa condição. Assim é que:

[...] ao contribuir, *em meio a própria crise*, para a sustentação da rentabilidade corrente - reforçando os mecanismos de defesa dos grandes capitais - a ação estatal termina por sancionar a especulação, alimentar as pressões inflacionárias e inibir a recuperação do investimento produtivo (MAZZUCHELLI, 1985, p.116, grifo do autor).

Mesmo assim, tem-se nesse processo, a expressa participação dos Estados nacionais, que, na defesa de suas classes dominantes, mantém as medidas favoráveis aos seus interesses. Duménil e Lévy (2004, p.15) argumentam que os Estados “[...] mantém, por um lado, relações de luta, indo até o confronto armado entre duas potências ou grupos de potências dentro de sistema de alianças, mas operam, por outro lado, igualmente relações de cooperação.” Dessa forma, concluem que “[...] cada Estado representa aí o interesse de suas classes dominantes”.

A participação dos Estados nacionais no processo de liberalização e desregulamentação do capital efetiva-se de várias formas. Quer seja por meio de “[...] medidas legislativas e reguladoras de desmantelamento de instituições anteriores e de colocação no lugar de novas”, quer seja por meio de acordos de livre comércio, o fato é que, “[...] sem a ajuda ativa dos Estados, os FMN [grupos industriais] transnacionais e os investidores financeiros institucionais não teriam chegado a posições de domínio que

⁵⁵ O tipo de interferência assumida configura-se “através do controle monetário e do refinanciamento das dívidas”, fatores que deverão evitar a “eclosão de reversões descontroladas, atenuando de maneira decisiva a intensidade das crises” (MAZZUCHELLI, 1985, p.116-117).

sustentam hoje e não se manteriam tão à vontade nessas posições” (CHESNAIS, 2001, p.11).

3.1. NEOLIBERALISMO E IMPERIALISMO

A doutrina do capitalismo, na era em que há a emergência de um regime de acumulação predominantemente financeiro, é denominada de neoliberalismo⁵⁶. Ou seja, o neoliberalismo “[...] é a ideologia do capitalismo na era da máxima financeirização da riqueza, a era da riqueza mais líquida, a era do capital volátil” (MORAES, 2001, p.10).

Nesta dissertação, adota-se a definição de neoliberalismo elaborada por Moraes (2001, p. 10), que explicita três significados assumidos pelo termo. Primeiro, o neoliberalismo pode ser concebido como “[...] uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social”. Outro entendimento é o de “[...] um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria *think-tanks*, isto é, centros de geração de idéias e programas, de difusão e promoção de eventos”. Por fim, pode denotar também “[...] um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1970”, os quais foram “[...] propagados pelo mundo a partir das agências multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods⁵⁷ (1945), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)”.

⁵⁶ O neoliberalismo é uma doutrina político-econômica que “[...] representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno. Estruturou-se no final da década de 30 por meio das obras do norte-americano Walter Lippmann, dos franceses Jacques Rueff, Maurice Allais e L. Baudin e dos alemães Walter Eucken, W. Röpke, A. Rüstow e Müller-Armack” (SANDRONI, 1994, p.240). De acordo com Ferraro (1999, p.21), “[...] o surgimento do neoliberalismo como movimento organizado de reação data do *Colloque Walter Lippmann*, realizado em Paris em 1938”. O livro “O caminho da servidão” de Friedrich von Hayek, datado de 1944, é considerado o seu manifesto. Outro expoente é Milton Friedman, da Escola de Chicago, que escreveu “Capitalismo e Liberdade”, publicado em 1962. Ferraro (2000, p.38) adverte para uma questão fundamental: “Por mais que os neoliberais afirmem seu propósito de retorno aos liberais clássicos, há que se ter presente a absoluta diversidade de situação. Os economistas liberais clássicos são, ao mesmo tempo, criadores e intérpretes de um movimento histórico revolucionário, conduzido pela burguesia industrial ascendente. O neoliberalismo, ao contrário, é um movimento surgido na contramão da história, voltado não para a transformação, mas para a restauração de um passado distante. O pretendido resgate dos princípios teóricos do liberalismo econômico clássico não devolve, por si só, as condições objetivas que o produziram no passado e sem as quais a teoria cede lugar à doutrina, os princípios transformam-se em dogmas, as propostas tornam-se bandeiras e os cientistas viram espadachins”.

⁵⁷ Trata-se da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944, em Bretton Woods (New Hampshire, EUA). A Conferência contou com a participação de representantes de 44 países, com o objetivo de planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais que haviam sido prejudicadas pela Segunda Guerra Mundial. Dessa conferência nasceram o Fundo Monetário

O neoliberalismo apresentou-se como uma das possíveis soluções para a crise capitalista da década de 1970, por meio da implementação de uma série de reformas que se fundamentaram nos princípios da privatização de empresas estatais e serviços públicos e da desregulamentação ou criação de novas regras, para diminuir a interferência do Estado nos negócios privados. O que, de acordo com Petras (1997, p.37), deve ser entendido como "[...] uma ideologia para justificar e promover a reconcentração de riquezas, a reorientação do Estado em favor dos super-ricos". Desse modo, "[...] a privatização, a desregulamentação e o livre-comércio, não são elementos de uma estratégia de desenvolvimento, e sim estratégias de classe e justificativas para o enriquecimento da classe dominante".

Ao estabelecer a relação entre neoliberalismo e imperialismo, Duménil e Lévy (2004, p.12) argumentam que as transformações neoliberais foram formidavelmente beneficiadas pela dominação imperialista sobre o resto do mundo. Assim sendo, “[...] o estágio neoliberal do imperialismo se mostrou particularmente frutífero para as classes e países dominantes ao drenar enorme renda do resto do mundo”. O imperialismo neoliberal possui características próprias e particulares, como a importância das movimentações financeiras, como explica Chesnais (1996; 2001), ao referir-se a financeirização e a mundialização financeira. Assim,

A dominação imperialista sobre o resto do mundo beneficiou formidavelmente as transformações neoliberais; o estágio neoliberal do imperialismo se mostrou particularmente frutífero para as classes e países dominantes ao drenar enorme renda do resto do mundo, é em contrapartida, o projeto que encarna o neoliberalismo, ou seja, o reestabelecimento do poder e da renda das classes proprietárias dos meios de produção, terminou reforçado (DUMÉNIL; LÉVY, 2004, p. 12).

Os inimigos contra os quais o neoliberalismo se volta nos países desenvolvidos são “[...] as formas de regulação econômica do século XX: o Estado Keynesiano, os sindicatos e as políticas de bem-estar social”. Nos países periféricos, os inimigos são “[...] o Estado desenvolvimentista e a chamada democracia populista” (MORAES, 2001, p.11).

Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Os acordos assinados nesse evento tiveram validade para o conjunto de países liderados pelos Estados Unidos (SANDRONI, 1994, p.68).

Ancorando-se em Castanho (2003), pode-se sintetizar as principais posturas da doutrina neoliberal da seguinte forma:

- a) restrição ao poder “excessivo” do movimento operário e do sindicalismo, pressionando as empresas por salários e o Estado por políticas sociais;
- b) manutenção do Estado forte apenas para conter o sindicalismo e controlar a moeda;
- c) no mais, minimização do Estado quanto a investimentos na economia e em política social;
- d) disciplina orçamentária;
- e) restauração da taxa “natural” de desemprego e recriação do “exército de reserva” de trabalhadores;
- f) estabilidade monetária;
- g) restauração da taxa de lucro das empresas restituídas à competitividade via produtividade (CASTANHO, 2003, p.28).

Nesse sentido, o neoliberalismo responde pela função de salvaguardar o mercado daqueles fatores que poderiam constituir-se em entraves para o seu desenvolvimento, dentre estes, o modo de regulamentação estatal. Tal tipo de intervenção, se fosse estruturada sob forma de garantia de bens públicos, demandaria em desvantagens à dinâmica do livre-mercado. Argumentam os neoliberais que os direitos sociais passariam a representar, nessa ótica, privilégios que acarretariam no crescimento das despesas públicas e, conseqüentemente, a inflação. Assim, as instituições sociais decorrentes do Estado protecionista “[...] tornariam a economia rígida demais, engessada, estagnada. Elas impediriam o funcionamento das virtudes criadoras do mercado” (MORAES, 2001, p.35).

De tal modo, o âmbito da desregulamentação congrega as iniciativas que visam a “[...] criar novas regulamentações, um novo quadro legal que diminua a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados” (MORAES, 2001, p.35). Essa premissa está relacionada ao modo pelo qual o Estado deve estar orientado. A diminuição da “interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos privados” responde pela grande tônica que orienta a doutrina neoliberal, ou seja, a necessidade do mercado permanecer livre para ampliar-se.

Uma das formas de consolidação desse ideário se concretiza a partir da privatização, o que confere, de acordo com Mazzucchelli (1985, p.120), um tipo de orientação pautada “[...] na permanente tensão entre seu caráter público e privado”. A perspectiva da privatização possibilita, de certa forma, maior mobilidade ao capital, uma vez que “[...] os fundos públicos tendem a se transformar em capital centralizado à

disposição dos grandes grupos”. Por consequência, os efeitos são sentidos na esfera pública, pois “[...] as políticas sociais tendem a se converter em instrumentos de capitalização da acumulação privada.” Dessa forma, “[...] a administração da política econômica tende unicamente a sancionar as características da estrutura monopólica” (MAZZUCHELLI, 1985, p.120).

No âmbito das tendências neoliberais, o segmento central que deverá conferir a sustentabilidade desse modelo é o mercado e, por esse motivo, é sobre essa esfera que recaem as exigências de modernização, eficiência e competitividade. Na perspectiva dessas novas regulamentações é que se empreendem a “[...] redução da atividade reguladora e disciplinadora do Estado no terreno da economia (em geral) e das relações de trabalho (em particular)” (SAES, 2001, p.82) e adotam-se medidas que se traduzem sob formas de políticas focalizadoras e descentralizadoras.

A focalização se traduz pela oferta de bens públicos, antes de caráter mais universalizante e considerado direito social, a grupos setorializados que se enquadram na situação de pobreza absoluta. A adoção de políticas compensatórias, que tão comumente passam a compor as agendas dos países em desenvolvimento, não responde somente pelo critério de redução dos gastos públicos, amplamente defendido pelos neoliberais. As políticas de focalização determinam o rompimento dos próprios direitos sociais universais, uma vez que o acesso deixa de ser universal para destinar-se, especificamente, aos grupos de pessoas vivendo em situações mais emergenciais.

Ao estabelecer essa diferenciação, Moraes (2001, p.66) explica que “O acesso universal faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos.” Por outro lado, ressalta que “O acesso seletivo permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios”, considerando que “[...] em muitos países submetidos a programas de ajuste neoliberal, as políticas sociais são praticamente reduzidas a programas de socorro à pobreza absoluta.” Frente a essa circunstância, o autor adverte para o fato de que “As políticas sociais do neoliberalismo, por sua vez, aproximam-se cada vez mais do perfil de políticas compensatórias, isto é, de políticas que supõem [...] um outro projeto de sociedade definido em um campo oposto ao da deliberação coletiva e da planificação”.

A descentralização expressa-se no sentido de salvaguardar a outras instâncias sociais, e não necessariamente ao Estado, as decisões e formas de atuação política. O critério da descentralização se justifica e se define pela própria retirada do Estado de parte

de suas atribuições, efetivada na oferta do bem-estar social, que é considerada pelos signatários do neoliberalismo o entrave principal no processo de dinamização da economia. Essa iniciativa é adotada, como já referenciado, no âmbito dos serviços públicos sociais. Assim, o Estado, nessa esfera, torna-se mínimo, sem no entanto, que isso signifique o enfraquecimento do seu controle nas demais esferas sob seu poder. Em termos político-administrativos, a descentralização prescreve uma autonomia na condução de determinadas instâncias administrativas⁵⁸, embora continue exercendo uma relação institucional com o Estado fundamentada no caráter público que a oferta dos seus serviços assumem.

Em linhas gerais, essas são as considerações que perfazem a proposta de ajustes neoliberais, voltados principalmente à consolidação de estratégias que implicam na retirada do Estado na oferta dos direitos sociais, representando parte constitutiva da própria especificidade do movimento dos ajustes neoliberais. De tal modo, “[...] estas condições não são uma manifestação de que o sistema estaria ‘funcionando mal’, e sim a contraface do funcionamento correto de um novo modelo social de acumulação” (SOARES, 2003, p.20).

Além disso, convém destacar que as proposições neoliberais, embora estejam sendo implementadas sob a justificativa de promoção de maiores possibilidades de ascensão do mercado e que este fator poderia conduzir a melhores perspectivas desenvolvimentistas dos países, o fato é que:

O neoliberalismo é incapaz de cumprir sua promessa de liberdade e igualdade no mercado. Primeiro, porque as grandes corporações do capital se fortaleceram e a suposta igualdade econômica se transformou numa caricatura. Segundo, porque a dispersão e perda de identidade de sujeitos sociais, o ‘salve-se quem puder’, não elimina por si a existência de classes sociais e o surgimento [...] de novos sujeitos com novas identidades pós-neoliberais (TOLEDO, 2002, p.84).

A partir de tais condicionalidades, analisa-se, a seguir, a maneira sob a qual o Estado articula seus padrões de atuação, de modo a responder adequadamente às

⁵⁸ Esta autonomia se realiza, entre outras formas, a partir da municipalização. Conforme analisa Peixoto (2003, p. 101), a municipalização, por exemplo, aplicada à esfera educacional, “[...] não é uma idéia nova no Brasil, estando já incluída dentre as práticas educacionais americanas que aqui foram difundidas nas décadas de 20 e 30 pela Associação Brasileira de Educação.” Já para a década de 1990, “O grande desafio que a questão da descentralização pela via da municipalização vem propor para o nosso país é, portanto, o de buscar construir um sistema educacional no qual os três níveis governamentais atuem de forma integrada, com o objetivo de concretizar uma escola pública destinada a todos os cidadãos brasileiros” (PEIXOTO, 2003, p. 105).

exigências de inserção nos novos moldes requeridos pelo modelo da reestruturação capitalista e produtiva.

3.2. REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES DO ESTADO COM A SOCIEDADE CIVIL

Na perspectiva histórica aqui adotada, o Estado, que é o desencadeador das políticas públicas e educacionais, tem na vida material a sua base, o que significa que ele não existe como obra da classe dominante, mas, ao constituir-se como o resultado do modo material de vida dos indivíduos, assume a forma da vontade dominante (MARX; ENGELS, 1986). Assim sendo, concebe-se o Estado como sendo histórico, concreto por ser Estado de classe e, nesse sentido, Estado máximo para o capital internacional - já que no processo ele se retira, transferindo para o mercado o controle das políticas sociais - e Estado mínimo para as políticas de bem-estar social.

Destarte, os mecanismos de reformulação do Estado implementada em vários países na década de 1990 devem ser entendidos como sendo “[...] as estratégias e os instrumentos para se manter intactas as condições de reprodução das relações sociais capitalistas [...]” (SILVA, 2003, p.78). A partir desse pressuposto, compreende-se que se trata de um processo de configuração de um “Estado mínimo” que passa a ser “[...] mínimo apenas para as políticas sociais conquistadas no período de bem-estar social [...] pois na realidade, o Estado é máximo para o capital” (PERONI, 2003, p.33).

A iniciativa da redefinição estatal no Brasil foi proposta em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Tal Plano teve como objetivo “[...] orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado nos termos definido pela Presidência” (BRASIL, 1995c, p.11).

A principal justificativa que permeou o processo de reorientação do Estado está fundamentada na crítica ao modelo estatal calcado sobre uma concentração e centralização rígida das suas funções e, portanto, incapaz de responder ao volume das demandas sociais. Como parte da disseminação de um consenso que passa a apontar os limites desse tipo de organização, situa-se o que Boron (1999) chama de “satanização do Estado e exaltação do mercado”. Essa ofensiva se reverte em uma significativa descaracterização do Estado, no sentido de atribuir-se a esse um perfil de ineficiência, e, por outro lado, a disseminação de

um ideário que se centra nas virtudes de um Estado orientado para um modelo de mercado e na apologia à eficiência do setor privado.

A prescrição de uma reforma administrativa pautada no modelo gerencial, ponto fundamental da proposta de redefinição estatal, tem seus fundamentos nos critérios que compõem a esfera mercadológica, cujas metas centradas na competitividade e eficiência, nitidamente comporiam o perfil desse novo modelo. Esses princípios, defendidos pelo viés da administração gerencial⁵⁹, que, pela condição de favorecer o deslocamento, dos procedimentos, para os resultados; implicariam também na defesa da autonomia e participação social, fator esse que viabilizaria a retirada do Estado no provimento dos recursos.

Essa questão é assim analisada por Peroni (2003, p.59): “[...] a administração pública gerencial tem, como estratégias, a definição precisa dos objetivos e a autonomia do administrador para gerar recursos humanos, materiais e financeiros”. Pondera ainda que “[...] essa autonomia é cobrada através de resultados, verificando se foram ou não atingidos os objetivos propostos no contrato”.

Cumpra ainda destacar que a implementação do modelo gerencial de administração, ao propor as formas de participação, o faz sob o argumento de que somente a interferência estatal, nos moldes pela qual passa a estar organizada, torna-se insuficiente na oferta e garantia dos direitos sociais, necessitando então, que outras instâncias compartilhem desse compromisso. Essa colaboração seria efetivada a partir dos segmentos da sociedade civil, que sob forma de parcerias, devem responder também por essas responsabilidades.

A forma pela qual estão disponibilizadas as atribuições dos serviços que compõem o aparelho do Estado define-se a partir de uma divisão de setores. De tal modo, o “núcleo estratégico” do Estado corresponderia àquele “[...] setor que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas” (BRASIL, 1995c, p.41). A representatividade do Estado e suas formas de controle expressam-se a partir da composição do núcleo estratégico. A proposta da reforma estatal resguarda também um setor “[...] em que são prestados serviços que só o Estado

⁵⁹ O modelo de administração gerencial, segundo consta no Plano Diretor, orienta-se pelos “[...] princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivo à criatividade”(BRASIL, 1995c, p.17). Propõe que “[...] no plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais.” Afirma também que “[...] a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995c, p.16).

pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar” (BRASIL, 1995c, p.41). Esse segmento compõe as “atividades exclusivas do Estado”.

No âmbito dos “serviços não exclusivos”, resguarda-se a oferta de serviços advindos da atuação do Estado “[...] simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas”. Tal abertura consolida-se frente à condição de que:

As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado [...]. São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus (BRASIL, 1995c, p.41-42).

O outro setor se traduz pela “[...] produção de bens e serviços para o mercado [...]”, no qual “[...] corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado, como por exemplo, as do setor de infra-estrutura” (BRASIL, 1995c, p.42).

Frente a essa estruturação, tem-se que a conseqüente defesa e a efetivação da privatização dos serviços públicos reduz cada vez mais a esfera dos direitos sociais a uma perspectiva mercadológica, em consonância, portanto, às prerrogativas neoliberais. Pereira (1998, p.262) explica que “A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as receitas da venda de seus produtos e serviços e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades”. Conforme complementa o autor, “quando isso não acontece”, ou seja, quando o mercado não está em condições de assumir tais atividades, então “[...] abre-se espaço para o público não-estatal”. É nessa perspectiva, portanto, que a publicização ganha impulso no processo de redefinição do papel do Estado, como uma das principais estratégias de reconfiguração do espaço público.

Pereira (1998, p. 262), ao explicar sobre a abrangência dos domínios estabelecidos entre o que é público e o que é estatal, define que “o público não se confunde com o estatal”. Esclarece o autor que “[...] o espaço público é mais amplo que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal”. Assim, complementa que “é pública a propriedade que é de todos e para todos”. Quando a instituição detém o poder de legislar e tributar, diz-se que ela é estatal. Assim, “[...] é estatal a propriedade que integra o aparelho do Estado, sendo

regida pelo direito administrativo”. Por outro lado, “[...] é privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos”. Mesmo assim, tal instituição, embora regida pelo direito civil “[...] é uma instituição pública na medida em que está voltada para o interesse geral.” Assim, defende o autor que “[...] todas estas organizações sem fins lucrativos, são ou devem ser organizações públicas não-estatais”. Dessa forma, tem-se que “[...] as instituições de direito privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, e sim públicas não-estatais” (PEREIRA, 1998, p. 263).

Desse modo, é especificamente “no setor de serviços não-exclusivos de Estado” que prescreve-se que “[...] a propriedade deve ser em princípio pública não-estatal”. Explica o autor que “[...] não cabe ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implica a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado”. No entanto, a diferença que se estabelece nesse processo, advém da prerrogativa que estabelece que o controle do Estado “[...], deve ser necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade”. Prescreve o autor que “A sociedade atesta permanentemente a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo em que se estabelece um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil” (PEREIRA, 1998, p. 263).

De acordo com o proposto na reforma estatal, a estratégia da publicização conferiria maior dinamicidade e desempenho ao conjunto das ações. Assim, “[...] essa forma de parceria e entre sociedade e Estado, além de viabilizar a ação pública com mais agilidade e maior alcance, torna mais fácil e direto o controle social, mediante a participação, nos conselhos de administração, dos diversos segmentos beneficiários envolvidos” (BRASIL, 1997a, p.11).

Dentro dessa perspectiva, o Estado consolidaria a redução do “[...] seu papel de executor ou prestador de serviços, mantendo-se entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde” (BRASIL, 1995c, p.13). Portanto, o Estado não se retira totalmente de suas atribuições, uma vez que redirecionaria suas estratégias em nível de execução, transferindo, por exemplo, a outras instâncias tal responsabilidade, ao mesmo tempo em que prevalece o seu mecanismo de controle sob esses mesmos serviços.

Silva (2003, p. 98), ao analisar as “fronteiras entre o público e o privado”⁶⁰, tece sua crítica, apontando para um deslocamento, particularmente no contexto de redefinição do papel do Estado, no qual exige “[...] novos formatos institucionais e arranjos jurídicos para dar conta dessas novas relações”. Nesse processo, define que “[...] a condição de público não-estatal é um exemplo desse deslocamento de fronteiras”, onde se estabelece um preenchimento de um “espaço virtual híbrido”, cuja incerta delimitação entre o que é privado e o que é público incide sobre as dificuldades de “[...] identificação da responsabilidade institucional”. Adverte a autora que esse perfil pode assumir a face pública ou a face privada de acordo com o que é conveniente⁶¹. À luz desses mecanismos, tem-se que “[...] o público não-estatal expressa uma nova gestão privada dos recursos públicos, adaptada às necessidades atuais de dominação de classe” (SILVA, 2003, p. 98).

Assim, a condição de descentralização vai sendo incorporada aos eixos da reforma e consolidando-se como alternativa que deveria favorecer o perfil do novo Estado⁶². A especificidade do momento histórico em que é empreendida a reforma do Estado deve conduzir-nos à análise do significado que os critérios defendidos por tal proposta passam a representar. Portanto, no contexto do processo produtivo, em que se tem o ajuste do Estado às regras do mercado, a descentralização, por exemplo, cumprirá com o papel de “[...] retirar responsabilidades do Estado, o qual quer transferir para a sociedade, tarefas que eram suas no que se refere às políticas públicas e principalmente às políticas sociais” (PERONI, 2003, p.69).

Assim, na nova conformação social assumida, particularmente na década de 1990, na qual as funções do aparelho de Estado são divididas, passa a estruturar-se em uma das esferas provenientes dessa divisão, um rol de serviços que, embora constituído como de

⁶⁰ Estabelece a autora que, no modo de produção capitalista, diferente do modo de produção feudal, há a necessidade de distinção entre o público e o privado, onde se torna necessário “[...] uma instituição que se apresente como representante dos interesses gerais, acima das classes e responsável por um certo domínio público [...] Nessa esfera a estrutura jurídico-política burguesa transforma os agentes de produção em cidadãos de direitos iguais. Individualiza-os como pessoas jurídicas e unifica-os na comunidade nacional” (SILVA, 2003, p. 98).

⁶¹ Essa conveniência é explicada conforme diferentes circunstâncias, em que “Para receber recursos estatais, assume a face pública, mas para submeter-se à fiscalização das entidades dos movimentos populares e sindical e definir as normas de atendimento e de relações trabalhistas, assume a face privada, recorrendo ao direito da inviolabilidade da propriedade privada” (SILVA, 2003, p. 98).

⁶² Ao estipular-se a condição pela qual o critério da descentralização será adotado, o Plano estabelece que “[...] busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura” (BRASIL, 1995c, p.13).

domínio público, é executado a partir de mecanismos de cooperação com as organizações ditas públicas não-estatais de direito privado, advindas da sociedade civil. A esse segmento atribui-se a denominação de “terceiro setor”. Particularmente, “[...] no terceiro setor [...] presume-se que as organizações devam prestar serviços coletivos que não passam do exercício do poder de Estado” (FERNANDES, 2002, p. 23)⁶³.

No caso da educação, “A noção de parceria passou a ser utilizada para definir tanto a relação contratual estabelecida entre governos estaduais e fundações privadas que produzem programas de educação pela TV, quanto para designar convênios mantidos por governos municipais ou estaduais [...]”. Nessa perspectiva, “[...] qualificam-se como parcerias as redes de educação comunitárias lideradas pelas igrejas e aquelas capitaneadas pelos serviços sociais da indústria e do comércio” (DI PIERRO, 2001, p.327).

Creriosa e estrategicamente defendida, a parceria, que deve empreender a atuação simultânea entre Estado e esferas da sociedade civil, é apresentada e também referenciada como mérito pertencente aos cidadãos, cujas formas de participação são essenciais para a almejada transformação social.

Se, em décadas anteriores a participação da sociedade civil conclamava pela exigência e cobrança de melhores resultados advindos da atuação do Estado⁶⁴, o deslocamento que esse conceito assume com o advento da reconfiguração do Estado, o coloca numa relação favorável a esse. Nessa perspectiva, “[...] é que a proposta de participação reaparece, no discurso, como uma alternativa de resgate da sociedade civil em uma relação de co-responsabilidade e de divisão de tarefas com o Estado para a resolução da crise econômica e social”. Em conseqüência “[...] a participação por intermédio das organizações sociais distancia-se da concepção gestada pelos movimentos sociais da década de 1980” (SILVA, 2003, p.110).

Esse encadeamento, traduzido sob novas formas de organização e envolvimento social assume, na perspectiva de Montaño (2002), a verdadeira despolitização dos conflitos sociais, uma vez que a luta contra a reforma do Estado passa a se converter em parcerias com o Estado. Assim sendo,

⁶³ Cumpre destacar que a questão do terceiro setor será objeto de estudo no quarto capítulo desta dissertação.

⁶⁴ Durante a década de 1980, no Brasil, os movimentos sociais populares “[...] responsabilizaram o Estado pela situação de precariedade em que viviam e pela ausência de serviços públicos como saúde, educação, saneamento, eletricidade e transporte coletivo, utilizando-se dos mais variados recursos de pressão, como passeatas, reuniões, comícios, assembléias e ocupação de órgãos públicos” (SILVA, 2003, p.31).

[...] a relação Estado/sociedade civil tende a ser instrumentalizada, convertida em meio para alterar as *lutas sociais* – articuladas em torno de condições de classe, dirigidas contra a reforma do Estado, contra a reestruturação produtiva, contra a globalização – em *parceria* com o Estado e em *articulação* com a filantropia empresarial, na procura do melhor possível (MONTAÑO, 2002, p. 236).

Além disso, outro fator agravante no processo que envolve as parcerias diz respeito à forma pela qual a proposta de participação estaria sendo encaminhada. De acordo com a análise de Di Pierro (2001, p.330), essa não estaria condizente com um modelo que prescrevesse o empenho da sociedade civil como um todo. Conforme a autora, as práticas de parceria entre governos e organismos da sociedade civil “[...] distinguem as funções de formulação e controle da política social, reservadas ao núcleo estratégico da administração estatal, daquelas funções de execução, transferidas às organizações sociais”. No seu entendimento, a questão “[...] implica a admissão *a priori* de uma relação de comando e subordinação entre os parceiros, o que pode comprometer a horizontalidade do diálogo e da negociação e atingir também a autonomia das organizações sociais, resultando na sua cooptação e instrumentalização”.

Há de se considerar que a mediação estabelecida entre esferas da sociedade civil e Estado passa a atuar, favoravelmente, com o critério de contenção dos gastos sociais. Mesmo diante da condição de que o Estado intervenha com o financiamento numa dada organização social, entende-se que esse fator acaba por se reverter em descompromisso com a oferta pública dos direitos sociais. Isso porque a própria caracterização do serviço prestado por essa organização social restringe-se a grupos específicos de pessoas, portanto, desqualificando essas políticas como de direitos universal.

De acordo com Montañó (2002, p.199), nessa simplificada lógica, “[...] esta parceria fundamenta-se, por um lado, na real redução relativa de gastos sociais.” Explica seu argumento ao considerar que “[...] é mais barato que as ONGs⁶⁵ prestem serviços precários e pontuais/locais, do que o Estado, pressionado por demandas populares e com as necessidades/condições da ‘lógica democrática’, desenvolva políticas sociais permanentes e de qualidade”.

⁶⁵ Organizações Não-Governamentais.

A multiplicação dos provedores não-governamentais é favorecida a partir de mecanismos de normatização, advindos da própria esfera estatal⁶⁶. Institucionaliza-se, assim, o recuo do Estado no que condiz ao financiamento e oferta dos serviços sociais e, ao mesmo tempo, a manutenção do seu controle sobre esses mesmos serviços. Portanto, da mesma forma em que se concebe a capacidade da sociedade civil para “[...] gerar projetos, assumir responsabilidades, empreender iniciativas e mobilizar pessoas e recursos necessários ao desenvolvimento do país” (BRASIL, 2000a, p.27), não se perde de vista que tal organização será controlada pelo órgão estatal, que deverá “[...] orientar, supervisionar e cooperar na implementação das ações” (BRASIL, 2000a, p. 46).

Como visto, a reestruturação do Estado nos moldes neoliberais resulta na transferência de parte das suas responsabilidades sociais para a iniciativa privada, para parcelas da sociedade civil, que atuam sob as formas de voluntariado, parceria e participação comunitária. A educação especial sofre as conseqüências da reforma do Estado uma vez que as políticas educacionais se inserem no conjunto de políticas públicas nacionais e, como tais, se constituem e se instituem no processo de adequação da educação brasileira às necessidades da nova etapa do capitalismo mundial.

A análise realizada sobre as políticas sociais neoliberais favoreceu o entendimento de que a focalização dos benefícios em alvos bem precisos e delimitados resulta numa redução de custos e na substituição da política de acesso universal pelo acesso seletivo aos benefícios de bem-estar social à parcela menor da população. A retórica neoliberal de compartilhar, ou mesmo de transferência da responsabilidade de manutenção educacional para a atividade privada e a sociedade civil como justificativa para aumentar a eficiência administrativa, significa uma forma de estimular a parceria, o custo compartilhado do ensino, o que significa fazer com que a comunidade aceite dividir as despesas escolares.

Os fundamentos da proposta de redefinição do Estado, analisados nesse segmento incidem sob formas particulares de condução das políticas educacionais. Porém, considera-se que tais políticas não são determinadas somente pelas deliberações advindas do modelo de reestruturação estatal e sim, que estão atreladas a outros condicionantes. Nesse sentido,

⁶⁶ Elaborada com vistas ao fortalecimento da sociedade civil, a Lei 9.790/99 qualifica as entidades como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Em relação à tal legislação, “[...]a qualificação de OSCIP acolhe e reconhece legalmente as organizações da sociedade civil cuja atuação se dá no espaço público não-estatal” (BRASIL, 2000a, p.26). Institui também o Termo de Parceria, definido como “[...] um novo instrumento jurídico criado pela Lei 9.790/99 para a realização de parcerias unicamente entre o Poder Público e a OSCIP para o fomento e execução de projetos” (BRASIL, 2000a, p.43).

procede-se no próximo capítulo deste estudo, a análise da interferência das agências internacionais como parte de consolidação da reforma educacional empreendida no Brasil.

4 AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS E A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS PARA A EDUCAÇÃO

Dar conta da análise da política para a educação especial demanda também a inserção no debate sobre os processos de construção e execução de políticas públicas educacionais pós 1990 por considerar que esta modalidade de ensino é determinada pelos condicionantes mais amplos que orientam a política educacional. Isso por sua vez, em termos metodológicos, implica o entendimento de que os fundamentos que dão sustentação à política educacional adotada pelo governo brasileiro, obviamente, não são gerados exclusivamente em âmbito nacional. Em decorrência, ao admitir vinculações de abrangência mundial, torna-se obrigatório considerar a influência direta ou indireta das agências internacionais nas reformas de cunho neoliberal implementadas pelos governos, bem como no direcionamento das políticas públicas, dentre elas a educação.

A justificativa para a adoção dessa abordagem encontra-se na constatação do incremento da influência das agências internacionais no período analisado. Evidentemente, essa influência não se resume a empréstimos financeiros, pois faz parte das metas dos organismos financiadores voltar-se para as políticas públicas e sociais, em especial a educação, por intermédio do estabelecimento de condicionalidades cruzadas feitas aos países tomadores de empréstimos, ao definir as metas, os prazos e os ajustes estruturais que esses têm a cumprir.

As considerações feitas anteriormente permitem argumentar que os programas de ajustes estruturais, dentre eles o da educação, mantêm vinculações com a conjuntura mais geral de reestruturação capitalista e de ajustes macroeconômicos implementados sob orientações de instituições financeiras internacionais. Nesse sentido, o Banco Mundial e demais instituições associadas aparecem como os principais articuladores de consensos sobre prioridades e estratégias de reformas educacionais, as quais têm como alvo principal os países considerados “em desenvolvimento” ou periféricos. É atribuído papel central à educação básica⁶⁷ como fator de desenvolvimento social e de garantia de estabilidade do sistema capitalista mundial.

⁶⁷ É importante considerar que há uma diferenciação entre o conceito de educação básica adotada pelo Banco Mundial e pela Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien) em 1990 (a ser tratada ainda neste capítulo). Enquanto que para o Banco Mundial a educação básica abrange o nível primário do primeiro ciclo, que no Brasil corresponderia às quatro séries iniciais, a definição de Jomtien é mais ampliada, uma vez que ao preconizar a satisfação das necessidades básicas de aprendizagens à todos, abrangeria as crianças, os jovens e os adultos. Há diferentes formas de interpretação do conceito preconizado em

Em função do exposto define-se como objetivo desse capítulo explicitar e analisar em torno de que principais idéias, linhas estratégicas e justificativas sobre políticas públicas educativas se articulam documentos orientadores produzidos pelo Banco Mundial e Unesco, incluindo também as recomendações e os compromissos acordados em convenções e conferências internacionais de educação promovidas sob os auspícios das referidas organizações.

As agências internacionais, fundamentando-se em análises da conjuntura social, econômica e política elaboram diretrizes, produzem recomendações divulgadas em relatórios, documentos resultantes de convenções e conferências internacionais que incidem, nem sempre de forma direta, nas formulações internas de cada país no tocante às políticas educacionais. A análise desses documentos pode intermediar a apreensão da influência dessas organizações na tomada de decisão dos governos quanto à definição de diretrizes na implantação de políticas educativas no contexto nacional, na definição dos temas, na articulação e na orientação das agendas políticas dos governantes pós 1990.

Para realizar o proposto, este capítulo está estruturado em duas partes. Na primeira, explicita-se a influência das agências internacionais como o Banco Mundial e a Unesco para a formação do consenso sobre o caráter e a necessidade das reformas educacionais⁶⁸ no Brasil visando, entre suas prerrogativas, à promoção da integração e inclusão escolar⁶⁹. Ato contínuo, analisam-se as principais recomendações para a educação nos países periféricos constantes nos seguintes documentos orientadores: A Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), a Declaração de Santiago (1993), a Declaração de Salamanca (1994), o Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI: “Educação: um tesouro a descobrir” de Jacques Delors (1996), e a Declaração de Cochabamba (2001).

Jomtien. Sobre essa questão, Torres (2001, p. 38) explica que “[...] a Declaração sobre Educação para Todos insistiu na necessidade de desfazer a visão de acesso à escola como equivalente à ‘universalização da educação primária’. No entanto, é dessa forma que esse termo continua sendo definido nos glossários, relatórios e documentos dos próprios organismos internacionais que patrocinaram a Educação para Todos”. No Brasil, a prioridade da universalização da educação básica recaiu sobre o nível de ensino fundamental.

⁶⁸ Para ampliar a questão das reformas educacionais, sugere-se a leitura de: SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. Política educacional. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002; SILVA Júnior, João dos Reis. A reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC. São Paulo: Xamã, 2002. PERONI, Vera. Política educacional e o papel do Estado: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

⁶⁹ Os respectivos termos serão definidos no momento da análise sobre as específicas agências.

O espaço consolidado pelas agências internacionais nos países em desenvolvimento deve ser entendido no contexto da mundialização do capital no qual se fortalecem outras formas de regulamentação, extrapolando aquelas provenientes dos Estados nacionais. Decorrentes do “[...] desmantelamento das regulações produzidas pelos Estados nacionais”, acaba-se “[...] transferindo muitas dessas regulações (produção de normas, regras e leis) para uma esfera maior: as organizações multilaterais como o G-7, a OMC, o Banco Mundial, o FMI, dominadas pelos governos e banqueiros dos países capitalistas centrais” (MORAES, 2001, p.39).

Leher (2003, p. 219) analisa a amplitude que a interferência dessas organizações tende a assumir.

[...] esses organismos têm um poder extraordinário, ditando, em sintonia com as frações das classes internacionalizadas e em detrimento das esferas públicas, dos governos eleitos e do parlamento local, o fundamental da política econômica, como o câmbio, a constituição de superávits primários, a primazia das exportações, o grau da abertura econômica, as privatizações, a desregulamentação das normas públicas, a flexibilização dos direitos trabalhistas, as grandes orientações da política educacional, etc.

No entanto, há de se enfatizar que esse poder é assumido paralelamente à atuação dos governos internos, não significando, dessa forma, a supremacia dessas agências sobre todas as decisões efetivadas. Isso significa que nos países, há propostas que são também sustentadas pelos membros da sociedade e gestores de políticas, não significando que haja um consenso pleno sobre as orientações propaladas pelas agências internacionais. Assim, é necessário considerar que, “[...] embora seja reconhecida a importância das mencionadas agências na formulação das políticas sociais dos países em desenvolvimento, sobretudo os devedores do FMI⁷⁰, não é possível considerar que suas agendas se resumem em mera execução das orientações oriundas daqueles organismos” (OLIVEIRA, 2000, p.108).

⁷⁰ Sigla de Fundo Monetário Internacional. Conforme Toussaint (2002, p. 373), “O capital do FMI é composto dos aportes em divisas fortes (e em moedas locais) dos países membros. Em função desse aporte, são atribuídos a cada membro direitos especiais de saque (DES), que são de fato ativos monetários que podem ser trocados livre e imediatamente contra divisas de um terceiro país. O funcionamento da utilização desses DES corresponde a uma política dita de estabilização a curto prazo da economia, destinada a reduzir o déficit orçamentário do país e a limitar o crescimento da massa monetária. Essa estabilização constitui frequentemente a primeira fase da intervenção do FMI nos países endividados. Mas o FMI considera que passou a ser de sua competência, desde o primeiro choque do petróleo de 1973-1975, agir sobre a base produtiva das economias do Terceiro Mundo, reestruturando partes inteiras delas; trata-se de uma política de ajuste a mais longo prazo na economia.”

4.1. BANCO MUNDIAL (BM)

O Banco Mundial constitui-se na principal agência multilateral internacional de financiamento do desenvolvimento social e econômico, é formado por 183 países-membros, dentre os quais o Brasil. Concebido durante a Segunda Guerra Mundial⁷¹, inicialmente ajudou a reconstruir a Europa após a Guerra. O trabalho de reconstrução permanece como um enfoque importante do Banco Mundial, mas atualmente a principal meta do trabalho dessa agência é a redução da pobreza nos países considerados em desenvolvimento.

O Grupo do Banco Mundial é constituído por cinco instituições estreitamente relacionadas e sob uma única presidência, tal qual apresentado no quadro a seguir:

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento: Proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito. O poder de voto de cada país-membro está vinculado às suas subscrições de capital, que por sua vez estão baseadas no poder econômico relativo de cada país. O BIRD levanta grande parte de seus fundos através da venda de títulos nos mercados internacionais de capital.

AID - Associação Internacional de Desenvolvimento: Desempenha o papel da redução. A assistência dessa agência concentra-se nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. A AID depende das contribuições dos seus países membros mais ricos para levantar a maior parte de seus recursos financeiros.

IFC - Corporação Financeira Internacional. Promove o crescimento no mundo em desenvolvimento mediante o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas.

AMGI - Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, que ajuda a estimular investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento por meio de garantias a investidores estrangeiros contra prejuízos causados por riscos não comerciais.

CIADI - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos. O CIADI proporciona instalações para a resolução – mediante conciliação ou arbitragem – de disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e seus países anfitriões.

Fonte: <http://www.bancomundial.org.br>. Acesso em 20 maio 2005. Conteúdo condensado.

⁷¹ Em Bretton Woods, Estado de New Hampshire (EUA).

A política de intervenção do Banco Mundial⁷² se cumpre não só pela assessoria que se configura particularmente sob formas de proposta de políticas públicas, entre elas a educacional, como também no financiamento propriamente dito⁷³.

Na década de 1970, por exemplo, essa conduta esteve associada, de acordo com Fonseca (2003), a um modelo de gestão desenvolvimentista, cuja política de créditos objetivou o crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Tal crescimento na economia seria possível, conforme o Banco, com o aumento da produtividade, viabilizada por sua vez, a partir da redução dos níveis de pobreza. Por esse motivo, as interferências circunscreveram-se a esse propósito, ou seja, frente a “[...] necessidade de garantir à população mais pobre os serviços de saúde, educação e nutrição, considerados requisitos humanos essenciais para o aumento da produtividade” (FONSECA, 2003, p.5).

A influência exercida por essa agência continuou expressiva nas décadas posteriores e o fomento a políticas de ajuste estrutural para os países em desenvolvimento passou a compor o eixo de sua atuação. Nessa perspectiva é que o Banco Mundial, na década de 1990, passou a consolidar o exercício de uma atuação muito mais política do que propriamente no plano da concessão de empréstimos.

Os investimentos em setores sociais e na reforma das políticas sociais teriam o propósito de “[...] prevenir situações politicamente críticas [...] que poderiam colocar em risco a sustentação política do ajuste estrutural visto pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelos Bancos de Desenvolvimento em geral como o caminho para retomar o crescimento em escala global” (CORAGGIO, 1996, p. 86). A minimização da pobreza passa a ser considerada, na ótica do Banco, sob o foco da condição pessoal do indivíduo. De tal modo, “[...] a diminuição da situação de pobreza dependeria da capacidade dos pobres em aumentar a sua própria produtividade” (FONSECA, 2003, p.4).

⁷² O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) também conhecido como Banco Mundial, fornece cooperação técnica e financeira aos países do terceiro mundo. No caso do Brasil, Fonseca (2003, p.2), explica que “[...] o Banco atua como agência financiadora de projetos para a área de infraestrutura econômica desde o final da década de 40, sendo que seus créditos representam mais que 10% da dívida externa do país.”

⁷³ O modelo de atuação do Banco Mundial tem, conforme Fonseca (2003, p. 2), se transformado significativamente, de acordo com as diferentes etapas de desenvolvimento. Assim. “[...] a partir dos anos 70 [o Banco] passou a constituir uma das mais relevantes fontes de financiamento para o setor social, senão a maior delas”. Frente às perspectivas da mundialização, o Banco Mundial passa a responder não só pela assistência técnica para os projetos econômicos e sociais, como também “[...] atua cada vez mais como órgão político central, especialmente como coordenador do processo global de desenvolvimento”.

Assim sendo, são os objetivos econômicos que dão norte à definição e sustentação das políticas sociais prescritas para a década de 1990. Como não poderia deixar de ser, a política educacional também está circunscrita a tal condição. Uma vez que a educação deve viabilizar o desenvolvimento, o empenho promovido direciona-se no sentido de consolidar políticas que respondam a esse determinante.

Como estratégia para a redução da pobreza, as orientações advindas do BM fundamentam-se no estabelecimento de vínculo entre a educação e o desenvolvimento econômico, cujas bases teóricas encontram-se na Teoria do Capital Humano.⁷⁴ Assim, é sobre esse modelo que a agência passa a direcionar suas metas. Coraggio (1996, p.95) explica tal condicionalidade advertindo para o fato de que “[...] o modo economicista com que se usa essa teoria para derivar recomendações contribui para introjetar e institucionalizar os valores do mercado capitalista na esfera da cultura”.

Isso pode ser constatado no papel atribuído à educação em documento elaborado pelo Banco Mundial em 1995, intitulado “Prioridades e Estratégias para a Educação”:

La educación es un importante instrumento de promoción del crecimiento económico y de reducción de la pobreza. Es el elemento fundamental de la estrategia aplicada por el Banco Mundial para reducir la pobreza mediante: a) una mayor utilización productiva del trabajo, que es el bien principal de los pobres, y b) la prestación de servicios sociales básicos a los pobres. La inversión en educación lleva a la acumulación de capital humano, que es fundamental para aumentar el nivel de ingreso y lograr un crecimiento económico sostenido (BANCO MUNDIAL, 1995, p. xv).

Vale ressaltar ainda, qual é o tipo de educação prescrito para responder a tais finalidades. De acordo com o próprio documento, já referenciado, cabe à educação básica proporcionar

[...] los conocimientos, capacidades y aptitudes esenciales para funcionar eficazmente en la sociedad, razón por la cual tiene prioridad en todas partes. Esos atributos incluyen un nivel básico de competencia en esferas generales como expresión oral, conocimientos de computación, aptitud para relacionarse con los demás, y aptitud para resolver problemas, que se pueden aplicar en una amplia gama de medios laborales y permitir a la

⁷⁴ Conforme explica Oliveira (2000), a Teoria do Capital Humano desenvolvida por Theodore Schultz (década de 1960), influenciou os estudos na área de educação e economia. Em linhas gerais, concebe que os indicadores de produtividade de um dado país estão diretamente associados aos investimentos em educação. Assim, “[...] a maior contribuição da educação”, na referência de Oliveira (2000, p.117), “[...] é melhorar a capacidade dos indivíduos de utilizar os recursos disponíveis para produzir bens e serviços.”

gente adquirir capacidades y conocimientos propios del empleo en el lugar de trabajo. Ese nivel básico comprende normalmente alrededor de ocho años de instrucción. De hecho, en muchos países se está combinando la enseñanza secundaria de primer ciclo con la primaria para conformar un período de educación obligatoria conocida como educación básica (BANCO MUNDIAL, 1995, p.71).

Assim, o modelo de educação exigido para atender ao critério da viabilização do desenvolvimento econômico parece ser suficientemente reconhecido a partir do cumprimento dos anos iniciais de escolarização. As diretrizes propostas pelo Banco Mundial abarcam, a partir da garantia da oferta desse nível de ensino, que, no caso do nosso País se restringe ao ensino fundamental, um amplo conjunto de requisitos em conformidade aos padrões requeridos pelo atual modo de produção. Fundamentam-se, sobretudo, na exigência de uma “formação” compatível com as necessidades do mundo do trabalho, o que por sua vez, demanda a reforma dos sistemas educativos nacionais.

Segundo o Banco, a reforma da educação baseada na mudança do financiamento e da administração contribuiria para melhorá-la e, nos países mais pobres, auxiliaria na redução do analfabetismo no futuro. Para que os países com ingresso escolar baixo e mediano resolvam os problemas de acesso, qualidade e rapidez da mudança, o BM define um conjunto de seis reformas, consistindo em: dar mais prioridade à educação; prestar mais atenção ao rendimento; focalizar o investimento na educação básica em maior medida e de forma mais eficiente, bem como enfatizar mais o financiamento familiar do ensino superior; dar mais atenção à equidade; promover a participação das unidades familiares no sistema educativo; e intensificar a autonomia das instituições para permitir uma combinação flexível dos insumos educacionais (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 65).

Refletindo-se sobre a especificidade de cada um dos seis pontos elencados, tem-se que a primeira reforma exige dos governos e populações dar mais prioridade para a educação da qual deve incumbir-se não apenas os ministérios da educação, mas também os ministérios da fazenda e do planejamento. Isso significa que a reforma da educação está intimamente relacionada com a reforma econômica, inserindo-se no conjunto das políticas macroeconômicas dos países para manter o crescimento e reduzir a pobreza. O argumento sobre a importância da educação ampara-se na afirmação de que o investimento em educação apresenta taxas mais altas de rendimento em comparação a investimento em outras áreas. Conseqüentemente, a demora na reforma dos sistemas educativos nacionais pode resultar em redução do crescimento econômico futuro (BANCO MUNDIAL, 1995).

Fundamentando-se em adaptação da teoria do capital humano, enfatiza-se a existência de “[...] importantes relaciones sinérgicas entre las inversiones en educación y otros aspectos de la formación de capital humano, especialmente la nutrición, la salud y la fecundidad”⁷⁵ (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 67). O acúmulo de capital humano é considerado o principal motor do crescimento econômico. Assim sendo, não é possível um rápido desenvolvimento econômico sem um adequado investimento na preparação e educação dos muitos pobres e das minorias étnicas. “El desarrollo económico no es sostenible si no se hace un esfuerzo concentrado por educar a los pobres”(BANCO MUNDIAL, 1995, p.xxxii).

A segunda reforma prioriza a maior atenção aos rendimentos. Significa que o financiamento concedido a determinado nível de educação deve, fundamentalmente, estar em conformidade com o nível educacional cuja taxa de retorno seja considerada a maior possível. De acordo com Lauglo (1997, p. 12), a premissa que recomenda a maior atenção ao rendimento sugere que “[...] deve haver menos gerenciamento por meio de estruturas burocráticas centralizadas e mais gerenciamento por objetivos e indicadores de performance”. Assim, prestar mais atenção aos rendimentos, demanda, segundo o autor, “[...] que as instituições devem se tornar mais autônomas e devem ser mais diretamente acompanhadas pelos resultados”.

A terceira reforma focaliza o financiamento público sobre a educação básica⁷⁶. A ênfase no investimento público para esse nível está intimamente associada aos níveis nos quais as taxas de retorno para esse financiamento são consideradas mais altas. Quanto aos demais níveis, como por exemplo, a educação secundária e o ensino superior, deverão estar sujeitos ao pagamento de taxas.

Constata-se, pelo conteúdo expresso nesse item, que o Banco Mundial empenha suas condicionalidades de acordo com um modelo que possa, acima de tudo, sustentar-se a partir dos princípios de minimização de custos públicos. Assim, conforme orienta Fonseca (2003, p. 18), “Observados do ângulo mais prático, os princípios são submetidos a estratégias de recuperação de custos e de sustentabilidade mundial, que constituem os dois pilares da concepção econômica do Banco”. Por esse motivo é que se deve entender que

⁷⁵ A “fecundidade” está circunscrita às questões populacionais. Representa para a referida agência a necessidade da diminuição do número de filhos para atender os propósitos de sustentabilidade mundial e para o processo de desenvolvimento dos países. A esse respeito, ver FONSECA (2003).

⁷⁶ Convém retomar que na perspectiva do Banco Mundial, a educação básica restringe-se aos quatro primeiros anos das séries iniciais.

“A parcimônia na utilização dos bens sociais, imposta por essa racionalidade, é naturalmente incompatível com os princípios humanitários anunciados pelo Banco”. Portanto, há de se considerar que:

Na área da educação, em que pese a retórica igualitária de ‘educação para todos’, a equidade é restritiva para os pobres, podendo ser resumida na fórmula ‘o mais para alguns, o menos para todos’. Desse modo, as estratégias voltadas para a pobreza constituem menos um caminho para sua inclusão social do que um instrumento de alívio para momentos de crise econômica (FONSECA, 2003, 18).

A “atenção à equidade” refere-se à quarta reforma e tem dois aspectos principais.

El primero consiste en velar por que todos tengan educación básica, es decir, las aptitudes básicas necesarias para desempeñarse eficazmente en la sociedad. Más allá de la educación básica, el gobierno tiene la obligación de velar por que no se niegue acceso a las instituciones de enseñanza a los candidatos calificados porque son pobres, o son mujeres, porque pertenecen a minorías étnicas, viven en regiones geográficamente aisladas o tienen necesidades de educación especiales. Ningún candidato calificado debería verse imposibilitado de matricularse porque no puede pagar (BANCO MUNDIAL, 1995, p.85).

A equidade, da forma pela qual é amplamente propalada, está basicamente associada ao provimento educacional a determinados grupos: indígenas, negros, minorias étnicas, mulheres e pessoas com necessidades especiais, por exemplo. Contudo, ao ser enfatizada no plano educacional, a questão da diversidade tende a estar reduzida somente às condições específicas a cada grupo, e assim, deixam de ser enfrentados os reais fatores que implicam na ocorrência da real diversidade.

A descentralização é a quinta estratégia de reforma educacional e prescreve a participação da família, como um dos meios de tornar a escola mais eficaz. A esse critério está associada a questão de que o maior envolvimento da família nos assuntos relacionados à escola pode implicar também maior retorno financeiro à escola, advindo da própria colaboração dos pais⁷⁷. Ao analisar a retórica de participação e autonomia, Fonseca (2003, p. 17) adverte para o significado que a descentralização tende a assumir no âmbito das políticas educacionais. Assim, mesmo que o Banco conceba e até defenda em suas medidas que “[...] a participação da comunidade na escola é uma das formas de estimular o custo

⁷⁷ Como exemplo, tem-se a afirmação de que “Muchos países han observado que las comunidades que participan en la administración escolar están más dispuestas a contribuir al financiamiento de la enseñanza” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 91).

compartilhado do ensino, isto é, fazer com que a comunidade aceite dividir as despesas escolares”, o fato é que, conforme adverte a autora, “[...] a descentralização contribui preferentemente para a política de recuperação de custos e para a redução do papel do Estado na oferta dos serviços educacionais”.

A sexta reforma expressa a necessidade das instituições escolares responderem mais autonomamente pela gestão administrativa e financeira, condicionada a obediência a um plano nacional. A captação de recursos financeiros locais são incentivados, embora se mantenha os investimentos públicos.

Diante da análise realizada, é necessário ainda considerar que, conforme Fonseca (2003) os pontos da reforma educacional estão subordinados às políticas de recuperação de custos, onde as conseqüências podem incidir na desqualificação do processo educacional. A autora expõe as conseqüências determinadas pelo critério da contenção dos custos ao explicitar que:

[...] a complexidade do desafio social brasileiro fica reduzida ao cumprimento de objetivos que atendem mais ao imperativo econômico do sistema internacional do que à realidade local. A ênfase no aspecto financeiro submete as reformas da área educacional aos critérios gerenciais de eficiência que tocam mais a periferia do que o centro dos problemas [...] (FONSECA, 2003, p. 18).

4.1.1 Banco Mundial, governo e a sociedade civil: estratégias de colaboração

A partir de 1995, segundo o BM, teriam sido consolidados esforços para a promoção de medidas respaldadas pelo critério da descentralização. Isso significa que teria incentivado o aprofundamento das relações entre a sociedade civil, o governo e o próprio Banco Mundial. Assim, a agência tem prescrito medidas específicas para intensificar as relações com a sociedade civil no mundo todo, adotando políticas e programas mais participativos. O documento “Do confronto à colaboração: Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil”, editado por essa agência em 2000, é a expressão da disseminação do modelo de participação que, na ótica do Banco, corrobora os propósitos comuns de desenvolvimento social. Particularmente no caso do Brasil, a política

de participação do Banco sob esse enfoque, tem se intensificado por conta da descentralização da atuação desse organismo.⁷⁸

Conforme atesta o referido documento, tais medidas “[...] têm incluído a promoção de reuniões de consulta entre representantes do Banco e da sociedade civil, a realização de estudos e a adoção de diretrizes operacionais para incentivar o maior envolvimento com as organizações da sociedade civil a nível dos projetos” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 57). A valorização ou o reconhecimento do papel desempenhado pelas Organizações da Sociedade Civil (OSCs)⁷⁹ está associada, na ótica do Banco, às possibilidades dessas responderem favoravelmente às necessidades internas dos locais em que atuam. Assim é que, “[...] o Banco Mundial e o BID estão começando entender que as ONGs podem ser atores institucionais importantes para assegurar um modelo de desenvolvimento efetivo sustentável em nível local” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 40).

Por conta disso, o Banco vem elaborando estratégias voltadas à promoção de parcerias entre as organizações da sociedade civil e governos⁸⁰, e tem buscado, cada vez mais, envolver e impulsionar as parcerias entre as OSCs e governos nos projetos pela agência financiados. Embora tal agência não focalize a questão do financiamento dos projetos, o fato é que alguns indicativos já expressam que pelo menos no Brasil, o financiamento não tem sido desprezível⁸¹.

Em linhas gerais, segundo a concepção do Banco, os princípios que regem as organizações sociais seriam compatíveis com os mesmos pontos de defesa sustentados por essa agência, motivo que justificaria uma atuação conjunta. Assim, pelo fato de considerar-se a existência de “[...] um potencial crescente de sinergia entre esses dois atores sociais” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 56), os resultados dessa interação reverteriam somente em benefícios à sociedade.

⁷⁸ Conforme especificado no documento do Banco Mundial, em 1995, o Banco descentralizou uma parte significativa de sua atuação para regiões e países onde são executados os projetos. Foram contratados especialistas na interlocução com a sociedade civil, para trabalharem em 70 escritórios do Banco Mundial em todo o mundo (BANCO MUNDIAL, 2000).

⁷⁹ Conforme o documento do Banco Mundial, esse termo é utilizado para referir-se, “[...] de forma ampla, a grupos comunitários, ONGs, movimentos sociais e outros” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 50).

⁸⁰ Tais estratégias têm se voltado “[...] para três áreas prioritárias: divulgação de informações, diálogo e interlocução e colaboração internacional” (PETERS, 2004, p.1)

⁸¹ O Banco Mundial reconhece que, “[...] mesmo sem contar com mecanismos para financiar as ONGs diretamente, há um número cada vez maior de ‘fundos de pequenos projetos’ embutidos nos projetos financiados pelo Banco (AIDS, PPG7, PNMA/PED, PLANAFLORO, PRODEAGRO) que financiam milhares de OSCs por todo o Brasil” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 40).

O primeiro aspecto considerado como ponto de consonância entre o Banco Mundial e a sociedade civil e, portanto, passível de interação, está na condição de ambos representarem o papel de “[...] agentes modernizantes em um contexto mundial de mudanças dramáticas”. Tais agentes assumiriam, cada vez mais o papel de atores globais, articulados em nível internacional abraçando os mesmos princípios, tais como “democracia, equidade social, e conservação ambiental” (BANCO MUNDIAL, 2000, p.54).

O segundo aspecto de consonância é o fato dessas instâncias sustentarem a defesa pela reestruturação do Estado, com a expectativa em comum de que esse se torne “[...] mais responsável, enxuto e eficaz na prestação de serviços públicos”. Com fundamento na descentralização o Banco defende a atuação da “sociedade civil ativa”, considerando que esta “[...] não é apenas um pré-requisito para a democracia, mas também um fator que contribui para o desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 55).

O terceiro aspecto, que expressaria essa cumplicidade, é o fato das OSCs e Banco Mundial compartilharem “[...] os mesmos ideais de desenvolvimento humano e sustentabilidade ambiental” (BANCO MUNDIAL, 2000, p.55). Ressalta que esses ideais são aparentes no nível retórico e conceitual, já que, de acordo com o documento, “[...] esses objetivos nunca são plenamente alcançados na prática”. Há ainda a ressalva de que as OSCs e o Banco Mundial encontram-se distantes das estratégias específicas e prioridades de trabalho. No entanto, isso não representaria um entrave, uma vez que os dois lados, apresentando os mesmos objetivos de desenvolvimento, representariam “[...] a base necessária sobre o qual poderão ser construídos esforços comuns” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 56).

O quarto ponto indica que a atuação tanto do Banco Mundial quanto das OSCs se efetiva no mesmo ramo, promovendo-se o desenvolvimento de funções operacionais semelhantes. Isto significa que ambos executam, monitoram e avaliam projetos, compartilhando os “[...] mesmos dilemas metodológicos, problemas de planejamento e desafios quanto à avaliação de resultados” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 56).

O quinto aspecto está associado ao fato de que ambos “[...] têm em comum a mesma população alvo, ou seja, as populações marginalizadas e de baixa renda” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 56). O sexto e último ponto compartilhado por essas instâncias, fundamenta-se no fato de que ambas atuam no sentido de “[...] demonstrar resultados mais

tangíveis e sustentáveis de seus esforços, especialmente na área de desenvolvimento social” (BANCO MUNDIAL, 2000, p 56).

Frente ao fato desses encaminhamentos propostos pelo Banco Mundial estarem em consonância com os propósitos da descentralização, infere-se que essas agências passam a disseminar um consenso que, em linhas gerais, “naturaliza” a questão da participação da sociedade civil nas diversas formas pelas quais são encaminhadas as questões sociais.

4.1.2 Orientações do Banco Mundial para a Educação Inclusiva

A meta de “educação para todos”, amplamente preconizada pelas agências internacionais constitui no principal argumento para a viabilização do processo de inserção de todos os alunos na esfera escolar. Um dos pontos preconiza a necessidade de não só ampliar as oportunidades de acesso e permanência dos alunos na escola, como também que a escola redimensione-se de forma a atender às diversas demandas educativas que compõem sua realidade.

É nessa perspectiva que ganha terreno a defesa da inclusão escolar, cujo princípio fundamental recai na condição de todas as crianças aprenderem juntas. Por conta disso, o Banco Mundial orienta que “[...] as escolas comuns têm de estar aptas a reconhecer e a responder as necessidades dos diversos estudantes, incluindo aqueles que têm tradicionalmente sido excluídos, tanto do acesso escolar, como de uma participação e oportunidades iguais na escola” (PETERS, 2005 , p.1).⁸²

Particularmente, um grupo de excluídos tem sido objeto de maior focalização pelas agências internacionais, em específico o Banco Mundial. Tal grupo estaria representado pelas crianças com incapacidades (*disability*). Conforme a definição proposta por essa agência, por crianças incapacitadas entende-se “[...] aquelas com dificuldades de aprendizagem, dificuldades de linguagem e dificuldades físicas, cognitivas, sensoriais e emocionais” (PETERS, 2005, p.1).

Esse tipo de educação, conforme indicação do próprio Banco Mundial, deve estar centrada “[...] nas potencialidades individuais que as crianças levam para a escola”, contrariando-se assim o encaminhamento de “[...] concentrar-se nas suas deficiências

⁸² O texto para a respectiva discussão foi retirado do site www.worldbank.org/education. No final do artigo publicado consta o seguinte esclarecimento: “Esta nota visa resumir as lições aprendidas e as conclusões sobre políticas fundamentais relativas ao trabalho efetuado pelo Banco Mundial [...]” (PETERS, 2005, p.5).

aparentes” (PETERS, 2005, p.1). De acordo com a concepção do Banco, uma vez que a escola tenha condições de responder às necessidades individuais dos alunos, esse fator passa a se reverter em benefícios, não somente para os alunos, como também para a escola, professores e a própria comunidade.

Vale ressaltar que as recomendações do Banco para a promoção da educação inclusiva estão circunscritas não só à disseminação de um consenso sobre a importância e os benefícios da inclusão, como também tem se configurado sob formas de operacionalização dessa meta. Nesse ponto, é prescrita a descentralização do financiamento, entendida como o provimento das demandas educacionais a partir das iniciativas de geração de recursos a nível local. Para tanto, consta na respectiva publicação que:

Deveriam usar-se fórmulas fundamentadas nos recursos para a atribuição de verbas a nível local, com base nas necessidades estimadas do programa, especificando os níveis de apoio [...] e outros parâmetros relacionados com a educação de qualidade (PETERS, 2005, p. 2-3).

Assim, para “[...] integrar e manter as crianças com incapacidade em classes normais” (PETERS, 2005, p.2), o Banco Mundial considera a necessidade de serem promovidas:

1. Estratégias de formação profissional, tanto antes da entrada ao serviço dos professores e administradores, como durante o serviço;
2. Centros de recursos centralizados, programas e cooperativas de divulgação;
3. Mobilização e formação dos pais como recursos;
4. Colaboração multisetorial e aumento das capacidades dos programas de reabilitação de base comunitária.

Fonte: PETERS, 2005, p. 2

O conteúdo dos itens 3 e 4, portanto, expressam o quanto as recomendações prescritas para a implementação da proposta da inclusão tendem a assumir, de fato, um caráter descentralizador. Isso se torna mais evidente quando essa agência propala que a garantia dos direitos humanos prevê um “[...] financiamento descentralizado para promover iniciativas e práticas inovativas que atendam às necessidades específicas a nível local” (PETERS, 2005, p.2).

Frente à realização dessa análise, pode-se concluir que os ideais propostos pelo Banco Mundial, sejam aqueles relacionados às estratégias e prioridades para a ampliação da educação, sejam os ideais de educação inclusiva, apresentam-se claramente nas linhas gerais das políticas educacionais nacionais.

4.2 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO)

A Unesco foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial. Essa agência se propõe a contribuir para a efetivação da paz internacional, visando à construção do respeito universal, à justiça, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, sem distinção de raça, idioma, sexo ou religião. Para isso, busca estreitar a colaboração entre as nações, mediante a educação, a ciência e a cultura. Ao mesmo tempo, se propõe a auxiliar os estados membros na busca de soluções para os problemas que desafiam as sociedades.

A Unesco, atualmente está envolvida em um vasto campo de atividades, cujos temas são: Educação, Ciências Naturais, Humanas e Sociais, Cultura, Comunicação e Informação. Conta com mais de 191 estados membros que se reúnem a cada dois anos em sua Conferência Geral, para discutir e deliberar sobre questões no âmbito de seu mandato. Promove também inúmeros estudos, reflexões e reuniões com os governos, dirigentes e especialistas dos países que a integram com o objetivo de aprofundar o exame de temas vitais para o futuro das sociedades, buscando consensos e definindo estratégias de ação.

Consta no site da Unesco⁸³, que sua principal diretriz é a Educação para Todos, para a qual são desenvolvidas ações direcionadas ao fortalecimento da capacidade nacional, acompanhamento técnico, apoio à implementação de políticas nacionais de educação por meio de diversos projetos, aprimoramento e democratização da educação em todos os seus níveis e modalidades⁸⁴.

A “desigualdade social” é certamente o grande eixo pelo qual se direcionam análises dessa agência e a indicação dos possíveis caminhos para debelá-la, sob a perspectiva da reorientação das políticas sociais. Destarte “[...] deve fazer parte central das políticas de desenvolvimento a busca de melhoria na igualdade, o que leva a uma reavaliação do papel e das funções da política social” (KLIKSBURG, 2002, p. 39).

A desigualdade encerra um “circuito perverso”, cujos inúmeros determinantes a ela ligados compõem o problemático quadro enfrentado principalmente pelos países

⁸³ Acessar www.unesco.org.br.

⁸⁴ O Brasil faz parte do E-9, grupo dos países mais populosos do mundo, nos quais a Unesco afirma promover ações prioritárias de desenvolvimento no Setor de Educação.

considerados em desenvolvimento ou periféricos. Assim, as orientações elaboradas pela agência concernentes aos efeitos dessa desigualdade, focalizam-se sobre os níveis indicadores da pobreza e seus impactos, na questão do desemprego e informalidade, nos déficits em saúde pública, no aumento da criminalidade, no problema do acesso à educação, entre outros.

A questão da desigualdade ganha relevância na ótica da Unesco quando é associada aos indicativos das condições de miserabilidade. Tendo-se em vista a polarização da pobreza, acena-se para a premente necessidade de todos os países consolidarem, a partir dos encaminhamentos de suas políticas, os meios para a redução dessas expressivas disparidades sócio-econômicas.

Assim, a condição da pobreza passa a ser entendida sob um plano circunstancial. Por conta disso, as orientações da Unesco respondem primeiramente à necessidade de inserção nos novos padrões e tecnologias produtivas. Fator esse que, por sua vez, implicaria a necessidade de controle e redução dos níveis de pobreza. É nesse sentido que a educação representa a via principal para debelar as situações que implicam desigualdade, como a pobreza. Assim,

[...] a partir dos anos 80, os governos, os grupos dirigentes, os intelectuais e os meios de comunicação, juntamente com os organismos internacionais, como a Unesco, a OCDE, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, começaram a identificar a educação como o principal instrumento para o desenvolvimento dos países, o crescimento das economias, o aumento da produtividade e, o meio para superar ou pelo menos estreitar o abismo interno da pobreza e o externo do conhecimento e da tecnologia que separa os países desenvolvidos dos que estão em vias de desenvolvimento (BRUNNER, 2002, p. 16-17).

A orientação estabelecida pela Unesco legitima uma atuação centralizada na perspectiva de “desenvolver uma reflexão mais madura sobre as bases nas quais deveria se assentar uma política de educação” (WERTHEIN; CUNHA, 2000, p. 8). Nessa esteira, encaminham-se os esforços no sentido de se debelar as situações de desigualdade fundamentadas nos determinantes que levem em conta as diferenças étnicas, culturais ou religiosas.

O plano de atuação dessa agência encontra-se fundamentalmente embasado na consideração dessas diferenças e na necessidade de conciliá-las. Isso é evidenciado quando propala que suas ações deveriam estar fundamentadas sob critérios que levem em conta as

“[...] contingências e idiosincrasias do cotidiano das pessoas, os dados das diversas realidades e apontasse as alternativas em direção ao exercício pleno da cidadania em diferentes condições e cenários da sociedade” (WERTHEIN; CUNHA, 2000, p. 8).

Em busca dessas alternativas e considerando as “contingências e idiosincrasias do cotidiano das pessoas”, a proposta para as políticas educacionais está embasada num viés humanitário, enquadrado na perspectiva da “formação humana” que é amplamente referenciado como parte da condição para o equacionamento de desigualdades concernentes aos países periféricos.

É nesse sentido que os princípios e valores humanos⁸⁵ compõem, em grande medida, as orientações propostas pela Unesco, princípios esses justificados, frente às ameaças que o acirramento de situações conflituosas mundiais representam⁸⁶. Isso sugere o entendimento de que a manifestação desses conflitos, segundo a ótica dessa agência, se deve, fundamentalmente, a determinantes pessoais, circunscritos, por exemplo, a aspectos de ordem moral, tal como a discriminação, o preconceito, a intolerância; não se enfrentando portanto, as causas que realmente estão na origem dessas expressões de conflitos, como a desigualdade sócio-econômica.

Se o foco é convertido para a questão da formação moral, logo é a educação, em grande medida, que deverá propiciar as bases para esse propósito. Assim, “[...] quando a Unesco persegue hoje uma cultura de paz, percebe-se logo que a âncora dessa busca é a educação [...]. É por intermédio da educação que reside a esperança de formação de mentes verdadeiramente democráticas” (WERTHEIN; CUNHA, 2000, p. 7). Portanto, não só o conhecimento, mas acima de tudo, a necessidade de formação humana que perfazem o eixo das propostas empreendidas pela Unesco. A relevância concedida a essa condição é assim expressa:

A educação deve ter como objetivo o pleno desenvolvimento da personalidade humana e o fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Ela deve promover a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e os grupos religiosos e raciais (WERTHEIN; CUNHA, 2000, p. 7).

⁸⁵ Estes valores estariam representados pela: tolerância, solidariedade, cooperação, altruísmo, compreensão e amizade.

⁸⁶ As orientações propostas pela Unesco embasam-se frente a expressivos exemplos de acirramentos de conflitos. Assim, antes de serem propostas as medidas, empreende-se nos relatórios uma configuração de situações conflituosas vivenciadas por muitos países. Geralmente a descrição de diferentes realidades é acompanhada por dados estatísticos que analisam, por exemplo, índices de violência em diferentes países.

A abrangência conferida à necessidade de “[...] uma mudança de paradigma nas relações humanas” (CAMPBELL, 2002, p. 31) consiste na edificação de condições para debelar a complexidade dos fenômenos oriundos das transformações mundiais em curso. Assim, pretende-se, “[...] alimentar dentro de cada indivíduo, as características de pensamento e de sentimento que os tornarão capazes de contribuir de forma significativa conjuntamente com os demais para a criação do melhor futuro global possível” (CAMPBELL, 2002, p. 33-34).

Esse futuro, que acena para a ampliação da diversidade, quer seja de cultura ou níveis de desenvolvimento sócio-econômico, impele para que as relações sociais sejam efetivadas sob as bases da formação de valores. É nesse sentido que, ao considerar essas adversidades, deve-se concentrar os esforços para “[...] descobrir maneiras pelas quais os diferentes grupos culturais possam conviver, respeitar a dignidade, o valor de cada pessoa e de cada cultura, e aprender a compartilhar de nosso futuro comum” (POWER, 2002, p. 42). Assim, é em razão do reconhecimento dessas diferenças, que a Unesco consolida seus propósitos, em que a intenção de criar uma “unidade na base dessa diversidade”, permeia constantemente a consolidação de suas orientações. Essa unidade viria, de acordo com aquela agência, a partir “[...] de um conjunto universal de valores e de padrões mínimos que possa ser aceito por todas as sociedades e religiões conhecidas” (POWER, 2002, p. 43).

Os fundamentos que embasam os princípios integradores, pelo que pode ser evidenciado, são ratificados nesse contexto, no qual “[...] há um consenso geral de que a preocupação para com o outro, a responsabilidade, a civilidade, a tolerância e o respeito pelo outro sejam valores importantes que devem ser promovidos” (POWER, 2002, p. 45).

Não nos parece constituir-se em alvo de críticas o fato da educação responder também pelo papel da formação desses valores. Por outro lado, expressamos a nossa crítica diante do fato desses encaminhamentos, da forma pela qual são enfatizados pelas agências internacionais, em específico a Unesco, sugerirem que o acirramento dos conflitos se devem especificamente a uma mera questão de formação pessoal moral e sentimental. Agindo sob essa concepção reducionista, tais organismos pressupõem que a adequada interferência nas questões concernentes a desenvolvimento humanitário, como por exemplo, o respeito às liberdades individuais, a compreensão, a tolerância, a amizade e a solidariedade devam, de fato, conduzir à minimização desses desequilíbrios.

Assim, é nesse sentido que esses princípios integradores, determinados pela formação dos referidos valores, compõem e embasam a orientação para as políticas educacionais, em especial para a educação inclusiva. Isso se explica pelo fato da elaboração dessas políticas estar devidamente fundamentado também sobre os requisitos de não discriminação, representados pelo respeito à diversidade, às liberdades individuais e ao convívio com as diferenças.

4.2.1 A proposta da Unesco para uma Educação Inclusiva

O enfoque na educação de alunos considerados com incapacidades permeia também o eixo das orientações propaladas pela Unesco. O artigo publicado no Boletim EFA 2000 (1999) “La participación em la educación para todos: la inclusión de alumnos con discapacidad” explicita que, a partir da década de 1990, tem sido dada ênfase à questão da deficiência e da necessidade da sua inserção na rede regular de ensino⁸⁷.

A análise desse documento pauta-se na realidade sócio-educacional dos países da América Latina e Caribe, indicando em linhas gerais, como está sendo implementado o processo de inclusão educacional. Nesse sentido, aponta para os principais entraves e as soluções encontradas pelos países para a concretização dessa proposta. Além disso, estabelece-se uma ampla fundamentação sobre a urgente necessidade de se modificar padrões excludentes e ampliar o acesso à educação por todos os grupos.

As justificativas que embasam as propostas para a reforma educacional estão, em grande medida, relacionadas à condição sócio-econômica da América Latina e Caribe. Conforme exposto no documento,

La región de América Latina se caracteriza por un alto nivel de inequidad y de exclusión. Aunque la mayoría de los países ha tenido un crecimiento promedio anual del 3% al 4%, la distribución del ingreso es muy desigual y regresiva. Los índices de pobreza no se han reducido notablemente en los últimos años, con excepción de Chile y Brasil, e incluso en algunos países han tenido a aumentar (UNESCO, 1999, p.1).

Portanto, diante das circunstâncias que se revertem em baixos níveis de integração social devido, em parte, “[...] a la frustración derivada de la pobreza y el desempleo”, é que

⁸⁷ É importante destacar que no Brasil as políticas educacionais são implementadas tendo-se em vista a condição das “necessidades educacionais especiais”, e por isso, não estão restritas somente ao grupo das pessoas com deficiências. O conceito das necessidades educacionais especiais, conforme visto no primeiro capítulo, é referenciado na Resolução 02/01.

“[...] la superación de la pobreza y el fomento de la equidad social son temas que han pasado al primer plano en todos los países en el último decenio” (UNESCO, 1999, p. 4).

O referido relatório, ao embasar os resultados alcançados pelos diferentes países da América Latina, em dez anos da “educação para todos”, busca avaliar, dentre as áreas analisadas, como está sendo implementada a educação inclusiva. Sob o ponto de vista da Unesco, “[...] la inclusión es vista como una apertura de la escuela regular que admite a la diversidad de la población escolar, generando estrategias que den cuenta de las necesidades educativas de todos los alumnos, incluyendo a los alumnos con discapacidad en sus aulas, es decir, una escuela para todos, reflejando de esta manera el espíritu de los acuerdos de Jomtien” (UNESCO, 1999, p. 9).

Na perspectiva da Unesco, a inclusão escolar ultrapassa a questão da eliminação de barreiras de acesso e participação. Pauta-se, fundamentalmente, nos conceitos de qualidade e equiparação de oportunidades, sendo que esta última condição estaria diretamente associada à implementação de estratégias e políticas dirigida aos grupos considerados vulneráveis⁸⁸.

A Unesco utiliza o conceito de “discapacidad” baseada na definição desenvolvida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que a concebe em relação aos conceitos de deficiência y “minusvalía”. Assim estão definidos:

Deficiencia: consiste en toda perdida o anormalidad de una estructura o función psicológica, fisiológica o anatómica de um ser humano, ya sea de carácter temporal o permanente, congênita o adquirida. La deficiencia responde a dasarreglos a nivel orgánico.

Discapacidad: se refiere a toda ausencia o restricción-producto de una deficiencia- de la capacidad de realizar una actividad en la forma o dentro del margen que es considerado normal para el ser humano. La discapacidad se relaciona con el nivel personal.

Minusvalía: es considerada como una situación desventajosa para un individuo determinado, consecuencia de una deficiencia o una discapacidad, que limita o impide o desempeño del rol que les es normal, en función de su edad, sexo y factores sociales y culturales que le son propios. Esta definición engloba la relación entre la sociedad, la cultura y las personas que tienen alguna deficiencia o discapacidad, tal y como se refleja en el rol de la vida personal.

Fonte: UNESCO, 1999, p. 13

⁸⁸ Conforme a Unesco, os critérios de qualidade e equidade estão diretamente associados à ampliação da cobertura do sistema escolar. Por conta da reforma na educação que promoveu a ampliação do acesso à educação no contexto da década de 1970, ocorreu, inversamente, uma perda gradual da qualidade desse ensino, o que implicou a ocorrência de altos índices de reprovação evasão escolar. Por conta desse contexto é que, conforme a Unesco, as iniciativas de reforma de educação na década de 1990 vieram com a pretensão de reverter esse quadro, ganhando terreno, portanto, os critérios de equidade e qualidade.

Paralelamente ao intuito da promoção de um ambiente único de aprendizagem e adequado às mais diversas necessidades educativas, estabelecem-se também os critérios sob os quais estão pautados os mecanismos que deverão conferir a concretização dessa proposta. No documento, expressam-se, de uma forma muito evidente, os fundamentos dessa implementação. Corroborando a tendência em curso, de ampliação dos direitos do cidadão, sob a perspectiva de uma desburocratização e simplificação do acesso a esses direitos, por conta de novos padrões de interferência e atuação estatal, também modificam-se os critérios de acesso às garantias desse direito. Naturalmente, concebe-se que “[...] la descentralización se ha propuesto como solución a muchos problemas de gestión de las políticas sociales y como una forma de ampliar los espacios de participación democrática” (UNESCO, 1999, p. 4).

Portanto, a eficiência desses serviços passa a estar delegada ao setor da sociedade civil e sobre essa questão a Unesco contempla que “[...] se observa en general la intención de continuar un proceso de apertura que favorezca los espacios de diálogo y concertación”. De acordo com o posicionamento da agência, tal tendência se explica “[...] puesto que han se tomado conciencia de la importancia de definir la agenda pública social para la estabilidad de una visión del futuro nacional ampliamente compartida” (UNESCO, 1999, p. 5) .

A seguir, explicitam-se os documentos considerados mais relevantes, propostos pela Unesco, que consolidam os preceitos de uma educação voltada a todos os indivíduos e sustentada pelos princípios que devem favorecer o desenvolvimento de um mundo mais humano, igualitário e justo.

4.2.2 A proposta da Educação para Todos nos documentos prescritos pela Unesco

4.2.2.1 Declaração Mundial de Educação para Todos (1990)

Ao analisar a reforma educacional dos anos de 1990, considera-se um dos marcos a proposta da universalização do ensino, acordada na Conferência Mundial de Educação para Todos⁸⁹, que, segundo Oliveira (2000, p.105), “[...] pode ser considerada o grande marco

⁸⁹ Realizada em Jomtien, na Tailândia, entre os dias 5 e 9 de março de 1990, foi convocada pela Unesco, pelo Unicef, pelo PNUD e pelo BM. Tal Conferência deu origem à Declaração Mundial de Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, na qual derivou-se o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

na formulação de políticas governamentais para a educação desta última década”⁹⁰. Os encaminhamentos propostos a partir dessa iniciativa efetivaram-se, em parte, pelas evidências de um conjunto de fatores⁹¹, cuja expressividade pôs em questionamento a maneira pela qual a educação estava, até então, sendo conduzida.

No plano educacional, a propalada equidade deverá ser viabilizada a partir do acesso à educação básica de qualidade, traduzida pela educação aos diferentes grupos, tal como prescreve a Declaração Mundial de Educação para Todos: “Para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem” (UNESCO, 1990, p. 4). De tal modo, o discurso promovido acerca da necessidade do acesso à educação por todos aqueles grupos considerados minoritários e os possíveis efeitos que tal oferta definitivamente sugere viabilizar, realmente conduzem ao entendimento de que, à educação, parece estar delegada toda a responsabilidade de resolução das problemáticas de diversas ordens, sejam sociais ou econômicas.

A visão humanitária, pela qual o acesso equitativo é proclamado na proposta de Educação para Todos, sobrepõe-se ao fato das condições de iniquidade existirem em consequência das diferenças econômicas. Defende-se, para tanto, “[...] um compromisso efetivo para superar as disparidades educacionais”. O tom humanitário é evidenciado quando enfatiza que os grupos dos excluídos⁹² “[...] não devem sofrer qualquer tipo de discriminação no acesso às oportunidades educacionais” (UNESCO, 1990, p. 5).

Ainda, a questão da equidade⁹³ tal como está colocada, reforça o foco para o qual orienta-se o conjunto das redefinições propostas: o plano econômico. Tal condição é

⁹⁰ Os compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos tiveram seu desdobramento nacional na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, cuja linha principal foi a meta da universalização do ensino fundamental.

⁹¹ Esses fatores, cuja incidência está expressa estatisticamente no documento elaborado pela Conferência Mundial de Educação para Todos, estariam representados, em linhas gerais, pela limitação do acesso educacional principalmente às meninas; pelos altos índices de analfabetismo, sendo mais expressivo no sexo feminino; pelo limitado acesso dos adultos às tecnologias; e também pela interrupção do processo educacional ainda no nível básico de ensino.

⁹² Tal como consta na Declaração Mundial de Educação para Todos, o grupo dos excluídos estaria representado pelos “[...] pobres; os meninos e meninas de rua ou trabalhadores; as populações das periferias urbanas e zonas rurais; os nômades e os trabalhadores migrantes; os povos indígenas; as minorias étnicas, raciais e lingüísticas; os refugiados; os deslocados pela guerra; e os povos submetidos a um regime de ocupação” (UNESCO, 1990, p. 4 -5).

⁹³ Segundo Fonseca (2003, p.8), “No quadro mais atual das relações humanas e internacionais, a equidade passou a adquirir o sentido de um julgamento fundamentado na apreciação do que é devido a cada um [...].

analisada por Oliveira (2000), que associa a defesa do critério da equidade em relação a “[...] uma nova percepção de que uma distribuição mais equitativa de recursos públicos e privados pode melhorar as perspectivas de crescimento futuro”. Em razão dessa assertiva, os encaminhamentos são propostos com base no entendimento de que “[...] capacidades humanas bem desenvolvidas e oportunidades bem distribuídas podem assegurar que o crescimento não seja desequilibrado e que seus benefícios sejam partilhados equitativamente” (OLIVEIRA, 2000, p. 126).

No entanto, embora a equidade seja apresentada sob uma nuance que realmente sugira igualdade nas diferentes formas de participação social, o fato é que, de acordo com a mesma autora, a promoção da equidade, no plano educacional, demandaria altos custos, o que contradiz a retórica de minimização dos gastos públicos. Em consequência, a equidade fica reduzida à oferta mínima da educação.

[...] da forma como aparece nos estudos produzidos pelos Organismos Internacionais ligados à ONU e promotores da Conferência de Jomtien, sugere a possibilidade de estender certos benefícios obtidos por alguns grupos sociais à totalidade das populações, sem, contudo, ampliar na mesma proporção as despesas públicas para este fim. Nesse sentido, educação com equidade implica oferecer o mínimo de instrução indispensável às populações para sua inserção na sociedade atual (OLIVEIRA, 2003, p. 74).

Dessa forma, a tendência é a legitimação das condições de desigualdades vivenciadas pelos diferentes grupos, no sentido de permanecerem as contradições de classe, não significando que a equidade possa responder por essas diferenças.

Outra das medidas empenhadas pelos Organismos Internacionais e que, como visto, compõem uma das metas da reforma educacional, diz respeito à adoção de diferentes formas de mobilização de recursos para o empreendimento da oferta de educação para todos. A ênfase colocada na promoção de variados tipos de participação, tanto no que concerne ao financiamento, quanto às formas de controle, é claramente percebida nas Linhas de Ação que compõem a Declaração de Jomtien.

Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. Todos os membros da sociedade têm uma

Por consequência, as desigualdades entre os homens são consideradas como efeitos naturais da sua própria circunstância.”

contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica, constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país (UNESCO, 1990, p. 7).

As influências dessa prescrição são, portanto, nitidamente evidenciadas nas orientações elencadas pela Declaração Mundial de Educação para Todos, quando defende “[...] ampliar a colaboração existente e incorporar novos parceiros como, por exemplo, a família e as organizações comunitárias, organizações não-governamentais e associação de voluntários, sindicatos de professores e outros grupos profissionais”. Preconiza, além disso, que “[...] a parceria deve ser estimulada aos níveis comunitário, local, estadual, regional e nacional, já que pode contribuir para harmonizar atividades, utilizar os recursos com maior eficácia e mobilizar os recursos financeiros e humanos adicionais, quando necessário” (UNESCO, 1990, p. 10).

Conforme é possível evidenciar, as recomendações prescritas na Declaração Mundial de Educação para Todos, estão alinhadas aos amplos propósitos de desenvolvimento, quer seja humano ou econômico, pela condição da ampliação e universalização do acesso a educação básica. Contudo, embora as perspectivas anunciadas no documento sejam muito favoráveis, uma vez que a questão do acesso à educação por todos os indivíduos é amplamente ressaltada, cabe repensar o papel delegado à educação, que, no caso do específico documento, está atrelada às condições de reversão das desigualdades sociais e econômicas que fazem parte da realidade de muitos países.

4.2.2.2 Declaração de Santiago (1993)

A Declaração de Santiago é originária da V Reunião do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação da América Latina e Caribe⁹⁴. Ao reafirmar os compromissos acordados na Conferência Mundial de Educação para Todos, o documento enfatiza estratégias que visam a minimizar as problemáticas enfrentadas por esses países, particularmente em relação à educação⁹⁵. As estratégias encontram-se respaldadas pela necessidade de avançar na educação, no sentido de modernizarem-se os sistemas

⁹⁴ Promovido pela Unesco/ OREALC, em Santiago do Chile, no período de 8 a 11 de junho de 1993. O Brasil participou com representantes do MEC.

⁹⁵ Representada, conforme o documento, pelas altas taxas de analfabetismo, altos índices de abandono, além do baixo rendimento escolar.

educativos a fim de tornarem-se melhor articuladas às demandas políticas, econômicas, sociais e culturais que requerem os países em desenvolvimento. No processo, atribui-se à educação o papel de responder principalmente às exigências de ordem econômica, premissa que é claramente evidenciada:

[...] la respuesta as las actuales exigencias, requiere una transformación profunda de los enfoques y de la gestión educativa tradicionales que permita articular efectivamente la educación con las demandas políticas, económicas, sociales e culturales de los pueblos, vinculando la vida con las acciones educativas y transformando la contribución de éstas en una efectiva palanca del desarrollo socioeconómico, de la justa distribución de la riqueza y de la formación y participación ciudadanas (UNESCO, 1993, p. 41).

Ainda, evidencia-se no conteúdo da Declaração um significativo direcionamento das ações aos níveis iniciais de escolarização, sendo que das onze recomendações que compõem o documento, quatro delas enfatizam o acesso aos níveis básicos de escolarização. Assim, ratifica-se no documento, a proposta da educação para todos, em que propõe-se que o acesso às séries iniciais deve ser priorizado para as populações mais pobres e para as mulheres. No caso dessa Declaração, a prioridade a esses grupos se justifica frente à condição do analfabetismo ser considerado um impedimento para a superação da pobreza.

A igualdade de oportunidades é também enfatizada, e tal como prescrito na Declaração de Educação para Todos, o acesso igualitário à educação também deve promover as condições de desenvolvimento humano:

Afirmamos que las acciones educativas deben promover la adquisición de conocimientos, competencias, actitudes y valores referentes a la igualdad de género, a los derechos de los niños y las niñas y a otros derechos humanos, a la paz, la democracia, y la tolerancia; asimismo al desarrollo sustentable, científico y tecnológico, a la familia, la salud y al cuidado del ambiente (UNESCO, 1993, p. 41).

No que concerne a questão das pessoas com necessidades educacionais especiais, há a recomendação de capacitar os docentes para desenvolverem na sala de aula as estratégias de integração para tais alunos. A condição, portanto, é a de que os alunos com necessidades educacionais especiais sejam atendidos em ambientes comuns de ensino, cabendo a todos os professores e não somente aos especialistas, atendê-los.

Consta também na Declaração a necessidade da melhoria das ações da escola, no sentido desta prover as condições de organização e funcionamento, com ênfase na formação do professor. Evidencia-se, conforme a recomendação a seguir, que há uma propensão em delegar-se às escolas a ampliação de atribuições administrativas e aos professores a capacitação para gerirem autonomamente as circunstâncias advindas. Prescreve-se assim,

La urgencia de profesionalizar la acción en la escuela, dando a los establecimientos mayores atribuciones para regular su funcionamiento y fortalecer las capacidades de los docentes, a fin de que éstos puedan llevar a cabo el proceso educativo con todas las condiciones de una actividad profesional en la que se debe ser capaz de tomar decisiones y de estar dispuesto a asumir responsabilidades por los resultados (UNESCO, 1993, p. 42).

Pode-se dizer que os compromissos firmados na Declaração de Santiago expressam praticamente as mesmas metas preconizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, em que a prioridade do acesso a educação como uma das formas de reversão das condições de desigualdade sócio-econômica constitui-se nitidamente no grande marco dos esforços empreendidos a partir da década de 1990.

4.2.2.3 Declaração de Salamanca (1994)

Na esteira das deliberações internacionais propostas para a educação, situa-se também a realização da Conferência Mundial de Salamanca⁹⁶. Amparada na estrita defesa do acesso educacional equitativo, tal Declaração promove em suas diretrizes, as “Linhas de Ação sobre Necessidades Educativas Especiais”, que deverão viabilizar as condições necessárias para a inserção dos grupos considerados minoritários, no sistema educacional.

Ratifica-se, portanto, a proposta da Educação para Todos, direcionada ao reconhecimento das especificidades de diferentes grupos. Propala assim, a defesa da luta contra a exclusão, uma vez que “[...] a integração e a participação fazem parte essencial da dignidade humana” (UNESCO, 1994, p.23).

⁹⁶ Realizada em Salamanca, Espanha no período de 7 a 10 de junho de 1994, tendo como principais organizadores o governo espanhol em cooperação com a Unesco, bem como representantes das Nações Unidas, organizações governamentais internacionais e organizações não-governamentais. A partir dessa Conferência, aprovou-se a Declaração de Salamanca e Linhas de Ação sobre Necessidades Educativas Especiais.

Os representantes de 92 governos e 25 organizações internacionais reafirmam, na referida Declaração, o compromisso com a “educação para todos”, no qual reconhecem a “[...] necessidade e a urgência de ser o ensino ministrado no sistema comum da educação, a todas as crianças, jovens e adultos com necessidades educativas especiais” (UNESCO, 1994, p. 9).

Na referida Declaração, a definição da expressão “necessidades educativas especiais” é associada a “[...] todas as crianças e jovens cujas necessidades decorrem de sua capacidade ou de suas dificuldades de aprendizagem.” Considera-se que “[...] muitas crianças experimentam dificuldades de aprendizagem e têm, portanto, necessidades educativas especiais em algum momento de sua escolarização” (UNESCO, 1994, p. 18). Percebe-se o quanto essa definição é ampla, uma vez que considera as necessidades educativas especiais no contexto das dificuldades de aprendizagens, não se definindo os critérios ou os determinantes para estabelecer as causas associadas às dificuldades.

Portanto, as deliberações promovidas pela Declaração de Salamanca estão fundamentadas, em grande medida, na oportunização das condições educacionais a todos os indivíduos, inclusive ao grupo das pessoas com necessidades educativas especiais. Propõe então, uma “[...] reforma considerável da escola comum” (UNESCO, 1994, p. 5), uma vez que tem como critério a condição primeira de que:

[...] as escolas devem acolher todas as crianças, independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, lingüísticas ou outra. Devem acolher crianças com deficiências e crianças bem dotadas; crianças que vivem nas ruas e que trabalham; crianças de populações distantes ou nômades; crianças de minorias lingüísticas, étnicas ou culturais e crianças de outros grupos ou zonas de desfavorecidos ou marginalizados (UNESCO, 1994, p. 17-18).

A “escola integradora”⁹⁷ deve oportunizar as devidas condições para que todas as crianças possam aprender juntas, independentemente de suas dificuldades ou diferenças. Defende-se para isso que “[...] as escolas integradoras devem reconhecer as diferentes necessidades de seus alunos e a elas atender”, como também deve “[...] adaptar-se aos diferentes estilos e ritmos de aprendizagem das crianças e assegurar um ensino de qualidade por meio de um adequado programa de estudos, de boa organização escolar, criteriosa utilização dos recursos e entrosamento em suas comunidades” (UNESCO, 1994, p. 23).

⁹⁷ Expressão usada na Declaração de Salamanca (1994)

Esses princípios devem ser concretizados a partir da representativa atuação dos governos. As Linhas de Ação desse documento orientam para a condição de que, aos governos, primeiramente, caberá o favorecimento desse processo, delegando a estes as seguintes atribuições:

- dar mais alta prioridade política e orçamentária à melhoria de seus sistemas educativos, para que possam abranger todas as crianças, independentemente de suas diferenças ou dificuldades individuais;
- adotar, com força de lei ou como política, o princípio da educação integrada que permita a matrícula de todas as crianças em escolas comuns, a menos que haja razões convincentes para o contrário;
- desenvolver projetos demonstrativos e incentivar intercâmbios com países com experiências em escolas integradoras;
- criar mecanismos, descentralizados e participativos, de planejamento, supervisão e avaliação do ensino de crianças e adultos com necessidades educativas especiais;
- promover e facilitar a participação de pais, comunidades e organizações de pessoas com deficiência no planejamento e no processo de tomada de decisões para atender a alunos e alunas com necessidades educativas especiais;
- despender maiores esforços na pronta identificação e nas estratégias de intervenção, assim como nos aspectos profissionais;
- assegurar que, num contexto de mudança sistemática, os programas de formação de professorado, tanto inicial como contínua, estejam voltados para atender às necessidades educativas especiais nas escolas integradoras (UNESCO, 1994, p.11-12).

Embora as funções estejam delegadas aos governos, observa-se que a implementação dessa proposta é caracterizada pelos critérios da descentralização. A prescrição da criação de mecanismos descentralizados e participativos se, por um lado, pode incidir sobre a qualidade desse processo, dado o controle realizado por instâncias sociais diferenciadas, inclusive por segmentos da sociedade diretamente ligados à causa da integração, por outro lado, as formas de participação podem também sugerir uma responsabilização pela manutenção desse processo.

Outro ponto a ser ressaltado é que a proposta da integração, ao estar pautada no princípio da descentralização, abre perspectivas para que se consolide o apoio e a intervenção das próprias agências internacionais. Significa então que, não só o governo, mas sim “[...] os governos com programas de cooperação internacional e as organizações internacionais de financiamento [...], a Unesco, o Unicef, PNUD e Banco Mundial”

deverão, juntos, “[...] defender o enfoque da escolarização integradora e apoiar programas de ensino que facilitem a educação de alunos e alunas com necessidades educativas especiais” (UNESCO, 1994, p. 11).

Além disso, o consenso que passa a ser disseminado, também na Declaração de Salamanca (1994), sobre a prescrição de formas diferenciadas de efetivação da educação integradora tende a ganhar força ao defender, por exemplo, que “[...] os ministérios da educação e as escolas não devem ser os únicos a perseguir o objetivo de dispensar o ensino a crianças com necessidades educativas especiais.” Propala, para tanto, que “Isso exige também a cooperação das famílias e a mobilização da comunidade e das organizações de voluntários, assim como o apoio de todos os cidadãos” (UNESCO, 1994, p. 43).

Pode-se afirmar que, em linhas gerais, os princípios defendidos no referido documento focalizam as necessidades educacionais especiais. As orientações inserem-se no contexto das reformas empenhadas para a educação básica deflagradas no Brasil a partir do início da década de 1990, que foram, no plano oficial, incorporadas às demais propostas, tornando-se assim, referências para as políticas nacionais.

4.2.2.4 O Relatório Jacques Delors (1996)

Em novembro de 1991 formou-se uma comissão internacional composta por 14 membros de várias regiões do mundo com o apoio e financiamento da Unesco, cuja presidência foi assumida pelo francês Jacques Delors. O objetivo foi a elaboração de um plano voltado à disseminação de ideais educacionais capazes de fazer frente às tendências e transformações ocorridas mundialmente. A elaboração do Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI⁹⁸, conhecido como Relatório Jacques Delors, é produto de um exercício de reflexão sobre o educar e o aprender para o século XXI.

A educação é concebida como um dos principais meios de desenvolvimento da condição humana, que deve estar pautada pelos princípios da compreensão mútua, do respeito aos valores humanos e da solidariedade. É com base nesses critérios que se assenta

⁹⁸ No Brasil foi publicado com o título “Educação para Todos: um tesouro a descobrir”. A elaboração desse relatório foi concluída em 1996.

a proposta de ampliação do papel da educação, a qual deverá ser assumida pelos mais diversos países.

Para tanto, a referida comissão orientou-se pelo objetivo primeiro de “[...] efetuar um trabalho de estudo e reflexão sobre os desafios a serem enfrentados pela educação nos próximos anos” com a pretensão de “[...] apresentar sugestões e recomendações”, que podem “[...] servir de programa de renovação e ação para quem tiver de tomar decisões e para os responsáveis oficiais no mais alto nível” (DELORS, 2001, p. 272).

Essas indicações se revelam frente ao imperativo maior pelo qual a educação deve responder, ou seja, o combate a todas as formas de exclusão. O principal objetivo da premissa reside em “[...] conduzir ou reconduzir para o sistema educativo todos os que deles andam afastados, ou que o abandonaram, porque o ensino prestado não se adaptava ao seu caso” (DELORS, 2001, p. 56). Tendo-se em vista essa condição, as deliberações encaminhadas para esse fim levam em conta tal diversidade, em que “[...] a definição de uma educação adaptada aos diferentes grupos minoritários surge como uma prioridade” (DELORS, 2001, p. 58).

Nesse percurso, indica-se que a educação deverá, universalmente, favorecer a formação do indivíduo a partir de quatro aprendizagens ou princípios considerados fundamentais para a adaptação e enfrentamento desses aos novos tempos. De tal modo,

Para poder dar respostas ao conjunto das suas missões, a educação deve organizar-se em torno de quatro aprendizagens fundamentais que, ao longo de toda a vida, serão de algum modo para cada indivíduo, os pilares do conhecimento: *aprender a conhecer*, isto é, adquirir os instrumentos da compreensão; *aprender a fazer*, para poder agir sobre o meio envolvente; *aprender a viver juntos*, a fim de participar e cooperar com os outros em todas as atividades humanas; finalmente *aprender a ser*, via essencial que integra as três precedentes (DELORS, 2001, p. 89-90, grifos no original).

O princípio aprender a viver juntos, em particular, está embasado pelos critérios da formação dos valores pessoais, fundamentando-se, portanto, a necessidade dessa formação como via de minimização das adversidades sociais. O próprio relatório empreende destaque a aprendizagem ao considerar que “[...] o dever de compreender melhor o outro [...], de compreensão mútua, de entajuda pacífica e, por que não, de harmonia são, precisamente, os valores que o mundo mais carece” (DELORS, 2001, p. 19).

Dessa forma, o aprender a viver juntos sugere o respeito à diversidade, estabelecida no referido relatório, mais especificamente pelas diferenças étnicas, culturais, religiosas. Tal manifestação predispõe também a formação da solidariedade⁹⁹. Para tanto, defende que “A exigência de uma solidariedade em escala mundial supõe, por outro lado, que todos ultrapassem a tendência de se fecharem sobre si mesmos, de modo a abrir-se à compreensão dos outros, baseada no respeito pela diversidade” (DELORS, 2001, p.47).

Da forma como são enfatizados tais valores, sugere-se um ideário de coesão social, na qual as diferenças concernentes aos diversos grupos, desde que respeitadas, constituiriam-se na condição para a extinção das tensões e exclusões sociais, consideradas tão prejudiciais para o processo de desenvolvimento dos países. Considera-se assim que “A educação pode ser um fator de coesão se procurar ter em conta a diversidade dos indivíduos e dos grupos humanos, evitando tornar-se um fator de exclusão social” (DELORS, 2001, p. 54).

As proposições defendidas pela Unesco encontram-se em consonância com a tendência preconizada pelos demais organismos internacionais, ou seja, também conclamam pela reorganização do sistema educacional, pelo incentivo e pela participação de outras instâncias, que não as estatais, no controle e avaliação ou formas de execução das políticas educacionais.

Esse incentivo geralmente está determinado pela ênfase conferida aos agentes locais, na qual enfatiza-se possuírem capacidades de gerirem suas próprias situações de desequilíbrios ou conflitos. Ao que parece, a atuação do Estado é colocada como um complemento nessa dinâmica, promovida acima de tudo pela articulação de esferas locais internas. Assim, concebe-se que “A outorga, por parte do Estado de subsídios a comunidades locais que se esforçam por resolver os seus próprios problemas, aperfeiçoar-se e organizar-se”, revelou-se, na perspectiva do relatório, “[...] uma solução mais eficaz do que as ações vindas de cima, visando impor o progresso” (DELORS, 2001, p.132).

Definitivamente, a interferência, ou atuação somente da instância estatal na diversidade de situações vivenciadas por diferentes sociedades, não é reconhecida como meio de obtenção de melhorias no processo educacional. Por essa razão, empreende-se que “É preciso [...] procurar abrir as instituições educativas às necessidades da sociedade e

⁹⁹ O referido documento não só dimensiona os efeitos demandados pela formação desses valores, como também orienta claramente como devem ser efetivados esses princípios. Para tanto, propõe que: “A educação tem, pois, uma especial responsabilidade na edificação de um mundo mais solidário, e a Comissão pensa que as políticas de educação devem deixar transparecer, de modo bem claro, essa responsabilidade” (DELORS, 2001, p. 49).

introduzir fatores de dinamismo nos mecanismos internos de gestão educativa”. Esse dinamismo, ao que parece, é que irá determinar a melhoria da qualidade na tomada de decisões. Portanto, no referido relatório há a defesa de que “Associar os diferentes atores sociais à tomada de decisões constitui, efetivamente, um dos principais objetivos e sem dúvida, o meio essencial de aperfeiçoamento dos sistemas educativos” (DELORS, 2001, p. 172).

Assim, diante da ameaça que o cenário da exclusão social representa, tem-se a adoção dos princípios da educação para todos, e por outro lado, criando-se as bases para esse acesso a partir da formação de valores humanos comuns a todas as realidades.

4.2.2.5. Declaração de Cochabamba (2001)

Na Declaração de Cochabamba¹⁰⁰ convergem as tendências propostas pela Unesco, resguardam-se nessa, as principais orientações para que parte dos países conceba a educação como prioridade em suas agendas de desenvolvimento. Tal Declaração expressa, portanto, a confirmação de um esforço voltado para “[...] atingir uma escolarização fundamental para todos, proporcionar o aprendizado da alfabetização a jovens e adultos e levar a cabo as reformas necessárias, tendo por meta melhorar a qualidade e a eficiência da educação” (UNESCO, 2001).

Os propósitos são ratificados ante a condição da realidade educacional que se revela nos países latino-americanos¹⁰¹, indicando-se para o fato de que “Esta situação impõe limites aos direitos humanos e cidadania desses indivíduos [...]”. A fim de que se desfaça esse desfavorável cenário, propõe-se a reafirmação do compromisso de prover-se melhor qualidade na educação, enfatizando-se para tanto, que “Todos os países devem continuar buscando métodos eficazes para erradicar o analfabetismo [...]” (UNESCO, 2001).

As proposições voltadas para o reforço do compromisso da educação para todos, portanto, são empenhadas tendo-se em vista a constatação da não universalização do acesso educacional. Em decorrência, estabelece o referido documento que “[...] são

¹⁰⁰ Declaração aprovada durante a VII Sessão do Comitê Intergovernamental Regional do Projeto Principal para a Educação (PROMEDLAC VII), realizada em Cochabamba, Bolívia, de 5 a 7 de março de 2001, com a presença dos Ministros de Educação da América Latina e do Caribe (UNESCO, 2001).

¹⁰¹ “Na América Latina e no Caribe existem cerca de 40 milhões de analfabetos com mais de 15 anos, representando mais de 11% da população total da região” (UNESCO, 2001).

necessários maiores esforços para proporcionar serviços educacionais de melhor qualidade, buscando atingir a equidade, dadas as sérias diferenças que persistem, entre os países e dentro deles” (UNESCO, 2001).

Nesse sentido, a qualidade prescrita está também relacionada às práticas de ensino. A mudança na administração escolar de forma a facilitar a criação de condições necessárias para que as escolas se tornem ambientes adequados de aprendizagem é prevista no referido documento (UNESCO, 2001).

O documento reafirma a premente necessidade de superação da condição de desigualdade e exclusão educacional, condição pela qual muitos ainda se encontram, defendendo para tanto que “[...] o fortalecimento e a transformação da educação pública representam um mecanismo fundamental para uma efetiva democratização social” (UNESCO, 2001, p.2).

A efetivação desses preceitos deverá ocorrer de acordo com os princípios gerais preteridos pela Unesco. Isso significa que as orientações encaminhadas nessa Declaração também congregam a “[...] necessidade de promover a educação por toda a vida dentro de ambientes humanos e educacionais múltiplos e interativos, e de atribuir maior importância à questão dos valores” (UNESCO, 2001, p. 3).

Em relação à defesa dos quatro tipos de aprendizagens, prescritas no “Relatório Jacques Delors”, há, na referida Declaração, o reforço a tais proposições, quando se enfatiza a necessidade de que “[...] a educação se fortaleça mediante uma firme fundamentação na possibilidade do aprender a ser, fazer, conhecer e viver em conjunto, absorvendo ao mesmo tempo como um fator positivo nossa rica diversidade cultural e étnica” (UNESCO, 2001, p. 3).

Levar em conta a diversidade é uma condição amplamente respaldada nas linhas que compõem o documento. A exemplo disso, propala-se que os esforços devem ser empenhados a fim de que “[...] as diferenças individuais, socioeconômicas, étnicas, lingüísticas e de gênero não se transformem em desigualdade de oportunidades ou qualquer outra forma de discriminação” (UNESCO, 2001). Em relação às necessidades educacionais especiais, é conferido um destaque maior, empreendendo-se que “[...] os sistemas educacionais devem abrir oportunidades de aprendizado a cada criança, jovem e adulto, cultivando uma diversidade de capacitações, vocações e estilos, e dando ênfase especial às necessidades especiais de aprendizado” (UNESCO, 2001, p.5).

A abertura a maiores oportunidades de aprendizado, de tal forma que contemple as diversidades das situações educacionais, pressupõe uma reorganização da escola, de modo que essa realmente possa promover um ajuste frente às demandas das diferentes situações educativas. Empreende-se a necessidade da existência de escolas “[...] mais flexíveis e altamente sensíveis aos desafios [...]” (UNESCO, 2001, p.6). A ênfase centrada nos aspectos organizativos da escola, ao que parece, constitui-se no fator determinante para que esse acesso seja possível.

As demandas educacionais devem ser respondidas na esfera escolar, mas outras instâncias, como a sociedade, por exemplo, também devem estar envolvidas nesse processo. As proposições contidas no referido documento sugerem que a cumplicidade entre escola e a participação da sociedade seja o meio mais efetivo para que se torne possível essa organização. Para tanto, na Declaração é preconizado que “[...] é necessário criar mecanismos adequados e flexíveis para garantir a participação permanente de uma multiplicidade de atores e estimular as práticas inter setoriais no campo da educação” (UNESCO, 2001, p.6).

Julga-se conveniente destacar que, com base na análise sobre os encaminhamentos propostos nas referidas Declarações¹⁰², conclui-se que essas têm em comum a defesa pela equalização do ensino. Ao mesmo tempo, percebe-se que tais orientações estão embasadas sob uma perspectiva muito próxima da viabilização das oportunidades educacionais também pelas iniciativas locais, empenhadas pelos próprios grupos comunitários em responder, de certa forma, a essas demandas.

Pela própria pertinência que o tema da participação social sugere aos propósitos dessa dissertação, busca-se, no próximo capítulo, realizar a análise sobre os pressupostos que fundamentam e dão conformidade ao ideário da participação da sociedade civil nos diversos setores sociais em que essa é conclamada a intervir.

¹⁰² Refere-se aqui aos documentos analisados nesse segmento do estudo. Entre eles, a Declaração Mundial de Educação para Todos (1990), a Declaração de Santiago (1993), a Declaração de Salamanca (1994) e a Declaração de Cochabamba (2001).

5 “NOVOS” MOVIMENTOS DA SOCIEDADE CIVIL NO FINAL DO SÉCULO XX: O TERCEIRO SETOR

Como foi explicado nos capítulos anteriores, as políticas pautadas na defesa da educação inclusiva ganham força em um contexto de redefinição das relações entre Estado e sociedade civil com a conseqüente aceitação da legitimidade da existência de um espaço ocupado por organizações sociais situadas entre o mercado e o Estado, que assumem o papel mediador entre coletivos de indivíduos organizados e as instituições do sistema governamental.

Para prosseguir com a presente pesquisa, delimita-se como objetivo deste capítulo apreender como tem sido instituído o consenso sobre novas formas de relação com a sociedade civil, num cenário em que se definem estratégias que tendem a promover a redução da atuação do Estado nas políticas públicas. Busca-se entender como a sociedade civil, sob a denominação de terceiro setor, passa a ser requisitada para participar mais diretamente na oferta de serviços de bem - estar, com destaque para a educação.

5.1 RELAÇÕES HISTÓRICAS ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO

A compreensão do espaço ocupado pelo debate do terceiro setor na contemporaneidade não deve prescindir da análise dos processos pelos quais a participação da sociedade civil tem sido requerida, fundamentalmente, como essa se apresenta no contexto das transformações empreendidas na década de 1990, no que concerne ao desempenho de seu papel em relação ao Estado.

Sustenta-se que a partir do entendimento dos distintos perfis de participação assumidos historicamente pela sociedade civil tem-se condições de conferir maior visibilidade ao debate contemporâneo que orienta o terceiro setor. Assim, para os propósitos deste estudo, julga-se necessário intensificar a análise dos aspectos subjacentes a temática, delimitando-se o contexto histórico e as situações particulares promovidas pela condição da “participação”.

Ao situar o conceito de sociedade civil, Nogueira (2003, p. 187) explica que esse é originário do “[...] mundo clássico e medieval, a partir do qual, após longa maturação, ressurgiu colado à progressiva afirmação do pensamento liberal.” Complementa o autor que o conceito chegou ao século XIX “passando pelo Iluminismo, por Ferguson, Adam

Smith e Rousseau e infiltrou-se com destaque nas formulações de Hegel e Marx, mediante os quais se incorporou à cultura teórica contemporânea, penetrando particularmente os universos socialista e comunista”.

A questão da historicidade do termo sociedade civil é abordada, em linhas gerais, também no documento elaborado pelo Banco Mundial intitulado “Relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial” (2000) no qual se explica que “[...] foram pensadores políticos clássicos da Europa que inicialmente cunharam o termo, mas foi na América Latina que este adquiriu uma conotação mais política, tornando-se bastante difundido nas últimas décadas”. O momento histórico em que o termo ganhou representatividade no Brasil é situado como sendo o período da “[...] década de 80, época em que era usado como referência aos grupos que se opunham ao regime político vigente” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 16).

No contexto da década de 1990, houve uma ênfase na difusão do conceito de sociedade civil, particularmente no que concerne ao aspecto da participação, o que se deve, conforme a análise de Nogueira (2003) a quatro vertentes. A primeira estaria relacionada ao expressivo desenvolvimento capitalista das últimas décadas, o qual gerou a complexificação, diferenciação e a fragmentação das sociedades contemporâneas, fatores esses que determinaram a diversificação e individualização dessas sociedades. Nesse contexto, “[...] a mundialização e a expansão dos mercados que em épocas anteriores operavam como inequívoco fator de agregação e estruturação das ações coletivas, passaram a animar o livre curso dos interesses, mais particulares e desagregados” (NOGUEIRA, 2003, p. 187).

O segundo fator que influenciou a intensificação do uso do conceito de sociedade civil se orienta pela constituição de um mundo “[...] mais interligado e integrado economicamente”. Essa condição de certa forma, teria incidido sobre a relativização do poder dos estados nacionais, quando “[...] o social ganhou maior transparência e autonomia relativa diante do político” (NOGUEIRA, 2003, p. 187). Entretanto, tal aspecto não favoreceu a igualdade, ao contrário, acirraram-se as distâncias que separam ricos e pobres, bem como trabalhadores e proprietários.

A terceira tendência estaria fundamentada sobre a crise da democracia representativa e pelas transformações sócio-culturais associadas à globalização, cujo “[...] protagonismo adquirido pelos meios de comunicação - pela televisão em particular - alterou em profundidade toda a esfera do político” (NOGUEIRA, 2003, p.188). Os meios

de comunicação, exercendo tal influência, deram conta de transformar o modo de como se produz consenso, o que resultou em impedimentos na formação e desenvolvimento de formas mais politizadas de consciência. Assim, as articulações políticas de interesses de classes foram cedendo espaço para a interferência de uma sociedade civil sob condições consoantes aos interesses das classes dominantes.

Conforme indica Nogueira (2003), a quarta vertente que influenciou a redescoberta da sociedade civil estaria relacionada à manifestação da cultura participativa que trouxe, em seu interior, a expansão dos movimentos sociais. Essa ocorreu, conforme o autor, num contexto de crise do Estado, em que o movimento pela democratização constituiu-se em resposta aos padrões societais então vigentes (NOGUEIRA,2003). As ações e os movimentos não estavam desvinculados da regulamentação estatal e da interferência do mercado, fazendo sugerir a composição de uma terceira esfera. Dessa forma, de acordo com a concepção do autor,

[...] a expressão sociedade civil ficou, assim, colada a essa ‘terceira esfera’, e para ela foi transferida toda a potência da ação democrática mais ou menos radical, da luta por direitos e da constituição de uma esfera pública não integrada ao estatal e assentada no livre associativismo dos cidadãos (NOGUEIRA, 2003, p. 188).

No entanto, adverte o autor que esse processo de democratização “nascerá e avançará” num espaço visivelmente demarcado por uma “despolitização da política e da cidadania”. Tais características relacionam-se ao próprio movimento de modernização capitalista e globalização que implicaram “mudanças culturais e recessão econômica”. Em consequência, o conceito de sociedade civil, conforme explica o autor, passa a ser utilizado por várias frentes, o que faz com que o termo tenha perdido sua precisão. Ao revelar as situações diversas na qual o termo é empregado, explica que:

A sociedade civil serve para que se faça oposição ao capitalismo e para que se delineiem estratégias de convivência com o mercado, para que se proponham programas democráticos radicais e para que se legitimem propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. Busca-se apoio na idéia tanto para projetar um Estado efetivamente democrático como para se atacar todo e qualquer Estado. É em nome da sociedade civil que muitas pessoas questionam o excessivo poder governamental ou as interferências e regulamentações feitas pelo aparelho de Estado. [...] É em seu nome que se combate o neoliberalismo e se busca delinear uma estratégia em favor de uma outra globalização, mas é também com base nela que se faz o elogio da atual fase histórica e se minimizam os efeitos das políticas neoliberais (NOGUEIRA, 2003, p.186).

Com base nesses diferentes contextos de apropriação, o autor considera que o conceito de sociedade civil sofreu um deslocamento, antes circunscrito a “[...] uma imagem de sociedade civil como palco de lutas políticas e empenhos hegemônicos”¹⁰³ e posteriormente determinado por uma “[...] imagem que converte a sociedade civil ou em recurso gerencial [...], ou em fator de construção ética e dialógica da vida social” (NOGUEIRA, 2003, p. 186-187).

O entendimento das formas de participação empreendidas pela sociedade civil no Brasil requer a compreensão do significado da expressão movimentos sociais, dado o fato de que os modos de participação nos diferentes contextos históricos estiveram, invariavelmente, permeados por distintas manifestações de lutas. De acordo com Gohn (2000, p. 13),

Movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.

Importante destacar nesse contexto que a esfera onde ocorre a ação coletiva é representada por um espaço não institucionalizado que, por sua vez, “[...] situa-se na esfera pública não- governamental ou não estatal, possibilitando aos movimentos dar visibilidade às suas ações”. Além disso, há de se considerar que as práticas reivindicatórias operadas nesses movimentos tendem a determinar os processos de transformação no bojo da estrutura burocrática estatal e nos próprios movimentos sociais. Assim, “[...] a expressão e a resistência têm como efeitos demarcarem alterações nas relações entre os agentes envolvidos” (GOHN, 1994, p. 52).

¹⁰³ O momento histórico pelo qual esse modelo de sociedade civil estaria constituído foi representado pela elaboração de Antonio Gramsci e predominou no século XX. Em linhas gerais, o conceito representou “[...] a sociedade como parte orgânica do Estado, como âmbito dotado de especificidade, mas somente compreensível se integrado a uma totalidade histórico-social. Já as tendências mais recentes tenderam a tratar a sociedade civil como instância separada do Estado e da economia, um reino a parte, potencialmente criativo e contestador” (NOGUEIRA, 2003, p. 187).

Afirma a autora que, historicamente, a sociedade brasileira é marcada por “[...] lutas e movimentos sociais contra a dominação, a exploração econômica e mais recentemente contra a exclusão social” (GOHN, 2000, p. 12)¹⁰⁴. Paralelamente a esse processo de construção dos movimentos sociais, transitaram também, no cenário da sociedade brasileira, diferentes configurações no modo de representação e atuação do Estado, fator esse que determinou em diferentes tipos de conformação assumidas pela sociedade civil ou de outras instâncias ligadas ao Estado.

Segundo o que afirma Landim (2002, p. 23), até os finais do século XIX, “[...] quase tudo o que havia se consolidado em termos de assistência social, saúde e educação, constituía-se em organizações criadas pela Igreja Católica [...] com o mandato do Estado”. Nesse contexto, a sociedade civil “[...] confundia-se com os espaços dessa Igreja, sob o regime de padroado”.

A participação da sociedade civil, no sentido de serem vislumbrados certos tipos de interações entre essa instância e o Estado, torna-se mais evidente a partir dos anos de 1930-1940. Desse modo, embora já se tenha a representação da expansão do Estado na prestação direta de serviços nas áreas de educação, cultura e saúde, tal forma de orientação “[...] não deixou de reservar um lugar para um conjunto de organizações sem fins lucrativos, mesmo que isso não fosse formulado em termos de uma política clara” (LANDIM, 2002, p. 24). Esclarece a autora que “Não só continuaram a proliferar organizações privadas e sem fins lucrativos nas áreas da saúde, educação, assistência e lazer, como foram correntes as relações de colaboração entre essas organizações e o Estado” (LANDIM, 2002, p. 24).

As entidades representativas da participação da sociedade civil, portanto, foram, em grande medida, responsáveis pela prestação desses serviços a amplas camadas da população que ficaram à margem das políticas sociais. Nesse sentido, predominou um perfil de colaboração entre sociedade e Estado, cujas marcas mais evidentes recaíram sob formas de corporativismo e clientelismo.

Em decorrência dos regimes autoritários das décadas posteriores, como ocorreu na ditadura entre 1937 a 1945 e no pós 1964, a interferência da sociedade civil assume uma forma de associativismo baseada em situações de repressão e conflito com o Estado. As

¹⁰⁴ O exemplo de lutas e movimentos data, segundo a autora, do período do Brasil Colônia até o século XX, em que promoveram-se lutas e revoltas “empreendidas por negros e escravos pela plebe” (GOHN, 2000, p. 15). Já no contexto da República, com as modificações advindas do modo de produção e substituição da mão de obra escrava pela assalariada (composta pelos imigrantes) surgem “[...] organizações de lutas e resistência dos trabalhadores expressas em ligas, uniões, associações de auxílio mútuo etc.” (GOHN, 2000, p. 16).

organizações de ação coletivas já se anunciam, de certa forma, pela defesa de direitos, promoção de cidadania ou associações de defesa de determinados grupos de interesse. Assim, particularmente no contexto de 1964, após o golpe militar, estão “[...] dadas as condições para o surgimento de novos movimentos e organizações coletivas com a marca da autonomia na sociedade brasileira” (LANDIM, 2002, p. 25).

A partir da década de 1970, explica Brunstein (2003, p. 52), “[...] consolidaram-se redes de organizações, voltadas para o atendimento a grupos populares dos mais diversos” cuja ênfase foi conferida à educação de adultos e ao desenvolvimento comunitário. Esse contexto, conforme a autora, foi caracterizado pelo foco de ações sobre “[...] a ajuda e a promoção social”.

Essas organizações começaram a assumir uma forma organizada, num mesmo cenário onde se expressaram a modernização e a diversificação social do país, entretanto, já marcada pelo viés da oposição política¹⁰⁵. De acordo com a análise de Oliveira (2002, p. 52), esse período foi definido pela “complexificação da sociedade brasileira”, cuja conjuntura histórica é marcada por mudanças da estrutura social, com aceleração das transformações “[...] do rural para o urbano, do agropecuário para o industrial, e deste para o de serviços e o financeiro”.

Embora as ONGs estivessem voltadas, em parte, para a atuação no campo das questões sociais do país, com suas atividades direcionadas à prestação de serviços a grupos vulneráveis¹⁰⁶, essas, de certa forma, já buscavam uma identidade própria, não representando o mesmo viés de atuação das entidades filantrópicas, cuja ênfase das ações estava direcionado ao atendimento das pessoas com deficiência. De tal modo, “[...] é justamente na distinção, sempre reafirmada por práticas e crenças, com relação a essas outras formas de ação e organização, nos campos político, social e religioso, que foi se estabelecendo a identidade peculiar das ONGs” (LANDIM, 2002, p.26).

Haddad (2002, p.1), ao estabelecer sobre as características que definiram o trabalho empenhado pelas ONGs entre as décadas de 1960 e 1970, explica que “[...] o trabalho

¹⁰⁵ Nesse contexto, surgem as ONGs, cuja representatividade irá se expressar, a partir de meados dos anos 70. Assim, as ONGs “[...] acompanham um padrão característico da sociedade brasileira, em que o período autoritário convive com a modernização e a diversificação social do país e com a gestação de uma nova sociedade organizada, baseada em práticas e ideários de autonomia em relação ao Estado, num contexto em que a sociedade civil tende a se confundir, por si só, com oposição política” (LANDIM, 2002, p. 25).

¹⁰⁶ Haddad (2002, p.1) explica que “[...] tais organizações tinham como missão principal a reconstrução do tecido social que havia se rompido com a ditadura, a defesa dos direitos humanos e a educação popular.” Esse trabalho social era desenvolvido junto aos setores mais pobres da população do Brasil.

desenvolvido não tinha uma visibilidade pública”. Isso significa que “[...] era um trabalho militante, realizado com grupos comunitários, que se desenvolvia em um contexto de sigilo e sob o silêncio da censura e da repressão impostas pelo regime militar”.

O perfil da sociedade brasileira dos anos de 1980 foi caracterizado pela expressão dos movimentos sociais¹⁰⁷ de caráter popular, o que determinou, em certa medida, os avanços democráticos obtidos por essa sociedade. Nesse contexto, empunharam-se fundamentalmente as bandeiras em prol da disseminação de práticas menos coercitivas próprias do regime militar. Landim (2002, p. 41) afirma que o conceito de sociedade civil “[...] serviu de bandeira dos movimentos de oposição ao regime militar, englobando movimentos e associações diversas e assumindo uma conotação de não-Estado ou anti-Estado”.

A organização dos movimentos da sociedade civil na década de 1980, esteve basicamente orientada para as práticas reivindicatórias articuladas “[...] às conjunturas políticas que o país atravessou, assim como a busca de resposta (ou seu equacionamento) para problemas de ordem estrutural gerados pelo modo e pela forma da acumulação capitalista no país” (GOHN, 1994, p. 58).

Nesse cenário, assumiu posição de destaque a demanda pela cidadania, que por sua vez sugeriu ações contra a discriminação em relação à idade, sexo, cor, nacionalidade, condição pessoal, etc¹⁰⁸. A busca por melhores níveis na qualidade educacional também foi incorporada às pautas reivindicatórias, em que foram solicitadas verbas públicas para a educação, bem como se reivindicaram não só novas legislações, como também “[...] novas estruturas de carreiras para os professores, novas frentes de ensino e pesquisa para a universidade, novos modelos de escola para o 1º e 2º graus, ensino noturno, educação para os deficientes físicos, educação infantil em creches e pré-escolas” (GOHN, 1994, p. 71-72).

¹⁰⁷ Esses movimentos foram efetivados num contexto sócio-econômico definido por baixos índices de crescimento, baixa produtividade agrícola e industrial com conseqüências na baixa qualidade de vida, aumento dos índices de criminalidade e aumento do desemprego (GOHN, 1994).

¹⁰⁸ Gohn (1994, p. 64) explica que, embora as lutas tenham enfatizado as demandas por cidadania, o que ocorreu foi que essas demandas “[...] se restringiram aos aspectos legais (de igualdade jurídica), em questões básicas, elementares para a sobrevivência humana, tais como abrigo (moradia), saúde e alimentação. Os direitos modernos de cidadania não foram suficientemente demandados, e quando o foram partiram de minorias politicamente bem organizadas, em situação exemplar em face da desorganização e falta de informações e de formação da maioria da população”.

Ganhou cena nesse contexto a articulação promovida pelos movimentos populares e sindicais, numa “[...] dinâmica de ruptura com o terror imposto pela ditadura militar e com velhas formas de organização” (SILVA, 2003, p. 30). O aspecto diferencial dessa época recaiu sobre a questão da heterogeneidade dos sujeitos envolvidos e de suas concepções políticas, bem como da diversidade das manifestações de luta. Explica Silva (2003, p. 30), que esses movimentos, “[...] embora fragmentados, unificavam-se na luta por direitos sociais e pela democratização do Estado, exigindo a participação direta das decisões que lhe afetavam”.

Wanderley (2000, p. 142) enfatiza a representatividade assumida pela sociedade civil em meio a um cenário marcado “[...] por governos de exclusão política que suprimiram e controlaram os setores sociais organizados de oposição”. Assim, indica o autor que, com a mobilização empreendida, “[...] se ergueu uma bandeira que sensibilizou a opinião pública [...], a do fortalecimento da Sociedade Civil em contraposição ao Estado”.

Detentora, portanto, de um perfil marcado pela oposição em relação ao Estado, a sociedade civil da década de 1980 distingue-se, fundamentalmente, do perfil representado pela atuação das décadas anteriores, no qual a expressão dos ideais democráticos, no respectivo momento histórico, é a marca principal empenhada por esse segmento. Assim, “[...] os movimentos sociais que emergiram na cena política, desde o final dos anos 70, conseguiram inscrever em leis, como direitos, várias reivindicações”. Foi, portanto, o momento das “[...] conquistas sociais de trabalhadores, mulheres, índios, menores e cidadãos, até então considerados como de ‘segunda categoria’” (GOHN, 2000, p. 19).

Haddad (2002, p.3), considera, por exemplo, que “[...] todos estes novos movimentos sociais contribuíram significativamente, através de suas lutas e demandas, para o processo de redemocratização da sociedade brasileira, e com a volta do poder civil”. Da atuação desse poder civil, circunscrito ao processo da redemocratização do Estado brasileiro após o período do regime militar, resultou, em grande medida, a ampliação dos direitos de cidadania.

A partir da conquista desses direitos, anuncia-se um outro período em que começa a vislumbrar certas mudanças nos padrões de posição assumidos por essa sociedade. Tratava-se agora, diante do contexto da promulgação da Constituição brasileira, em 1988, de fazer com que esses movimentos modificassem as suas formas de intervenção, não mais manifestando-se contrariamente ao Estado, mas sim agindo sob uma nova concepção

de participação na “gestão dos direitos”. Nesse sentido, era necessário não somente estar “[...] incluído na lei via direito adquirido, mas lutar por sua operacionalização e gestão”. Assim, a participação deveria efetivar-se, por exemplo, sob formas de “[...] definição e implantação das leis estaduais e municipais, a construção dos diferentes conselhos e câmaras de interlocução do Estado com a sociedade” (GOHN, 2000, p. 25).

Entretanto, foi no próprio contexto da década de 1980, marcado pela fase da redemocratização, que as transformações sociais estruturais anunciaram, em amplo sentido, modificações no tipo de percurso assumido, até então, por esses movimentos. Assim, tem-se que “[...] as mudanças na conjuntura global da economia, que acabaram por empurrar os países do terceiro mundo para um papel cada vez mais à margem dos processos de desenvolvimento econômico, condicionaram a ampliação desses direitos, bem como a sua própria realização” (HADDAD, 2002, p.5).

No período em que emerge uma nova configuração social demarcada pelo acirramento da recessão, instabilidade econômica e aumento das taxas de desemprego, tem início um redirecionamento nas formas de envolvimento da sociedade. Nesse momento, as mudanças nas políticas sociais dos Estados nacionais, decorrentes de um novo modelo de desenvolvimento, anunciam-se em conformidade com a “[...] desativação da atuação direta e transparência da operacionalização de vários serviços”, que cedeu lugar para “[...] o setor privado sem fins lucrativos” (GOHN, 2000, p. 26).

Na virada do século XX para o XXI, Gohn (2001a, p. 93) identifica novas formas de sociabilidade presentes nas redes e movimentos sociais. “Parafrazeando Eder Sader, ‘novos atores entraram em cena’ na sociedade civil. Dessa vez, esses novos atores coletivos passaram a constituir uma figura jurídica nova: privados sem fins lucrativos, voltados para áreas de interesse público”. Com a ressignificação da sociedade civil como noção dissociada da esfera econômico-social, o campo de conciliação se forjou, não havendo lugar para a perspectiva das classes sociais. “Os conflitos e lutas de classes são ocultados, pois as relações sociais de produção são abstraídas” (LEHER, 2001, p. 161). É nesse contexto que entra em cena o chamado Terceiro Setor.

5.2 O TERCEIRO SETOR: CARACTERIZAÇÃO

O terceiro setor é assim denominado com fundamento em uma representação da realidade social constituída por três esferas segmentadas entre si, ou seja, autônomas, cada

qual com particularidades distintas. Conforme explica Gohn (2001a, p. 73), “[...] o terceiro setor é uma expressão com significados múltiplos devido a sentidos históricos diferenciados, em termos de realidades sociais”. Trata-se, portanto, “[...] de uma nova ordem social, que se coloca ao lado do Estado - o primeiro setor e do mercado - tido como o segundo setor”.

Constitui-se num cenário em que estariam atribuídos ao Estado - considerado o primeiro setor - os processos da política formal. Esses, conforme Montañó (2002), apresentar-se-iam “deseconomizados” e ao serem circunscritos à esfera do Estado teriam um caráter público. Ao mercado - o segundo setor - estariam vinculadas as questões econômicas ou “despolitizadas”, compondo-se assim por um perfil meramente privado. Caberia a um “terceiro setor” - a sociedade civil organizada - o desenvolvimento de funções consideradas públicas, porém articuladas a partir de espaços e iniciativas privadas. A esse setor de caráter “público, porém privado”, seria atribuído o papel do envolvimento à “questão social”¹⁰⁹.

Entretanto, tal recorte segmentado em três esferas distintas, de acordo com a crítica de Montañó (2002, p. 53), apresenta-se em conformidade com um viés “[...] claramente neopositivista, estruturalista, funcional ou liberal, que isola e autonomiza a dinâmica de cada um deles, que portanto, desistoriciza a realidade social”. Tal concepção também é corroborada por Boron (2000, p. 69), em que “[...] o erro simétrico ao reducionismo economicista” resulta em concepções que “[...] fragmentam e decompõem a realidade social, reificando as suas ‘partes’ como se elas pudessem existir independentemente da totalidade a que pertencem e que lhes dá sentido”.

¹⁰⁹ Conforme explica Wanderley (2000, p. 58), a questão social “[...] centra-se nas extremas desigualdades e injustiças que reinam na estrutura social dos países latino-americanos, resultantes dos modos de produção e reprodução social, dos modos de desenvolvimento, que se formaram em cada sociedade nacional e na região em seu complexo. Ela se funda nos conteúdos e formas assimétricos assumidos pelas relações sociais, em suas múltiplas dimensões econômicas, políticas, culturais, religiosas”. Conforme indica o autor, a questão social “[...] vem adquirindo novas modalidades, nos últimos tempos por força das mudanças profundas que estão acontecendo nas relações entre capital e trabalho, nos processos produtivos, na gestão do Estado [...] e pelo chamado ‘princípio da exclusão’[...]. Nesse sentido, a noção de exclusão “se transforma efetivamente em questão social quando é percebida e assumida por um setor da sociedade, que tenta, por algum meio, equacioná-la, torná-la pública, transformá-la em demanda política” (WANDERLEY, 2000, p. 58-59).

Em relação às instituições ou entidades que compõem o segmento, pode-se afirmar que não há um consenso entre os autores sobre as instâncias que o constituem¹¹⁰. Santos (2003, p. 5) assim define o termo terceiro setor:

[...] uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas não visam fins lucrativos e por outro lado, sendo animadas por objetos sociais, públicos ou coletivos, não são estatais”.

Montaño (2000, p. 56), ao apontar sobre as “debilidades conceituais” que se circunscrevem à temática, situa o dissenso que a permeia, associando a definição de terceiro setor como “um conceito que antes confunde do que esclarece”. Por não se contar com uma sistematização unificada das categorias que compõem tal esfera, cria-se, na perspectiva do autor, uma situação contraditória, uma vez que “[...] mescla diversos sujeitos com aparentes igualdades nas atividades, porém com interesses, espaços e significados sociais diversos” (MONTAÑO, 2000, p. 57).

Neder (2003, p. 3) indica “três sujeitos, atores ou agentes” que poderiam ser referenciados como “fundadores de um novo espaço público” (grifo do autor). Tais “atores” seriam representados por:

- Associações laicas e religiosas, cujas relações com as classes populares no Brasil data dos tempos coloniais por meio de tessituras que se recompõem historicamente em torno dos regimes políticos, das ações de elites locais e nacionais, e, sobretudo, das políticas do Estado;
- Segmento de fundações, institutos e empresas privadas cujas doações para projetos sociais, culturais, de promoção beneficente e filantrópica provém, é claro, de fundos privados (o que se aplica tanto ao fundo privado empresarial, quanto pessoal);
- Organizações não-governamentais atuantes no País nos últimos vinte anos, até recentemente de *costas* para o Estado, envolvidas em tarefas de educação popular, cujas dotações provinham em parte substancial, de fundações internacionais, laicas e religiosas, não-governamentais (NEDER, 2003, p. 3, grifo do autor).

Na ótica de Fernandes (2002), os segmentos componentes do terceiro setor apresentam diferentes padrões organizacionais.

¹¹⁰ Santos (2003, p. 5) esclarece que “[...] as designações vernáculas do terceiro setor variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, refletem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos.”

Alguns pertencem a uma hierarquia bem estabelecida (por exemplo, as caridades católicas); outros resistem à própria idéia de uma igreja (centros afro-americanos); alguns estão organizados segundo princípios legais igualitários (associações de moradores); outros seguem lideranças carismáticas (centros de cura); alguns têm uma ampla concepção dos seus deveres (a maioria das ONGs), outros são especializados (centros de saúde, creches, etc); alguns são bem integrados (sindicatos) [...] (FERNANDES, 2002, p. 135).

O autor considera a existência das entidades que compõem o terceiro setor para além das organizações estruturadas e institucionalizadas. De tal modo, analisa que na América Latina o tipo de instituição legalizada e estruturada representaria “[...] apenas a ponta do iceberg social”. Assim, “[...] abaixo da linha d’água move-se um vasto conjunto heteróclito de articulações que não são *ad hoc*, nem são temporárias, mas são sim, informais.” Explica o autor que essas organizações “[...] têm peso econômico (fala-se em metade do PIB em alguns países), interferem na regulação da violência, chegando a ponto de produzir poderes paralelos, e geram formas ativas de solidariedade social” (FERNANDES, 2002, p. 28).

Entretanto, o fato de o terceiro setor caracterizar-se por variadas formas organizativas, isso não representaria desvantagens, uma vez que, na perspectiva do autor, esse perfil cujo “[...] relacionamento dinâmico entre as formas legais e informais de solidariedade social” é que pode favorecer “[...] uma expansão do terceiro setor para além das linhas atuais de exclusão social” (FERNANDES, 2002, p. 29).

Para os efeitos deste estudo, a apresentação das instâncias que compõem o terceiro setor será efetivada conforme a delimitação apresentada no documento elaborado pelo Banco Mundial intitulado “Do confronto à colaboração: relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil” (2000). A opção se justifica frente ao fato de que tal agência, particularmente, tem exercido representatividade nas deliberações emanadas a esse segmento, nos países ditos periféricos ou em desenvolvimento, entre esses, particularmente o Brasil. Os critérios estabelecidos pela referida agência na descrição das categorias que permeiam as entidades do terceiro setor estão sistematizadas da seguinte forma:

Associações Comunitárias: [...] são a base da sociedade civil no Brasil. Não existem dados confiáveis sobre o número de associações comunitárias existentes no Brasil. [...] As associações comunitárias são, por definição, de âmbito local, sendo a comunidade o seu loco. São organizações representadas por grupos populacionais claramente definidos como moradores de um determinado bairro, produtores agrícolas, povos indígenas, mulheres e jovens. Os processos decisórios geralmente são caracterizados por estruturas de poder que são participativas, com lideranças eleitas pelos membros.

Movimentos Sociais: Constituem um fenômeno mais recente e de tendência crescente no Brasil. São, em geral, definidos pela natureza de seus filiados (trabalhadores sem terra, operários, seringueiros, crianças de rua, grupos indígenas) ou prioridade temática (direitos humanos, reforma urbana, educação, saúde). A força organizacional desses movimentos varia desde grandes sindicatos consolidados até movimentos mais novos como os trabalhadores sem terra e os meninos de rua. As estruturas organizacionais variam de acordo com o tamanho do movimento e de seu orçamento. Enquanto os sindicatos mantêm estruturas organizacionais grandes e de âmbito nacional, os movimentos sociais mais recentes têm estruturas físicas e administrativas bem menores.

Entidades Beneficentes: São as organizações da sociedade civil mais antigas no Brasil. As entidades beneficentes distinguem-se das associações comunitárias e ONGs em função dos seus objetivos institucionais específicos: atuar na 'linha de frente' em termos de prestação de serviços sociais para as populações indigentes e de baixa renda [...]. Tais organizações seguem a centenária tradição da prática de 'ajuda ao próximo', entre os pobres, envolvendo milhares de grupos informais não legalizados, formados para prestar assistência básica nas áreas de saúde, cultura e de caridade. As características institucionais e a natureza dessas instituições variam tanto quanto os serviços que prestam. Podem incluir orfanatos, creches, clubes esportivos, casas de idosos, restaurantes comunitários, centros culturais, clínicas de saúde, centros de educação profissionalizantes para jovens e escolas para deficientes mentais [...]. As doações de pessoas físicas, que tendem a sustentar inúmeras entidades beneficentes pequenas, representam 96% de toda a contribuição beneficente do país, demonstrando a relevância da contribuição individual.

Igreja: A presença da Igreja Católica se manifesta principalmente na influente Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) que atua permanentemente na esfera das políticas públicas, defendendo posições que vão desde questões constitucionais e políticas indígenas até a reforma do sistema educacional.

Associações Profissionais: Além da pressão política e do lobby em prol dos interesses específicos de seus filiados, as associações também participam dos grandes debates e movimentos nacionais relacionados às políticas públicas. As principais representam advogados, jornalistas, empresários, economistas e cientistas. Dentre as mais conhecidas, estão a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), o Conselho Federal de Economia (COFECON), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Associação Nacional de Pesquisa e Pós - Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS).

Fundações: No Brasil, as fundações são, juridicamente, as organizações mais formais e estruturadas no âmbito da sociedade civil. É compulsória a existência de conselhos formais e independentes, e estão sujeitas a auditorias anuais efetuadas por órgãos públicos. As fundações mais conhecidas no Brasil são fundações paraestatais com fins culturais, como a Fundação Roquete Pinto e a Fundação Padre Anchieta ou instituições de pesquisa. Na área da filantropia social, tem havido várias outras iniciativas que prometem consolidar ainda mais esse setor.

Organizações Não-Governamentais (ONGs): Embora as organizações não-governamentais representem um dos segmentos de menor porte, são as que têm maior visibilidade na sociedade civil [...]. O que possibilitou as ONGs tornarem-se agentes efetivos de desenvolvimento no Brasil foi a capacidade singular de as mesmas de atuarem com um pé na dimensão macro e outro na dimensão micro - prestar serviços para os grupos de base e, simultaneamente, enfocar questões relativas a políticas nacionais. Atualmente as ONGs oferecem serviços em diversas áreas como educação, saúde comunitária, assistência jurídica, proteção ambiental, organização comunitária, produção agrícola, produção e divulgação de vídeos, formulação de políticas públicas, assistência a micro-empresas urbanas e combate a AIDS.

Fonte: Banco Mundial, 2000 (Dados condensados para o referido estudo).

No caso específico deste estudo, confere-se destaque a uma das categorias que compõem o diverso segmento do terceiro setor. O atendimento especializado destinado às pessoas com necessidades especiais tem sido, em parte, viabilizado pelas instituições

beneficentes ou filantrópicas, sem fins lucrativos, que prestam, entre outros tipos de atendimento, o educacional.

O debate acerca das questões que permeiam a configuração do chamado terceiro setor certamente tende a ganhar impulso por conta da disseminação de um consenso que busca situar o segmento numa posição de destaque. Os interlocutores que se dedicam à defesa do terceiro setor o fazem conforme uma série de fundamentações que certamente conduzem para a legitimação, conformação e atuação desse modelo.

A perspectiva calcada na afirmação do envolvimento da sociedade civil como mola propulsora da transformação de um cenário orientado para o desenvolvimento parece constituir-se num dos grandes enfoques pelos quais o terceiro setor tende a ganhar impulso e consolidação. Considera Fernandes (2002, p. 20) que “As relações entre o Estado e o mercado, que têm dominado a cena pública, hão de ser transformadas pela presença desta terceira figura - as associações voluntárias”. Reconhece-se, por exemplo, que “[...] as empresas e suas fundações, igrejas, ONGs e centros acadêmicos independentes são especialmente peritos em fomentar a inovação”, uma vez que “[...] sabem como desenhar um projeto, estabelecer coordenações, conseguir recursos e organizar equipes para experimentar novas idéias” (GAJARDO, 2002, p. 160). Promove-se um discurso fundamentado na importância do papel social a ser desempenhado coletivamente onde a sociedade civil passa a compartilhar as responsabilidades com o Estado, numa relação de complementaridade.

Um dos princípios claramente incorporados na esteira das deliberações do chamado “terceiro setor” é a promoção da cidadania. De acordo com Fernandes (2002), “[...] os direitos da cidadania são essenciais para a própria existência do setor”. A relação entre esses direitos e o terceiro setor é colocada em relevância de tal modo que se considera que sem os direitos, “[...] não se sustenta a autonomia das organizações não-governamentais”. Assim, “[...] a linguagem dos direitos é parte do acervo de valores que fazem o terceiro setor concebível e desejável” (FERNANDES, 2002, p. 141).

Também, o aspecto da cidadania é considerado por Setubal (2000), que, ao diferenciar a atuação do governo e do terceiro setor, referencia a consolidação da cidadania a partir do desenvolvimento do último segmento. Assim, considera que “[...] enquanto o governo tem o compromisso com a universalização, a lógica das organizações da sociedade civil está no fortalecimento do tecido social”. Nessa perspectiva, é que, agindo

“[...] de forma pequena, mas particular, o terceiro setor contribui para a formação da cidadania” (SETUBAL, 2000, p. 77).

Concomitantes ao princípio da cidadania, transitam os discursos da solidariedade, comunidade e pertencimento, os quais disseminam um ideário calcado numa perspectiva otimista e harmônica. Com base nesses aspectos, dimensiona-se um cenário em que os “[...] atores podem se transformar em aliados importantes dos governos” (GAJARDO, 2002, p. 161).

O critério da solidariedade parece fundamentar-se no que Fernandes (2002, p. 24) afirma ser “[...] a tese moral que alimenta a dinâmica do terceiro setor”. Tal condição está circunscrita ao próprio perfil desse segmento que, representado pela condição da não-lucratividade, tem sua subsistência dependente basicamente das iniciativas da sociedade. De tal forma, “[...] enquanto os serviços oferecidos pelo Estado são financiados por impostos compulsórios”, a diferença é que “[...] os serviços oferecidos pelo terceiro setor dependem, em grande medida, de doações voluntárias”. Nesse sentido, o apelo à solidariedade, à consciência individual da ajuda ao mais necessitado é o fundamento que determina a existência desse segmento. Conforme indica Fernandes (2002, p. 24), “Palavras como gratidão, lealdade, caridade, amor, compaixão, solidariedade, verdade, beleza, etc, são as moedas correntes que alimentam o patrimônio do setor”.

Em relação ao que representa o princípio de comunidade, mais especificamente de trabalho comunitário, Fernandes, (2002, p. 33) considera que “[...] é uma expressão das mais correntes entre aqueles que circulam pelo terceiro setor”. O trabalho comunitário pressupõe uma atividade localizada em dimensões pequenas em que o trabalho é personalizado. Destarte, “[...] ser local, pequena e personalizada são características que, nesses meios, emprestam valor à ‘comunidade’”.

Na esteira dos valores politicamente corretos disseminados no cenário que dá conformação contemporânea ao chamado terceiro setor, situa-se também o discurso que promove a necessidade de desenvolver nas pessoas um sentimento de pertencimento à sociedade em que vivem. No entanto, de acordo com a crítica de Garcia (2004), a categoria do pertencimento, por exemplo, remete a uma “[...] estratégia de criar simbolicamente uma comunidade global, da qual todas as pessoas podem sentir-se integrantes, apesar das profundas desigualdades que cercam suas vidas” (GARCIA, 2004, p. 130). Promove-se, portanto, um mecanismo de aproximação entre Estado e sociedade, onde as questões sociais mais candentes se tornariam atenuadas frente ao entendimento da

capacidade atribuída à sociedade de, em aliança com o Estado, buscar o equacionamento dessas divergências.

Fernandes (2002, p.140), ao discorrer sobre essa questão, coloca que os valores que devem estar circunscritos ao terceiro setor são variados e também “[...] formam o terreno próprio e propício para o trabalho que o distingue”. A partir de interesses comuns, os indivíduos, calcados na vivência desses valores, passam a compactuar das mesmas expectativas em relação a circunstâncias adversas. Esse autor ainda afirma que:

[...] especialmente em situações-limite, os valores podem sustentar um terreno comum para as mais diversas perspectivas. Paz, frente à violência sem controles; a rejeição das desigualdades extremas; a proteção de crianças; o desgosto diante de um ambiente deteriorado – são matérias desse tipo que compõem a substância do terceiro setor. São elementares, mas constituem elementos indispensáveis à vida em comum. Não apresentam por si mesmos fórmulas claras para a resolução dos problemas, mas demarcam os limites no interior dos quais soluções devem ser encontradas (FERNANDES, 2002, p 140).

Uma outra questão que torna favorável a valorização e, por conseqüência, a consolidação do terceiro setor, centra-se sobre o entendimento de que as formas de participação entre Estado e sociedade são tidas como instrumentos de enfrentamento ao modelo considerado paternalista advindo do modelo de Estado-providência. Ao destacar o forte viés liberal que permeia tal prerrogativa, Montañó (2002, p. 155) indica que a defesa sustentada pela respectiva tendência é a de que “[...] a ingerência de uma organização tão forte regulando as relações sociais atenta contra a liberdade das pessoas”. A participação da sociedade civil tende a ganhar expressividade num contexto onde se propala a necessidade de ser dissipada a rigidez dos sistemas intervencionistas estatais e liberados os entraves à liberdade. O argumento que permeia essa concepção é “[...] o argumento da minimização do Estado, das privatizações, dos incentivos à demissão voluntária, do esvaziamento das políticas sociais” (MONTAÑO, 2002, p.155).

Outro ponto de destaque conferido ao discurso que reforça a atuação do terceiro setor está calcado no entendimento de que tal segmento criaria um espaço alternativo de produção e consumo de bens e serviços uma vez que estaria voltado à concessão de serviços sem geração de lucros. Conforme atesta Fernandes (2002, p. 21), os bens e serviços públicos demarcados pelo terceiro setor implicariam uma “dupla qualificação”, ou seja, “[...] não geram lucros e respondem a necessidades coletivas.” Sobre a primeira condição, explica o autor que “Eventuais benefícios auferidos pela circulação destes bens

não poderiam ser apropriados enquanto tais pelos seus produtores e não poderiam, em consequência, gerar um patrimônio particular” (FERNANDES, 2002, p. 21).

Essa condição poderia sugerir a implantação de um sistema diferencial da lógica capitalista, uma vez que estaria caracterizada pelo perfil da não-lucratividade. Entretanto, renuncia-se à validade dessa proposição ao entender-se que, embora a atuação de organização social possa supostamente atuar em prol da filantropia, o fato é que, mesmo indiretamente, ela está associada à geração de lucros, não representando contraposição à lógica empenhada pelo capital¹¹¹. Dessa forma, concordamos com Montaño (2002, p. 157) quando afirma que a atuação do chamado terceiro setor “[...] é funcional à nova estratégia hegemônica do capital e, portanto, não é alternativo e sim, integrado ao sistema”.

O espaço ocupado pelas organizações que compõem o terceiro setor também ganha legitimidade quando se apregoa a assertiva de que a atuação promovida por tal instância compensaria as políticas sociais ditas “abandonadas” pelo Estado. Parte-se do princípio de que tais políticas apresentam sérios limites quanto à sua abrangência, tornando-se ineficazes em relação às demandas sociais da população. Por esse motivo, o terceiro setor se constituiria numa viável alternativa de compensação de tais políticas. Junqueira (2003, p. 10), ao defender tal assertiva, explica que as organizações do terceiro setor “[...] desempenham em alguns casos um papel importante para a conquista da justiça social em situações em que os agentes econômicos e nem mesmo o Estado mobilizam-se para atender”. Portanto, o Estado, detentor de um “[...] aparato burocratizado por uma prática ineficiente e marcada pelo atendimento dos interesses de classes”, encontrou na descentralização “[...] um meio de partilhar suas competências com os parceiros privados”, reconhecendo que são esses “[...] que possuem maior agilidade no atendimento dos interesses coletivos, das demandas sociais”(JUNQUEIRA, 2003, p. 12). Nessa perspectiva, naturaliza-se a retirada do Estado, num contexto estrategicamente definido onde esse mesmo passa a conceder o poder e a missão pelo equacionamento das políticas para outras esferas.

No entanto, há de se considerar que o exercício da “compensação” das políticas sociais pelas organizações da sociedade civil significa o ponto crucial da descaracterização dessas políticas enquanto direito universal, colocando em seu lugar a setorialização do seu provimento. Assim, num contexto em que a universalização cede lugar à focalização e à

¹¹¹ Exemplo disso, recaem sobre as atividades filantrópicas empresariais, em que as empresas que empreendem seu compromisso social, têm fortalecida sua representatividade comercial.

descentralização, o que ocorre é a multifragmentação desses serviços. Isso acontece em razão do perfil de abrangência de tais políticas efetivarem-se em espaços diversos e micros, fator esse que faz com que seu direcionamento incida exclusivamente sobre os setores específicos, a saber:

[...] setores portadores de carecimentos pontuais, com necessidades básicas insatisfeitas. Assim, contra o princípio universalista das políticas sociais e corroendo a sua condição de direito da cidadania, elas se destinam hoje a apenas uma parcela da população carente de determinado serviço pontual. Isso redundando tanto em uma queda de qualidade para o grupo de pessoas que dependem do apoio estatal, como numa dualidade na qualidade dos serviços e do acesso a eles (MONTAÑO, 2002, p.191).

O argumento de que a atuação do terceiro setor tem implicações na ampliação da democracia é outra das assertivas dos defensores do chamado terceiro setor. O ideário democrático está relacionado à participação da sociedade civil que, sob novas formas de concebê-la¹¹², sugeriria, de fato, a intensificação da democracia. Assim, tem-se por exemplo a posição de que “A atuação do conjunto do terceiro setor contribui para a consolidação da democracia norteada por uma ética de solidariedade”. Defende-se, a partir dessa prerrogativa, que “[...] a consolidação da democracia se dá pelo trabalho micro, espalhando-se pelo conjunto da sociedade e dando conta de uma multiplicidade de atuação” (SETUBAL, 2000, p. 77).

Conforme expõe Pereira (1998, p. 262), “[...] o espaço público não-estatal pode exercer um papel de intermediação ou facilitar o aparecimento de novas formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia”. Complementa o autor que “[...] trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um direito público renovado e ampliado” (PEREIRA, 1998, p. 263). Essa questão também é referenciada por Gohn (2001a, p. 83), que considera “[...] a participação dos atores sociais nas políticas sociais um elemento vivo e atuante nas sociedades modernas.” Defende a autora que “[...] sua presença é elemento crucial para a consolidação do processo democrático, principalmente no que se refere às estruturas locais”.

¹¹² Conforme foi discorrido no início do capítulo.

A análise da construção democrática associada às novas formas de participação da sociedade civil não deve prescindir da determinação de algumas categorias centrais que permeiam esse processo, fator esse que faz com que tal assertiva não deva ser concebida desarticulada de alguns parâmetros.

Considera-se inicialmente que, conforme indica Silva (2003, p.12), “[...] a democracia e a participação adquiriram centralidade no debate político, tanto no campo da esquerda, quanto no da direita”. Isso significa que diferentes concepções transitam nesse cenário, seja na perspectiva da corrente liberal, que considera a fase da globalização da economia “[...] um momento da ampliação da democracia”, seja também no campo da esquerda, no qual se defende a democracia como um valor universal¹¹³.

Particularmente, no debate é preciso evidenciar se os pressupostos orientados para um maior avanço democrático podem ser postos tendo em vista a atual fase da globalização da economia. Parte-se do princípio de que a democracia, circunscrita ao sistema capitalista, deve-se, fundamentalmente, à manutenção da estabilidade do sistema, expressando assim um conteúdo classista. Nessa perspectiva, está orientada pelos mecanismos de manutenção do capital, atuando favoravelmente aos desígnios desse sistema.

Conforme explica Boron (2000, p. 69), a democracia, em sua concretização histórica “[...] sempre é encontrada entrelaçada com uma estrutura de dominação classista, que impõe rígidos limites a suas potencialidades representativas, e, em maior medida ainda, às possibilidades de autogoverno da sociedade civil”. Por esse motivo, e partindo-se desse pressuposto é que, conforme Boron (2000, p. 68),

[...] não tem demasiado sentido falar da democracia em sua abstração, quando na realidade do que se trata é de examinar a forma, as condições e os limites da democratização em sociedades como a capitalista que se fundam em princípios constitutivos que lhes são irreconciliavelmente antagônicos.

¹¹³ Coutinho (2002, p. 17) defende a premissa da democracia como valor universal, considerando que “A plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada não só dos meios de produção mas também do poder de Estado, com a conseqüente construção de uma nova ordem social, de uma ordem social socialista. De uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização do poder”.

Ao analisar a democracia num plano orientado para o mercado, Boron (1999, p.18) afirma que “A avassaladora presença dos mercados e sua hegemonia em setores crescentes da vida pública contemporânea [...]” pôs em evidência a necessidade de se discutir “[...] como reconciliar este auge dos mercados com a preservação da democracia.” De acordo com o autor, mercado e democracia estariam invariavelmente orientados por lógicas distintas, fator esse que demandaria incompatibilidade entre esses dois aspectos. Embora as formas concretas e históricas dos processos democráticos sejam variadas, indica o autor que “[...] a democracia está animada por uma lógica incluyente, abarcativa e participativa”, fundada necessariamente pela vontade coletiva.

Por outro lado, o mercado ocuparia uma posição inversa a essa perspectiva, uma vez que “[...] são os grupos beneficiados por seu funcionamento - principalmente os oligopólios - que têm capacidade de ‘construí-lo’, controlá-lo e modificá-lo à sua imagem e semelhança” (BORON, 1999, p. 22-23, grifo do autor).

Nesse sentido, “[...] os mercados rejeitam em sua prática, embora não em sua retórica discursiva – as pretensões de igualdade e inclusividade próprias da ordem democrática” (BORON, 1999, p. 22). Portanto,

[...] se a democracia orienta-se tendencialmente para integração de todos, conferindo aos membros da sociedade o status de cidadão, o mercado opera sobre as bases da competição [...] e não está em seus planos promover acesso universal da população a todos os bens que são colocados em seu âmbito (BORON, 1999, p. 23-24).

A evidência desses aspectos deve orientar a análise crítica da assertiva que propala a intensificação do processo democrático pelas vias do terceiro setor. Compreende-se, a partir disso, que a requisitada participação democrática está fundamentalmente circunscrita aos limites impostos pela própria vigência do modelo capitalista. Se na democracia a participação está relacionada ao processo histórico das lutas pela transformação social, no cenário promovido pela ampliação do terceiro setor, tal participação assume outras formas. Daí decorre que o tipo de participação empreendido orienta-se pelos critérios da negociação e da parceria, e o propalado “protagonismo” social definitivamente não deve exceder aos limites determinados por um modelo de democracia associado à lógica do mercado.

Destarte, Montañó (2002) marca tais diferenças, muitas vezes atenuadas, em razão da própria maneira como as categorias passam a ser concebidas. Assim, o autor adverte que “[...] o caminho para a suposta ‘democratização’ no debate do ‘terceiro setor’ é o da

negociação, do acordo, da parceria (entre classes), muito diferente do caminho histórico, que é os das lutas, do confronto, da conquista (das classes exploradas e oprimidas)” (MONTAÑO, 2002, p. 158).

Portanto, as limitações assumidas pelas formas de protagonismo social devem ser compreendidas à luz dos mecanismos do próprio sistema capitalista, no qual o protagonismo social somente é aceito e promovido se permitir a reprodução das relações sociais. Caso contrário, a participação pode, definitivamente, tornar-se uma ameaça em relação à manutenção do sistema. De acordo com a indicação de Montañó (2002, p.160) :

[...] esta *possibilidade* de maior protagonismo social nas decisões pode, conforme a organização e lutas dos setores populares, tornar-se uma realidade ameaçadora da ordem [...]. Isto exige que o sistema capitalista e a (fração de) classe hegemônica controlem e limitem o desenvolvimento ilimitado da democracia e do protagonismo popular nas decisões sistêmicas (grifo do autor).

Tal questão também é analisada por Gohn (1994, p. 51), quando trata dos possíveis efeitos de um “saber popular politizado”, empreendidos por grupos que reivindicam espaços nos aparelhos estatais. Uma vez que essa participação seria solicitada sob um caráter deliberativo, a ameaça que este representaria incide sobre a “[...] tentativa freqüente de delimitar aquele poder ao aspecto consultivo”, pois agindo assim “[...] legitimam-se os processos de dominação, sem colocar em risco sua estrutura e organização”.

A ampliação do campo de atuação do terceiro setor nos últimos anos em práticas escolares formais e não-formais - que se torna imperativo nas agendas discursivas das agências internacionais, de empresários, educadores, sindicalistas, administradores públicos - sinaliza o significativo processo de construção e ocupação do espaço educativo pelas organizações sociais. Cumpre salientar que a ocorrência desse processo está presente também na educação e na educação especial, conforme será explicitado a seguir.

5.3 O TERCEIRO SETOR NA EDUCAÇÃO

Durante a década de 1990, a lógica da diminuição das responsabilidades do Estado nas políticas sociais conferiu ao terceiro setor, conforme visto, variadas possibilidades de atuação. Em relação à educação, o campo de interferência desse segmento consubstanciou-se principalmente em áreas específicas, em que parcelas da sociedade civil passaram a

exercer um representativo papel, uma vez que foram chamadas a colaborar diretamente com a oferta de serviços educacionais.

Haddad (2002), ao referenciar as circunstâncias em que ocorre a participação do terceiro setor na educação, explica que: “É o caso da educação de adultos e da educação infantil que foram deixadas de lado dentro das prioridades da oferta dos sistemas públicos e vêm sendo alocadas como de responsabilidade das organizações da sociedade civil” (HADDAD, 2002, p. 5). A atuação do terceiro setor pode também ocorrer no plano técnico, uma vez que as funções desempenhadas podem abranger o treinamento de professores ou até mesmo as consultorias na área pedagógica (HADDAD, 2002).

Uma situação em que a participação do terceiro setor na educação tem se firmado com representatividade, em específico a partir da década de 1990, é o âmbito da educação extra-escolar. Uma vez que a proposta que sustenta a educação para além da esfera escolar está assegurada na LDB/96¹¹⁴, tem-se que as formas de intervenção nessas condições tendem a ganhar respaldo do terceiro setor. Nesse processo, não somente as ONGs respondem pela viabilização das oportunidades educacionais, como também os grupos empresariais representados por empresas privadas, passam a obter o controle de tal oferta que é destinado a segmentos distintos. Com referência a essa questão, Brunstein (2003), expõe o que segue:

O Estado, que tem o monopólio da educação, abre campo para as ações voluntárias, para a participação de organizações não-governamentais, comunitárias, que se auto-organizam e estabelecem parcerias com empresas e com os sistemas de ensino dos governos municipal e estadual. Neste cenário ganham importância, em prol da educação, ações de organizações não-estatais. Tentam não apenas melhorar a qualidade da educação ofertada, como estender o processo de formação para além do espaço escolar (BRUNSTEIN, 2003, p. 50).

Há de se considerar também, que as tendências que sugerem as formas de participação da sociedade civil na educação, conforme visto em capítulo anterior desta dissertação, encontram-se respaldadas nos conteúdos das declarações elaboradas nas conferências mundiais de educação. Nos documentos acordados nesses eventos internacionais anteriormente analisados, está presente a idéia de educação ampliada, no

¹¹⁴ Consta no Art. 3º da LDB/96 que “O ensino será ministrado nos seguintes princípios: X- valorização da experiência extra-escolar; XI- vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais” (BRASIL, 2001b, p.11-12)

sentido de outros agentes educativos e não somente a escola, intervirem no processo de formação humana¹¹⁵. Essa concepção subsidia as propostas apresentadas nas referidas conferências mundiais que enfatizam a descentralização do ensino, o incentivo à colaboração da sociedade na promoção da educação, sob forma de articulação entre a família e a comunidade, além do apoio às ações complementares à escola. Nessas circunstâncias, prescrevem os documentos que a expansão da educação para além da esfera escolar, deve estar respaldada pelo compromisso a ser assumido pelas parcelas da sociedade civil.

Destarte, as alternativas educativas passam a compor o amplo leque de possibilidades de conferir a propalada formação humana. É nessa condição, portanto, que o terceiro setor intervém, geralmente desenvolvendo programas complementares à escola que, na maioria das vezes, são oferecidos a crianças e adolescentes. Tais programas centram-se em atividades culturais, recreativas, de esporte e lazer, cujo objetivo é proporcionar o desenvolvimento integral do educando. A idéia que norteia tais ações é a de que “[...] os programas complementares tenham uma relação estreita com a escola de forma a garantir que seus participantes desenvolvam habilidades, atitudes e valores, e adquiram conhecimentos que favoreçam o sucesso e a permanência na escola” (BRUNSTEIN, 2003, p. 93).

Em linhas gerais, o programa de educação complementar às ações desenvolvidas na escola é oferecido por variadas organizações não-governamentais que atuam por meio de atividades específicas, assistenciais ou beneficentes, geralmente voltadas a comunidades de baixa renda.

Conforme é possível perceber, a participação do terceiro setor na educação expressa a ideologia de um Estado que cada vez mais converge as suas ações para o incentivo para a sociedade civil assumir a sua parcela de responsabilidades. Delineadas as principais considerações sobre a participação desse setor na educação, procede-se a seguir a análise das suas formas de participação na educação especial.

¹¹⁵ Entre as recomendações presentes na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990) consta: “Por serem as necessidades básicas de aprendizagem complexas e diversas, sua satisfação requer ações e estratégias multissetoriais que sejam parte integrante dos esforços de desenvolvimento global. Se, mais uma vez, a educação básica for considerada como responsabilidade de toda a sociedade, muitos parceiros deverão unir-se às autoridades educacionais, aos educadores e a outros trabalhadores da área educacional para o seu desenvolvimento. Isso implica que uma ampla gama de colaboradores - famílias, professores, comunidades, empresas privadas (inclusive as da área de informação e comunicação), organizações governamentais e não-governamentais, instituições, etc - participe ativamente na planificação, gestão e avaliação das inúmeras formas assumidas pela educação básica” (UNESCO, 1990, p. 4).

5.4 O TERCEIRO SETOR NA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Historicamente, em consonância com o exposto no primeiro capítulo, a escolarização regular das pessoas com necessidades especiais não se constituiu em prioridade por parte do poder público. Por um longo período, a trajetória da educação especial foi caracterizada pelo afastamento de Estado na concretização das condições educacionais a essas pessoas e de formas de garantias desses direitos.

Considerando-se que a atuação das instituições de caráter privado não está determinada pela mera continuidade dos princípios, interesses e objetivos que historicamente definiram a sua implementação, julga-se procedente a reflexão acerca das proposições que estariam, no contexto da década de 1990, qualificando a atuação dessas instituições e implicando assim a manutenção de sua representatividade.

A posição assumida pelas organizações privadas na educação especial durante a década de 1990 encontra-se firmemente entrelaçada aos modelos de participação resultantes das novas práticas sociais explicitadas no início deste capítulo. No cenário em que se legitimam os modos de mobilização social não mais reivindicativos e sim propositivos, geralmente atrelados a uma causa específica (GOHN, 2001b), inserem-se os tipos de participação que visam a responder, pontualmente, a questões de diversas ordens.

Parte dessas práticas sociais são assumidas pelas instituições privadas que ofertam atendimento educacional às pessoas com necessidades educacionais especiais. A forma organizativa de parte dessas instituições, por estar voltada ao atendimento das demandas de um grupo específico, tende-se a se autonomizar, no sentido de buscar, internamente, as respostas para as suas demandas. Conforme indica Ross (2002, p.224), nesse tipo de relação pontual estabelecida, os agentes que estão inseridos nessas relações, sejam profissionais ou sujeitos com necessidades especiais, “[...] acabam se autonomizando, criando seus vínculos, sua unidade, individualizando suas necessidades e eliminando até mesmo seus conflitos”. Geralmente os sujeitos que a compõem agem de uma forma despolitizada, no sentido de não buscarem externamente ao seu espectro de atuação, os questionamentos ou enfrentamentos de uma dada situação, talvez pelo fato de estarem atrelados aos desafios impostos pela sua própria cotidianidade. No plano financeiro, por

exemplo, buscam formas de gerir esse sistema ou equacionar suas problemáticas, a expensas de seus próprios esforços¹¹⁶.

Pode-se afirmar que os modelos administrativos presentes no interior dessas instituições, distantes de representarem “um caso à parte”, são pertinentes a um contexto cada vez mais moldado pela promoção de iniciativas de gestão de problemas locais, cujas formas de mobilização e sociabilidade são desenvolvidas tendo-se em vista o bem comum de um dado grupo.

Na década de 1990, a atuação das instituições privadas de atendimento educacional aos sujeitos com necessidades especiais está, em grande parte, associada à convicção neoliberal que propala que o Estado, tal como está constituído, não tem mais condições de prover sozinho as demandas sociais. De tal modo, vigoram as intenções de divisão de responsabilidades com outros protagonistas e o foco passa a ser a atenção aos grupos desfiliaados socialmente¹¹⁷, constituídos pelas massas dos excluídos.

O papel desempenhado pelas instituições do terceiro setor que atuam em educação especial tende a ganhar força quando os sujeitos que nessas estão inseridos, são identificados como parte da massa dos excluídos, ou desfiliaados socialmente. Essa exclusão não estaria associada somente à condição das deficiências, mas sim a um conjunto de fatores, ou seja, “[...] uma verdadeira redundância das mazelas sociais - dificuldades de acesso a um sistema de saúde, a um sistema de moradia decente, ao lazer, à cultura, à educação” (SILVA, 2000, p. 36). Ao refletir sobre tal questão, Ferreira (1998, p. 13) considera que “Para a população que combina as condições da pobreza e da deficiência, a instituição tende a assumir, de modo precário, um conjunto de demandas de assistência, saúde e, inclusive, formação”. Em razão desses aspectos, se naturalizam as formas de intervenção permeadas pelo viés da não-lucratividade, viabilizado pelos atores sociais que, comprometidos por uma causa, empenham-se em suprir essas demandas.

¹¹⁶ Embora o Estado estabeleça com essas organizações a subvenção financeira, tal apoio, na maioria das vezes, é insuficiente, motivo que faz tais organizações se articularem e buscarem equacionar seus problemas autonomamente. Essa questão se faz presente, ou até se naturaliza, no discurso dessas próprias organizações: “As estratégias hoje utilizadas para amenizar a dificuldade do déficit financeiro são sistematicamente repetidas e têm como único objetivo levantar recursos para fortalecer o caixa da unidade. As mais frequentes são: feiras, jantares, rifas, venda de consórcio, bazares” (FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES, 1997, p. 31).

¹¹⁷ Conforme indica Castel (2000, p. 35), tal desfiliação estaria, em parte, atrelada ao “[...] processo geral de desestabilização da condição salarial. É a desagregação das proteções que foram progressivamente ligadas ao trabalho que explicam a retomada da vulnerabilidade das massas, e no final do percurso, da ‘exclusão’ ”

Ainda, pode-se afirmar que há uma representatividade política exercida por essas instituições. Mesmo que estejam articuladas, conforme visto anteriormente, a um modo muito peculiar de gerirem suas adversidades, essas instituições certamente possuem uma posição política garantida, uma vez que encontram-se respaldadas pelo próprio papel público das ações que desempenham. Sobre essa questão, Mestriner (2005, p. 48) considera que “O conjunto dessas organizações [...] exerce um bom nível de poder, e até mesmo por cultivo do Estado desenvolve uma prática personalista e patrimonial, sem critérios universais”.

Assim tem-se que a atuação dessas instituições é reforçada pelo poder público e materializa-se em diversas formas. Elas assumem, por exemplo, a posição de parceria com o Estado, num momento histórico em que o argumento principal está pautado sobre a questão de que o Estado, por ele próprio, não tem condições de levar a cabo as suas políticas sociais. Nesse processo, a execução compartilhada com a sociedade civil na oferta dos serviços legitima-se quando a divisão de responsabilidades é assumida sob uma conotação muito positiva, na qual sugere-se que uma participação mútua entre Estado e sociedade civil deva de fato abrandar os efeitos da minimização do Estado para as questões sociais. Assim sendo,

O modo de pensar e administrar as responsabilidades em relação ao atendimento da Educação Especial ganha hoje impulso com o discurso da (nova) modernidade, fazendo soar de modo conveniente as relações que se impõem na sociedade. As ‘parcerias’ entre os serviços públicos e privados, entram mais do que nunca, em pauta, visto que o discurso a favor do recuo do Estado procura legitimar-se na valorização das ações de caráter privado, sejam filantrópicas, sejam lucrativas (KASSAR, 1999, p. 41).

Tem-se portanto, na educação especial, uma conjuntura favorável à valorização e permanência dos espaços de ensino de caráter não-lucrativo e assistencial, uma vez que seu provimento encontra-se subordinado às iniciativas advindas das esferas particulares, notadamente reconhecidas no contexto da valorização do terceiro setor. É nesse sentido que a relação entre Estado e organizações sociais tende a adquirir um *status*, de tal forma que a posição assumida por tais organizações são reafirmadas no momento da implementação das políticas educacionais para a área.

O documento intitulado “Educação Especial no Brasil”, produzido pelo MEC/SEESP (1994a), é um exemplo de que os delineamentos propostos para a

operacionalização dessa política encontram-se em estreita relação com as novas proposições que marcam o espectro das relações sociais estabelecidas:

É necessário [...] contar com o aproveitamento dos recursos da comunidade, não só para o barateamento de custos, mas, sobretudo, como **parceria**, para que se cumpra o direito à educação. No campo da educação especial, a sociedade brasileira tem exercido um papel decisivo no enfrentamento da questão. As soluções, sem dúvida, dependem do empenho conjunto dos governos, da União, dos Estados, dos Municípios e da Sociedade Civil Organizada (BRASIL, 1994a, p.5, grifo nosso).

As diretrizes expostas nesse documento prevêm que a gestão da educação especial “[...] deve ser descentralizada e manter o sistema da co-participação, ficando a cargo das esferas federal, estadual, municipal e particular a responsabilidade pelo desenvolvimento das atividades, da pré-escola à pós-graduação” (BRASIL, 1994a, p.16).

Após considerações sobre alguns aspectos que conferem sustentação à atuação das instituições privadas em educação especial, é tarefa do próximo capítulo analisar, baseando-se em dados estatísticos, como ocorreu, durante a década de 1990, a ocupação do espaço, pelas instituições privadas de educação especial, nos correspondentes níveis de ensino da educação brasileira.

6 ATENDIMENTO EM EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL NA DÉCADA DE 1990

O objetivo deste capítulo é a análise de como se configurou o atendimento educacional aos alunos com necessidades educacionais especiais na década de 1990 no Brasil. Nesta seção, tendo o panorama histórico e o suporte teórico apresentados nos capítulos anteriores como ancoragem, é investigado como as tendências da política educacional do período delimitado deram conformação à educação especial.

Conforme anteriormente explicado nesta dissertação, as políticas públicas para a área educacional durante a década de 1990, propaladas internacional e nacionalmente, atribuíram papel central à educação básica como fator de desenvolvimento, objetivando, prioritariamente, a ampliação das oportunidades educacionais de qualidade a todos os indivíduos. Em relação ao grupo das pessoas com necessidades educacionais especiais, a ênfase da política vigente foi o provimento desse acesso na escola pública, regular e com os apoios especializados necessários a essa demanda.

Considerando-se que parte das transformações educacionais da década de 1990 ocorreram num contexto de valorização da atuação do terceiro setor, a indagação a ser respondida é se essa tendência incidiu também sobre a educação especial. Entende-se que a participação do terceiro setor nessa modalidade educacional é representada por parte do conjunto das instituições de caráter privado, concebidas como aquelas caracterizadas pelas instituições particulares, confessionais, comunitárias e filantrópicas, conforme já definidas no primeiro capítulo desta dissertação. No contexto investigado, indaga-se em que medida, essas instituições responderam ao propósito de ampliação do acesso educacional para as pessoas com necessidades especiais.

Neste ponto, preservando o critério da diferenciação histórica, deve-se estabelecer uma relação dessa questão com a discussão desenvolvida no quarto capítulo desta dissertação referente aos “novos” movimentos da sociedade civil no final do século XX. Historicamente, em consonância com o exposto no primeiro capítulo, em linhas gerais, o peso da responsabilidade por prover serviços especializados recaiu fortemente na sociedade civil. Em decorrência disso, a representatividade nessa área coube às iniciativas privadas.

Para realizar a análise aqui proposta, um princípio de ordem metodológica deve ser salientado. Pela perspectiva adotada nesta dissertação, não se pode encerrar a discussão

com a constatação concernente a se houve permanência ou não da tendência histórica do atendimento em educação especial na década de 1990. Tomando como pressuposto o critério da diferenciação histórica que significa assumir que nenhum dos elementos analisados permanece cristalizado no tempo e no espaço, argumenta-se que há aqui uma distinção histórica a ser necessariamente estabelecida, exatamente porque a natureza e as características dos atores e autores atuantes na educação especial na década de 1990, em particular na segunda metade desta década, são distintas das que existiram em épocas anteriores. Em outras palavras, significa dizer que se autores e atores da história enquanto seres determinados assumem o espírito de sua época, por serem filhos e filhas de seu tempo, então as instituições e agentes atuantes em educação especial necessariamente se diferenciam dos de outras épocas, exatamente por assumirem a conformação e se adaptarem às condições sociais econômicas e políticas da década de 1990.

Uma outra questão metodológica a ser explicitada é que não se deve simplificar a discussão abordando o objeto de modo a estabelecer uma simples oposição entre as esferas público e privado, como se elas, na realidade, pudessem manifestar-se em estado puro, sendo, portanto, muito fácil e visível separar as distintas ações das mesmas. Ao contrário disso, por ser síntese de múltiplas determinações, manifesta-se numa variada e complexa teia na qual estão entrelaçados os elementos que dão suporte à atuação das referidas organizações sociais na educação especial, como evidenciado adiante.

6.1 INDICADORES DA DEMANDA ESCOLAR: CENSO DEMOGRÁFICO E CENSO ESCOLAR

Neste capítulo, a análise realizada fundamenta-se em dados estatísticos provenientes do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹¹⁸ e no Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)¹¹⁹.

¹¹⁸ O IBGE é uma instituição da administração pública federal, subordinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Consta no Art. 2º do Estatuto do IBGE que a sua missão institucional é “[...] retratar o Brasil, com informações necessárias ao conhecimento da sua realidade e ao exercício da cidadania, por meio da produção, análise, pesquisa e disseminação de informações de natureza estatística - demográfica e sócio-econômica, e geocientífica - geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental”. Acesse site: www.ibge.gov.br

¹¹⁹ O Inep é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é a promoção de estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro, com o objetivo de subsidiar a

6.1.1 O Censo do IBGE de 1991: pessoas com deficiência no Brasil

O mapeamento da categoria “necessidades educacionais especiais” é uma tarefa complexa, uma vez que as características que a abrangem são amplas¹²⁰, o que tem implicado nos limites ou até impossibilidade de quantificá-las. Embora se considere que a utilização do termo “necessidades educacionais especiais” não esteja limitada pela caracterização das deficiências e nem a condição da deficiência implica, necessariamente, que o indivíduo tenha uma “necessidade educacional especial”, empreende-se nesse estudo a quantificação dos dados das pessoas com deficiências apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1991. A utilização desse instrumento se justifica por entender-se que este representou não só um marco utilizado para a identificação e definição desse grupo¹²¹, como também constituiu uma referência para a implementação das próprias políticas públicas educacionais.

A incorporação de dados sistematizados abrangendo as variáveis da característica populacional e situação sócio-econômica das pessoas com deficiência no Brasil só ocorreu a partir da realização do censo demográfico em 1991¹²², cuja pretensão foi a de suprir a carência ou mesmo ausência dessas informações. A realização de uma pesquisa que contemplasse os dados dessa população se deveu à disposição contida na Lei n.7.853 de 24 de outubro de 1989, que determinou a obrigatoriedade da inclusão de questões específicas sobre a população portadora de deficiência nos censos nacionais. Determinou esta Lei que os resultados obtidos, além de favorecer o conhecimento da realidade brasileira, concernentes a esse grupo, deveriam subsidiar a definição de políticas públicas em conformidade com as demandas evidenciadas.

formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional. Acesse site: www.inep.gov.br.

¹²⁰ Conforme a definição presente na Resolução CNE/CEB/2001, já referenciada no primeiro capítulo deste estudo.

¹²¹ A utilização do termo “pessoas com deficiência” e não “pessoas com necessidades educacionais especiais” será empreendida apenas no momento em que se estiver fazendo referência ao Censo Demográfico (IBGE), a fim de se preservar os critérios utilizados pelo respectivo órgão.

¹²² É necessária a indicação de que, em termos de pesquisa demográfica na área das deficiências, a iniciativa ocorreu, de fato, a partir do referido ano. Contudo, destaca-se a realização do censo no âmbito escolar, em período anterior ao ano de 1990 elaborada pelo Serviço de Estatística da Educação e da Cultura (SEEC). Conforme expresso no documento “Educação Especial no Brasil- Síntese Estatística (1984)”, “[...] em 1974, ia a campo a primeira pesquisa nacional de Educação Especial, planejada e executada pelo Serviço de Estatística da Educação e da Cultura. A esta seguia-se a de 1977 e, finalmente, a de 1981 (...)” (BRASIL 1984, p.5).

A partir disso, pode-se inferir que, nos períodos anteriores à década de 1990, a elaboração de políticas sociais e educacionais para as pessoas com necessidades educacionais especiais foi pensada e implantada num cenário marcado pelos limites do conhecimento da realidade social e econômica dessas pessoas. Há de se considerar ainda que, frente à inexistência dos dados demográficos específicos para essa área, a referência da quantificação dessa população anteriormente à década de 1990 foi conferida pela estimativa da Organização Mundial da Saúde, cuja projeção era que na população de um país considerado em desenvolvimento, 10% seria portadora de algum tipo de deficiência. Sobre isso ressalta-se que, em 2005, essa referência ainda é considerada pelo MEC.

Com relação ao Censo Demográfico realizado pelo IBGE, em 1991, cabe enfatizar que seus resultados foram contestados quando os números finais indicaram a existência de uma porcentagem de 1,49% da população com deficiência no Brasil, em relação a população em geral¹²³. Foram feitas críticas à metodologia, aos conceitos e às categorias utilizadas no questionário. Conforme explicam Teixeira e Oliveira (2004), em análise referente aos resultados obtidos no Censo Demográfico de 1991, o baixo índice percentual desse grupo em relação à população em geral estaria associado, entre outros fatores, ao conceito de deficiência adotado pelo IBGE, o qual englobou “[...] apenas os grandes lesados e os que tenham passado por alguns tipos de diagnóstico (clínico, pedagógico, etc)”. Além disso, indica-se o “[...] provável ocultamento por parte dos informantes, frutos do preconceito que envolve a questão das deficiências no Brasil” (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2004, p.10). Dessa forma, tem-se que as estatísticas disponíveis sobre o tema no Brasil são controversas, uma vez que estão baseadas em conceitos e definições operacionais muito distintos.

Ainda que o resultado oficial desse mapeamento, em grande medida, tenha sido contestado, deve-se salientar que o mesmo trouxe à luz a conformação da realidade sócio-

¹²³ Em razão disso, no decorrer da década de 1990 foram realizados estudos com metodologias diferenciadas a fim de que fosse possível a obtenção de outros dados que pudessem mapear com maior nitidez esta realidade. Um desses estudos foi a elaboração do “Relatório sobre a prevalência de deficiências, incapacidades e desvantagens”, que traz uma sistematização dos estudos realizados em vinte e uma cidades brasileiras, com a metodologia de entrevistas domiciliares, realizada a partir da metodologia da Organização Pan-Americana de Saúde (realizado entre os anos de 1991-2002) (TEIXEIRA; OLIVEIRA, 2004).

econômica dessas pessoas e constituiu-se no principal suporte para a elaboração e implementação das políticas sociais e educacionais para esse período¹²⁴.

Neste ponto, com base no Censo Demográfico do IBGE (1991), a indicação em números absolutos da população com deficiência no Brasil, em relação ao número total da população é apresentada na tabela a seguir¹²⁵.

Tabela 1
Brasil: Participação da população portadora de deficiência em relação à população total – 1991

	Pessoas Portadoras de Deficiência	População Total	Pop. Total (%)	PPDef / Pop. Total (%)
Brasil	2.199.034	146.815.792	100,00	1,49

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991

Com base na tabela 1, em números absolutos, tem-se 1.222.662 homens e 976.372 mulheres com algum tipo de deficiência no Brasil, portanto, a ocorrência por gênero, indica a maior incidência nos homens, perfazendo 55,6% e 44,4% nas mulheres. Tendo-se como referência o universo das pessoas que apresentam essa condição, a distribuição por tipo de deficiência está assim constituída¹²⁶:

¹²⁴ É necessária a ressalva de que o fato de empreender-se a discussão sobre a categorização das “ditas deficiências” neste trabalho não implica, em hipótese alguma, a adoção de uma postura instrumentalista no sentido de reduzir a questão das deficiências à condição biológica desses sujeitos. Não se concebe essa questão como um fenômeno autônomo ou circunscrito apenas ao plano individual, desarticulado da complexidade dos determinantes sociais que a envolvem. A utilização dos dados demográficos constituiu-se em apenas uma referência sobre como essa questão foi encaminhada pelos órgãos governamentais no início da década de 1990, sem que isso implique em julgar tais dados como parâmetro para a análise que ora será desenvolvida.

¹²⁵ Faz-se necessário indicar que os resultados apresentados nesta análise são provenientes do Censo Demográfico Brasileiro, realizado em 1991 pelo IBGE e do documento intitulado “O portador de deficiência no Brasil - Série Estatística especializada”, elaborado a partir da compilação dos dados do Censo Demográfico do IBGE (1991) realizado pela Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em 1998.

¹²⁶ Os conceitos utilizados pelo IBGE nas variáveis referentes aos tipos de deficiência são: “Cegueira: para a pessoa totalmente cega desde o nascimento ou que tenha perdido a visão posteriormente por doença ou acidente. Surdez: para a pessoa totalmente surda desde o nascimento ou que tenha perdido a audição posteriormente por doença ou acidente. Hemiplegia: paralisia de um dos lados. Paraplegia: paralisia das pernas. Tetraplegia: para a pessoa com membros superiores ou inferiores paralisados, paralisia total. Falta de membros ou parte deles: para a pessoa que não tenha um dos membros superiores ou inferiores, ou ambos, desde o nascimento ou por posterior amputação, devido à doença ou acidente. Deficiência mental: para a pessoa com retardamento mental resultante de lesão ou síndrome irreversível que se manifesta durante a infância e se caracteriza por grande dificuldade de aprendizagem e adaptação social. Mais de

Tabela 2
Brasil: Distribuição dos tipos de deficiência - 1991

Total	Cegueira	Surdez	Hemiplegia	Paraplegia	Tetraplegia	Falta de Membros	Mental	Mais de um	Sem Declaração
2.199.034	145.852	173.582	208.565	201.617	46.989	145.181	658.915	87.084	531.249
100%	6,63	7,89	9,48	9,17	2,14	6,60	29,96	3,96	24,16

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 1991.

Os números indicam que o maior índice corresponde ao da deficiência mental com 29,96% do total de indivíduos, seguido da hemiplegia, (9,48%) e da surdez, com 7,89%. A menor ocorrência encontra-se no grupo da tetraplegia, perfazendo 2,14% do total de indivíduos. A expressividade do número computado na categoria “sem declaração”¹²⁷, que perfaz 24,16% do total da população considerada com deficiência é destacada por Jannuzzi e Jannuzzi (1998, p. 2903). Reconhecem os autores que “[...] a categoria dos ‘sem declaração de deficiência’ é muito grande no censo de 1991 e o IBGE deve envidar esforços para precisar esta informação”. Pode-se considerar que este alto índice revela os limites da metodologia utilizada na elaboração deste censo, uma vez que a ausência de respostas pode sugerir o não-enquadramento do tipo de deficiência apresentado pelo indivíduo às categorias consideradas no censo. Ainda, pode-se supor, conforme explicam Jannuzzi e Jannuzzi, (1998, p. 2903) que “[...] o silêncio ocorra devido ao preconceito do informante e/ou a dificuldade em identificar a informação”.

A análise sobre demanda das pessoas com deficiência no sistema educacional durante a década de 1990 requer o conhecimento da situação do seu acesso e permanência no sistema educacional. Para esse propósito, apresentam-se, na tabela a seguir, os dados que indicam a média do tempo de escolarização cumprido por esses indivíduos:

uma deficiência: para a pessoa portadora de mais de uma das deficiências enumeradas” (CHAGAS, 1998, p. 6).

¹²⁷ Conforme indicam Jannuzzi e Jannuzzi (1998, p. 2891), “[...] as pessoas que não apresentaram respostas à indagação foram contadas no grupo SEM DECLARAÇÃO” .

Tabela 3
Brasil: Anos de estudo da população portadora de deficiência-1991

	Em percentual
	População Deficiente
Anos de Estudo	
sem instrução	58,75
1 ano	4,52
2 anos	5,51
3 anos	5,42
4 anos	11,64
5 anos	1,82
6 anos	1,17
7 anos	1,22
8 anos	2,74
9 a 11 anos	2,91
12 a 17 anos	1,24
não determinado	0,04
alfabetização de adultos	0,53
<5 anos de idade	2,48
Total	100,00

Fonte: CHAGAS, Ana Maria de Resende. O portador de deficiência no Brasil (CORDE,1998).

Os números da tabela 3 indicam que o cumprimento dos oito anos básicos de escolarização de ensino fundamental de 1ª a 8ª séries estabelecidos por lei brasileira, limita-se a uma parcela de 2,74% da população com deficiência, que em números absolutos corresponde a 60.254 indivíduos. Com base nesse registro, pode-se afirmar que o período da escolarização básica e obrigatória está limitado a uma pequena parcela da população escolarizada.

A permanência na escola por um período de quatro anos efetiva-se para 11,64% da população, o que representa em números absolutos 255.968 indivíduos. Em comparação aos demais períodos de escolarização, o de quatro anos de frequência à escola, portanto de 1ª a 4ª séries, é representado pelo maior número de indivíduos, fator esse que indica que o acesso à escolarização para essa maioria tem se limitado às séries iniciais.

Um dado relevante que expressa em grande medida os limites da conformação da política para a educação especial diz respeito à significativa parcela da população que não tem acesso à escola. Utilizando-se como referência o universo das pessoas com deficiência

consideradas no censo, 2.199.034 indivíduos, os dados da tabela 3, expressam o índice de 58,75%, ou seja, 1.291.932 indivíduos que não frequentam a escola. Essas indicações servem para evidenciar o quanto limitadas se revelaram as oportunidades de acesso escolar para as pessoas com deficiência no início da década de 1990.

Entendendo-se que o compromisso de uma “educação para todos” assumido internacionalmente durante a década de 1990, em específico nas Conferências de Jomtien (1990) e de Salamanca (1994), reflete-se nas políticas nacionais, busca-se, a seguir, uma análise em dados quantitativos das matrículas das pessoas com necessidades educacionais especiais no sistema educacional brasileiro fundamentando-se em dados apresentados no censo escolar realizados pelo Inep.

6.1.2 O Diagnóstico Educacional: situação do atendimento em educação especial na década de 1990

Conforme visto no capítulo primeiro, a reforma educacional brasileira da década de 1990, segundo o discurso oficial, teve como parte de suas prioridades a ampliação de iniciativas sociais e educacionais voltadas para a reversão do quadro de exclusão, enfrentado pelas pessoas com necessidades educacionais especiais¹²⁸. Diante desse fator, pode-se indagar sobre a concretização do acesso educacional aos indivíduos com necessidades educacionais especiais, no sentido de analisar a situação do atendimento a essa demanda no sistema educacional brasileiro.

Ressalva-se que essa análise tende a sofrer limites quando se constata a realidade da limitação de dados e escassez de instrumentos que possibilitem delinear as dimensões que o processo de extensão das oportunidades educacionais assumiu. Pelo menos até a metade da década de 1990 não se tem visibilidade do alcance do movimento da educação para todos no sistema educacional brasileiro, pelo fato da inexistência de dados quantitativos que possam conferir visibilidade não somente ao universo da demanda atendida pela educação especial, como também dos tipos de atendimentos educacionais viabilizados nessa área.

Isso significa que a dificuldade em desvelar essa realidade está associada, em grande medida à ausência de dados estatísticos educacionais oficiais e sistematizados sobre a demanda atendida na educação especial, em específico, no período compreendido entre

¹²⁸ A referência a essa “exclusão” abrange tanto as situações de negação do ingresso por essas pessoas no sistema regular quanto a de não oportunização de acesso escolar aos ambientes de ensino comuns.

1990 e 1995. Se anteriormente ao ano de 1990 vislumbrou-se tentativas isoladas de situar a conformação assumida por esse atendimento, o fato é que a primeira metade da década de 1990 expressa quase um total obscurantismo no que concerne ao delineamento dessa área. Conforme enfatiza Prieto (2002, p. 54), “[...] é precária a produção de dados sobre os alunos com necessidades educacionais matriculados nas redes pública e privada de ensino. Esses dados ainda não revelam quantos deles estão fora da escola, o que indica que os procedimentos dos censos precisam ser aprimorados”.

Uma das justificativas oficiais para esse fato estaria relacionada, conforme está explicitado no “Relatório EFA 2000 - Educação para Todos: Avaliação do ano 2000”, à ocorrência de modificações na estrutura das esferas governamentais. Consta nesse Relatório o que segue.

Em março de 1990, foi extinta a Secretaria de Educação Especial, que passou a integrar a Secretaria Nacional de Educação Básica, com uma Coordenação do Departamento de Educação Supletiva e Especial do Ministério da Educação. Essa desqualificação administrativa e o conseqüente enfraquecimento político do setor afetaram a coleta de dados estatísticos que refletiriam o atendimento especializado no país, levaram à descontinuidade de propostas educacionais então em desenvolvimento, bem como à interrupção de diversos projetos executados com recursos de organismos internacionais (BRASIL, 1999b, p. 88).

Necessária faz-se a consideração de que eventualmente tem se deparado com dados estatísticos das matrículas em educação especial na primeira metade da década de 1990, com referência a estados brasileiros específicos¹²⁹. Isso permite a constatação de que as iniciativas de contabilização da população com necessidades educacionais especiais foram efetivadas, nesse período, por conta de empreendimentos pontuais, conforme organização e interesses próprios a cada estado brasileiro, não se disponibilizando portanto, da uniformidade desses dados com abrangência nacional.

Uma breve especificação sobre a situação da educação especial brasileira na primeira metade da década de 1990 encontra-se em Mendes (1994, p.12). Embora não haja

¹²⁹ Há, por exemplo, indicativos de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais atendidos em programas no sistema regular de ensino no Estado do Paraná, especificamente no ano de 1994, conforme registro no documento intitulado “Educação para Todos - Registros da Educação” (PARANÁ,1998).

indicações de parâmetros estatísticos utilizados para a elegibilidade dessa demanda, a autora explica que:

A relação entre a população escolar que demanda e a população real atendida por serviços de ensino especial no Brasil indicam que todos os serviços atualmente existentes, [1994] atendem, no máximo, cerca de 5% da população total. Portanto, o direito à educação dos indivíduos com necessidades educacionais especiais não está sendo atendido no Brasil. Nem o ensino especial, nem o ensino regular parecem ter desenvolvido responsabilidade no tocante a garantir os direitos desta parcela da população.

A inexistência de indicadores seguros sobre a quantificação da população que demanda atendimento em educação especial, bem como a falta de dados concernentes à situação dos indivíduos que já usufruíam o sistema educacional na primeira metade da década de 1990 revela os pontos muito frágeis da política de “educação para todos” do período.

Na tentativa de desvelar esses pontos frágeis, pode-se fazer os seguintes questionamentos: com base em que critérios buscou-se implementar uma política de promoção e acesso ao sistema educacional se os próprios órgãos institucionais envolvidos não dispuseram de instrumentalização segura que pudesse não somente mapear quantos indivíduos foram inseridos nesse sistema, mas fundamentalmente, quantos destes estavam afastados do direito à educação? Ainda, como conceber um propósito de transformar em realidade a educação das pessoas que apresentam algum tipo de necessidade educacional especial se, nos próprios documentos oficiais destinados a orientar esse processo, consta o desconhecimento dessa demanda?

Trata-se de questão relevante salientada no documento produzido pelo MEC em 1995, intitulado “O processo de integração escolar dos alunos portadores de necessidades educacionais especiais no sistema educacional brasileiro”. Consta ainda o prenúncio da implantação de um sistema direcionado a “[...] transformar em realidade o direito à educação das pessoas que apresentam [...] algum tipo de necessidade educacional especial” (BRASIL, 1995b, p.5). Dentre as medidas que deveriam nortear a operacionalização dessa proposta, foi estabelecida a sistematização do “[...] processo de coleta de dados estatísticos, de modo a possibilitar a obtenção de informações sobre a demanda de atendimento educacional aos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais” (BRASIL, 1995b, p. 25).

Considerando-se que o planejamento de uma política educacional deve, fundamentalmente, estar respaldado pelo conhecimento da realidade na qual se propõe a respectiva intervenção, é preocupante a omissão constatada no âmbito do processo de implementação das políticas para a educação especial. A indisponibilidade de instrumentos que possibilitem o real conhecimento da demanda por educação especial certamente se reverte na vulnerabilidade a que ficam expostas todas as iniciativas que tenham como objetivo a reversão das condições de desigualdade educacional vivenciada por esses indivíduos. Assim é que o descompromisso dos órgãos governamentais em implantar as bases seguras para a concretização de políticas educacionais nacionais reverte-se numa evidente inadequação e limitação das políticas para a educação especial. A desarticulação entre os pontos que envolvem o propósito de expansão das oportunidades educacionais a todos certamente tende a comprometer, em muito, a qualidade e credibilidade confiadas a esse empreendimento.

A reflexão acerca dos procedimentos que deveriam nortear a proposta de implantação dessas políticas é desenvolvida por Prieto (2002), que considera que “O aprimoramento das políticas públicas no campo social depende que essas sejam submetidas a acompanhamento e avaliação sistemáticos”. Entretanto, caso isso não aconteça, adverte a autora, “[...] estaremos atuando com suposições às quais sujeitam as políticas à fragilidade e à descontinuidade” (PRIETO, 2002, p. 57).

O Censo Demográfico do IBGE (1991) indicou a existência de 2.199.034 indivíduos com deficiências e com base na referência do Censo Escolar de 1988 realizado pelo Inep¹³⁰, se pode constatar que o acesso educacional revelou-se muito aquém da demanda. Em 1988 foram contabilizados 166.290 alunos com necessidades educacionais especiais matriculados na educação básica, número que representou uma cobertura de apenas 7,56% da demanda educacional, tomando-se por base a referência censitária demográfica de 1991.

O preenchimento das vagas escolares no ano de 1996 indica a matrícula de 201.142 alunos com necessidades educacionais especiais na educação básica. Isso significa que, mesmo decorridos seis anos, ainda é muito pequena a porcentagem de crescimento no ingresso das matrículas, perfazendo a cobertura de 9,15% em relação ao total da população. Mesmo constatando que entre os anos de 1996 e 2000 houve um acréscimo de

¹³⁰ A referência desse ano é utilizada uma vez que, frente à inexistência do dado das matrículas de 1990, representa a quantificação mais próxima do período que se pretende subsidiar.

90% nas matrículas, esse resultado revela-se muito distante do atendimento da demanda educacional dessa população¹³¹.

Com base nos dados das matrículas efetivadas na educação básica na segunda metade da década de 1990, disponibilizados pelo Inep/MEC, é possível apreender não só a variação percentual do crescimento das matrículas em educação especial, como também estabelecer um comparativo entre esse crescimento com os índices de ingresso dos alunos do ensino regular¹³², conforme a tabela apresentada a seguir.

TABELA 4
Matrículas de alunos no Ensino Regular e no Ensino Especial -Total Brasil

ANO	Ensino Regular		Ensino Especial		
	Total	Alunos	%	Alunos	%
1996	44.785.792	44.584.650	-	201.142	-
1997	47.035.866	46.701.359	4,75	334.507	66,30
1998	48.397.623	48.060.297	2,91	337.326	0,84
1999	49.936.343	49.562.214	3,13	374.129	10,91
2000	50.305.351	49.923.136	0,73	382.215	2,16

FONTE: BRASIL, INEP (elaborado a partir dos dados dos censos nos respectivos anos)

Na educação especial, a maior porcentagem de ingresso ocorreu na passagem do ano de 1996 para 1997, registrando-se um aumento significativo superior a 60% em relação às matrículas do ano anterior. Isso revela o impacto das iniciativas para a ampliação do acesso educacional, discutidas no primeiro capítulo desta dissertação, que no ano de 1998 expressou uma pequena variação no número de ingressos, recuperando-se, em parte, em 1999 com uma variação superior a 10%. No ano de 2000, houve pouco crescimento no ingresso em relação ao ano anterior (2,16%). Embora com essas oscilações, pode-se afirmar que, em relação ao ensino regular, a educação especial apresentou na segunda metade da década de 1990, uma representativa ampliação. Enquanto no ensino regular o crescimento das matrículas no período de 1996/2000 foi na ordem dos 12%, na educação especial houve um salto quantitativo, ficando a taxa de crescimento, conforme já explicitado, na ordem dos 90%.

¹³¹ Em 2000, o Censo Demográfico do IBGE, após reestruturada sua metodologia de coleta de informações, contabilizou um percentual de 14,5% da população como sendo portadora de algum tipo de incapacidade ou deficiência, o que em termos absolutos representa 24,5 milhões de pessoas. Para o levantamento dos dados, o IBGE utilizou o conceito de limitação de atividades, segundo a recomendação da Organização Mundial de Saúde e da Organização das Nações Unidas. Foram incluídas todas as pessoas que apresentam alguma dificuldade de enxergar, de ouvir, de locomover-se, ou com deficiência mental.

¹³² Convém especificar que os dados apresentados no âmbito da educação especial correspondem à matrícula total, considerando-se todos os níveis da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), bem como a totalidade dos tipos de atendimentos que são ofertados.

6.1.2.1 Análise por níveis de ensino e na modalidade EJA

A tabela apresentada a seguir subsidia a análise do índice das matrículas concernentes aos níveis de ensino e na modalidade EJA, por evidenciar a variação da porcentagem de crescimento nas matrículas, indicando o atendimento à demanda em educação especial.

Tabela 5
Alunos Portadores de Necessidades Especiais matriculados por nível de atendimento.
Total Brasil

ANO	1996		1997		1998		1999		2000		Cresc. 1996/2000
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	
Total	201.142	100	334.507	100	337.326	100	374.129	100	382.215	100	90,02%
Ed. Infantil	78.948	39,25	85.863	25,67	91.181	27,03	95.868	24,69	103.275	27,02	30,81%
Ens. Fund.	118.575	58,95	135.299	40,45	169.721	50,31	195.515	52,22	221.652	57,99	86,93%
Ens. Médio	3.619	1,8	2.091	0,63	2.944	0,87	3.190	0,85	3.953	1,03	9,23%
EJA/Supl.	0	0	0	0	8.665	2,57	11.335	3,03	30.938	8,09	257,04%
Outros	0	0	111.254	33,26	64.815	19,21	68.221	18,21	22.397	5,86	-79,87%

Fonte: Elaborada a partir de dados dos Censos do Inep.BRASIL, INEP 1996b, 1997b, 1998. Ver anexos A, B, C,D, E, F, G e H. Os dados de 1999 e 2000 foram extraídos do documento "Evolução Estatística da Educação Especial." BRASIL, 2001e, p. 54.

Levando-se em consideração as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), pode-se dizer que os dados expressos na tabela 5 indicam que a maior porcentagem de matrículas encontra-se no ensino fundamental, sendo que esse nível apresentou entre os anos de 1996 e 2000 um índice de crescimento das matrículas próximo ao de 87%. Esse fato está em consonância com o direcionamento das políticas educacionais nacionais que prescrevem a extensão mais especificadamente sobre esse nível de ensino, o fundamental. Em 1997 constata-se uma redução na porcentagem das matrículas no ensino fundamental em relação ao número total de matriculados. Nos anos posteriores a mesma volta a ampliar-se, mas não atinge o mesmo patamar de representatividade em relação ao total de 1996 (58,98%).

Observando-se a tabela 5, em relação às matrículas na educação infantil, percebe-se se que, embora a porcentagem de crescimento de ingresso durante o quinquênio analisado tenha sido próxima a 31%, constata-se um decréscimo nos anos subseqüentes a 1996, com uma oscilação entre 25% e 27%. A redução dessa porcentagem, a partir de 1997, pode ser

explicada pela inserção da categoria “Outros”¹³³ que, nesse mesmo ano passa a representar 33,26% dos ingressos. No entanto, as instituições responsáveis pelas estatísticas não explicitam se parte dos alunos que deveriam ser contabilizados como pertencentes à educação infantil, passam ou não a ser quantificados como correspondentes à categoria “Outros”.

No ensino médio houve um crescimento de pouco mais de 9% no ingresso de alunos entre os anos de 1996/2000, constatando-se uma redução semelhante à que foi evidenciada na educação infantil a partir de 1997 (tabela 5). Em 1996, o ensino médio respondeu por 1,80% da porcentagem total dos ingressos daquele ano, enquanto nos anos posteriores essa representatividade não chegou a alcançar 1%, recuperando a média aproximada de 1,03% correspondente ao de 1996, somente no ano de 2000.

Nas matrículas efetivadas nas modalidades Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Ensino Supletivo ocorreu um crescimento de 257% entre os anos de 1998-2000, explicado, em parte, pela transferência dos alunos antes pertencentes à categoria Outros¹³⁴.

6.1.2.2 Análise por tipo de atendimento

Além da análise das matrículas por nível de ensino faz-se necessário ainda uma apreciação sobre a distribuição por tipos de atendimentos assegurados aos alunos com necessidades especiais¹³⁵. Há que se considerar, conforme discutido no capítulo primeiro desta dissertação, que as proposições contidas nas políticas educacionais prescrevem, em conformidade aos princípios para a educação especial a oferta de atendimento preferencialmente no ambiente de ensino regular. Na apresentação da tabela 6, cujos dados permitem identificar a variação das matrículas por espécie de atendimento no período de 1998-2000¹³⁶, é possível constatar um aumento representativo nas matrículas efetivadas na

¹³³ Significa “Outros tipos de atendimento”. Não há referência nos questionários do Censo Escolar sobre que tipo de atendimento prestado se enquadra nessa categoria. Contudo, pelo fato de essa categoria pertencer ao censo escolar, supõe-se que são considerados os atendimentos realizados na área educacional.

¹³⁴ Conforme pode-se constatar, esse nível apresentou um decréscimo de quase 80% nas matrículas.

¹³⁵ A indicação do título da tabela é de “alunos portadores de necessidades especiais”. Com isso deve ser esclarecido que os alunos matriculados podem estar apresentando ou não uma necessidade educacional especial, conforme já referenciado na p. 145. Para aqueles que apresentam a necessidade educacional especial, prescreve-se os serviços educacionais especializados.

¹³⁶ A utilização das tabelas a partir do ano de 1998 e não do ano de 1996 se justifica pelo fato de que “[...] só a partir de 1998 os censos anuais se regularizaram quanto à periodicidade e, além disso, passaram a incluir

classe comum sem sala de recursos, consoante, portanto, à tendência prescrita. De acordo com a tabela 6, tem-se os seguintes dados:

TABELA 6
Matrícula de Alunos Portadores de Necessidades Especiais por Tipos de Atendimento/Total Brasil

ANO	1998		1999		2000		Crescimento 1998/2000
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	
Total	337.326	100	374.129	100	382.215	100	13,31%
Classe Comum s/ Sala. Rec.	25.435	7,54	38.646	10,33	51.361	13,44	101,93%
Classe Comum c/ Sala. Rec.	18.488	5,48	24.743	6,61	30.334	7,94	64,07%
Classe Especial	83.201	24,66	84.532	22,59	81.400	21,3	-2,16%
Escola Especializada	210.202	62,31	226.208	60,46	219.120	57,33	4,24%

Fonte: Evolução Estatística da Educação Especial. BRASIL, 2001e, p. 55

Considerando-se, portanto, o triênio de 1998/2000, a variação do aumento das matrículas efetivadas na classe comum (sem sala de recursos) revelou um acréscimo de aproximadamente 100% no número de matrículas. Contudo, pelo fato de o Censo Escolar não definir se esses alunos beneficiam-se ou não de algum outro programa de atendimento complementar ao da classe comum, que não a sala de recursos, infere-se que essa população provavelmente não esteja tendo acesso ao direito aos apoios especializados, o que certamente representa que o seu direito constitucional ao atendimento educacional especializado não está sendo atendido¹³⁷.

A porcentagem de crescimento das matrículas dos alunos da classe comum que freqüentam a sala de recursos é superior a 60%. Se por um lado esse acréscimo representa um ponto favorável, visto que atende aos dispositivos constitucionais de oferta de educação preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia do atendimento educacional especializado¹³⁸, por outro lado, esse modelo de atendimento indica uma porcentagem inferior a 10% em relação aos demais tipos de serviços educacionais ofertados¹³⁹. Isso significa, portanto, que, em comparação ao total dos alunos matriculados

informações mais detalhadas sobre educação especial, inclusive com relação aos alunos matriculados em classes comuns sem o apoio especial" (FERREIRA, 2004, p. 21).

¹³⁷ Cabe a ressalva, para aquelas pessoas que apresentam uma necessidade educacional especial.

¹³⁸ Conforme estabelecido no art. 208, Inciso III da Constituição Federal, 1988.

¹³⁹ Conforme é possível observar, há em 1998 o índice de 5,48% das matrículas efetivadas nessa modalidade, passando para 6,61% em 1999, e para 7,94% no ano 2000.

nos diversos modelos educacionais, o atendimento realizado na sala de recursos ainda destina-se a uma pequena parcela das pessoas com necessidades educacionais especiais.

Em relação às matrículas efetivadas nas classes especiais, constata-se um decréscimo de 2,16%, o que implica considerar que a retenção das matrículas nas classes especiais pode estar revelando a ocorrência da não-implantação de novas classes ou até mesmo o fechamento das já existentes, fator esse que pode estar se traduzindo na violação do direito ao atendimento especializado assegurado na legislação educacional brasileira vigente.

Por outro lado, observando-se a participação do tipo de atendimento viabilizado em escolas especializadas e classes especiais, constata-se que este responde, no triênio analisado, por mais da metade do total das matrículas na educação especial. Dessa forma, embora o índice percentual da modalidade considerada mais segregativa¹⁴⁰ (portanto, o atendimento realizado em escolas especializadas), tenha apresentado um pequeno crescimento de 4,24%, evidencia-se que, no período entre 1996-2000, esse tipo de atendimento assumiu maior posição em relação aos demais modelos educacionais ofertados. Assim, vale destacar que, em 1998, do total de matrículas na educação especial, 62,31% dessas foram efetivadas nas escolas exclusivamente especializadas. Em 1999 este índice caiu para 60,46%; no ano de 2000, foi reduzido para 57,33% das matrículas totais efetivadas nas escolas exclusivamente especializadas.

A evidência de que entre 1996-2000 houve a predominância do atendimento nas escolas especializadas permite evidenciar que a inclusão escolar, propalada em maior amplitude pelos organismos internacionais, pressupõe em parte, a viabilização do acesso e permanência do aluno no sistema educacional e não necessariamente a inserção desse aluno nas classes comuns de ensino. Essa constatação é feita por Ferreira (2004, p. 25), ao discorrer sobre o balanço realizado sobre a educação para todos, publicado no documento “Educação para Todos: Avaliação do ano 2000”. Segundo o autor, a posição presente nesse documento é a de que “[...] naquele momento (2000), a inclusão no Brasil ainda estava em processo de criação e que o termo [inclusão] passou a ser utilizado no sentido de ter acesso

¹⁴⁰ A diferenciação entre modelos considerados mais/menos segregativos é referenciada pelo MEC no documento “Educação Especial no Brasil”. Conforme consta, são definidas como “[...] modalidades que mais favorecem a integração: classe comum com serviços de apoio especializado, sala de recursos nas escolas, classe especial nas escolas, ensino itinerante nas escolas”. Dentre as modalidades consideradas como “mais segregativas”, aponta-se: “[...] escolas especiais, escolas especiais residenciais, classes especiais em hospitais, oficinas pedagógicas, núcleos de produção ou similar” (BRASIL, 1994a, p. 30).

ao sistema de ensino, e não exclusivamente ao ensino regular”. Essa tendência é constatada quando no referido documento há a consideração de que a oferta da educação especial no sistema comum do ensino “[...] ainda não se mostra possível, ou pelo menos é muito dificultada em alguns casos” (BRASIL, 1999b, p.89).

Ainda sobre essa questão, conforme visto no primeiro capítulo desta dissertação, a educação especial representa um processo destinado a apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns¹⁴¹. Ocorre que tal definição, contudo, tende a implicar numa tendência comumente circunscrita a essa modalidade de ensino, que é apontada por alguns autores como indicativo de um caráter de dualidade que caracteriza essa área. Isso significa que a oferta de educação especial tende a se manter concomitantemente no sistema regular e no sistema especial de ensino. A referência a essa característica foi discutida, entre outros autores, por Kassar (1999), que explicitou que o grupo das pessoas com deficiências consideradas “mais severas” tem sido atendido no sistema “paralelo” de ensino, representado pelas escolas exclusivamente especializadas, enquanto que o outro grupo, formado pelas pessoas com um grau de deficiência considerado “mais leve” estaria beneficiando-se do atendimento educacional realizado no sistema comum de ensino.

Os aspectos que orientam a conformação das políticas para a educação especial brasileira durante a década de 1990, materializados, como visto, nas limitadas condições de acesso e permanência dos indivíduos com necessidades educacionais especiais no sistema escolar, desvelam as imprecisões de um modelo de “educação para todos” marcado pela inconsistência do planejamento político que tem permeado essa área, inviabilizando ou comprometendo, assim, a educação de qualidade a esses indivíduos.

Contudo, é necessário reafirmar que tal inconsistência do planejamento político está atrelada, por sua vez, aos condicionantes de um contexto histórico permeado pela imposição de novos arranjos de enfrentamento à crise do capitalismo, sendo necessário portanto, extrapolar os limites de uma crítica guiada apenas pela perspectiva do não cumprimento das políticas propostas para a educação especial.

No próximo segmento desta dissertação analisa-se a participação das diferentes instâncias que responderam pelo provimento da oferta em educação especial durante a década de 1990, em particular, aquelas circunscritas ao âmbito privado.

¹⁴¹ Conforme consta na Resolução CNE/CEB n. 2/2001.

6.1.2.3 Análise por dependência administrativa

As questões discutidas nos capítulos anteriores desta dissertação conduziram à compreensão da complexidade dos determinantes que estão articulados ao espectro das políticas educacionais. Tendo em vista esse trajeto, é possível compreender que a “educação para todos” - extensivamente perpetrada pelos organismos internacionais e pelos governos locais - circunscreve-se num mesmo momento histórico em que se projetaram estratégias de redefinição de funções e de contenção dos gastos do Estado em políticas públicas, a fim de abrandar os efeitos da crise capitalista. Nesse contexto, tem-se, como parte das estratégias de regulação social a reestruturação do Estado que, ao ser concebido pelos neoliberais como um dos fatores deflagradores da crise, tem o seu papel reorientado em favorecimento de um novo setor social, o terceiro setor, que passou a assumir uma posição complementar e suplementar às ações do Estado.

Considerando, portanto, a nítida imbricação desses fatores no processo de implementação das políticas educacionais, em particular as da educação especial, analise-se, a seguir, com base em dados dos censos realizados pelo Inep, como se configurou o atendimento educacional destinado às pessoas com necessidades educacionais especiais no período 1996-2000, destacando o significativo papel desempenhado pelas instituições de caráter privado, afirmando-se assim, a tendência da valorização do terceiro setor nessa área.

As proposições contidas nas diretrizes educacionais nacionais veiculadas pelos órgãos governamentais, em especial a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, que discorrem sobre a viabilização da oferta educacional em instituições públicas e privadas, têm se materializado, no âmbito da educação especial, de uma maneira muito peculiar. Isso significa que a esfera privada, em específico, aquela representada pelas organizações sociais sem fins lucrativos, não só exerceu historicamente uma posição de destaque no que concerne à provisão dos atendimentos educacionais nessa área, como também a perspectiva historicamente constituída parece estar reafirmada na década de 1990. Isso significa, basicamente, que ao mesmo tempo em que se tem assegurado o ingresso pelas vias do ensino público, este também tem sido ofertado na esfera privada. Essa consideração é destacada por Silva (2005) que, ao analisar a forma de viabilização das oportunidades educacionais tendo

como pano de fundo o contexto da “educação para todos” , indica a contradição implicada nesse processo.

A forma de expansão do atendimento em *educação especial* no Brasil tem sido marcada pela disparidade entre uma política de educação para todos, compreendida como aquela que atende ao direito de todo o cidadão à educação e fornecida pelo Estado, e o fortalecimento dos atendimentos através de organizações privadas sem fins lucrativos, filantrópicas e assistenciais (SILVA, 2005, p. 6-7).

Jannuzzi (1996) refere-se à histórica conformação do atendimento público e privado na educação especial como uma “parcial simbiose”, cuja representatividade exercida pelo setor privado interferiu, por exemplo, na própria determinação das políticas públicas. Kassar (1999, p. 23), ao referir-se sobre essa questão, atesta para a “[...] concomitância entre os serviços públicos e privados [...]”, que, no plano da educação especial, “[...] está presente desde o início do século XX, propiciando o estabelecimento de uma tênue linha entre os limites e os papéis dos serviços de atendimento ‘público e privado’[...]”.

A prevalência das filantrópicas sobre as demais é expressa nos dados estatísticos apresentados pelo Censo Escolar do Inep, em 1998. Do universo das matrículas em educação especial no Brasil efetivadas na instância administrativa privada, 83% destas enquadraram-se na categoria filantrópicas¹⁴². Essa condição indica que, ao se tratar especificamente do universo dos alunos pertencentes à categoria privada, o caráter do atendimento ofertado congrega fundamentalmente um caráter assistencial.

A representatividade exercida pelas instituições filantrópicas no campo na educação especial é apresentada no estudo realizado por Bueno (2003). A autora analisa a posição que passaram a assumir as categorias pertencentes ao universo das instituições privadas sem fins lucrativos na segunda metade da década de 1990, buscando situar como o Censo Escolar as incorporou em sua metodologia de pesquisa¹⁴³. Após realizar o mapeamento para indicar em que níveis e modalidades de ensino predominou a existência das escolas privadas sem fins lucrativos, a autora evidenciou que “[...] a modalidade de

¹⁴² Foi solicitado, pela autora desta dissertação, ao Inep o envio de dados estatísticos que revelassem a quantificação das matrículas de forma distinta, conforme as subcategorias pertencentes à dependência administrativa privada (particular, comunitária, confessional e filantrópica) dos anos de 1996 a 2000. Contudo, frente ao fato desse tipo de padronização ter somente sido incorporado ao questionário do Censo Escolar a partir de 1998, as tabelas enviadas foram dos anos de 1998, 2000 e 2002, não sendo possível assim, obter uma uniformidade dos dados dentro do respectivo período no qual se propôs essa análise.

¹⁴³ O estudo contemplou a análise dos Censos Escolares realizados no Estado do Mato Grosso do Sul.

Educação Especial é atuação única realizada pelas escolas filantrópicas [...]” (BUENO, 2003, p. 96-97). A partir dessa constatação, ressaltou que é expressiva a presença do setor privado na educação especial quando comparada com as demais modalidades de ensino.

Os dados estatísticos que se seguem subsidiam o entendimento de que na educação especial, a concomitância entre a oferta pública e privada de ensino apresentou durante a década de 1990 aproximadas proporções, no sentido de que em cada ano, o total de matrículas contabilizado na instância pública é aproximado ao do total registrado na esfera privada, como visualizado na tabela apresentada a seguir¹⁴⁴.

Tabela 7

Matrículas de alunos Portadores de Necessidades Especiais por Dependência Administrativa - Total Brasil

ANO	1996		1997		1998		1999		2000		CRESC. 1996/2000
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	
Total	201.142	100	334.507	100	337.326	100	374.129	100	382.215	100	90,02%
Federal	938	0,47	1.157	0,35	898	0,27	840	0,22	899	0,24	-4,16%
Estadual	90.688	45,09	123.461	36,9	115.424	34,22	119.946	32,06	118.591	31,03	30,77%
Municipal	29.591	14,71	48.164	14,4	62.962	18,67	75.505	20,18	89.096	23,31	201,09%
Particular	79.925	39,74	161.725	48,35	158.042	46,85	177.838	47,53	173.629	45,43	117,24%

Fonte: Elaborada a partir de dados dos Censo do Inep.1996b e 1997b. Ver anexos I, J e K.

Os dados dos anos 1998, 1999 e 2000 foram extraídos do documento “Evolução Estatística da Educação Especial” (BRASIL, 2001e, p. 53)

Quando relacionadas às instâncias administrativas que responderam por essa demanda, a análise do índice das matrículas efetivadas nos cinco anos indica que o acesso ao sistema educacional foi viabilizado pelas instâncias públicas e privadas sob uma posição de participação muito aproximada. Isto significa dizer que o crescimento de 90% das matrículas no referido período foi absorvido a partir da atuação simultânea entre essas duas instâncias. Assim, considerando o âmbito público representado pelas esferas federal, estadual e municipal, tem-se uma média de 55% do total de matrículas nos cinco anos analisados, mesmo constatando-se um decréscimo nos anos de 1998 e 1999. É possível visualizar esse decréscimo, apresentando-se o universo representado pelo setor público, ou seja, pelas esferas federal, estadual e municipal. Assim tem-se, conforme a tabela 7, os seguintes índices de matrículas: 60,27% em 1996; 55,61% em 1997; 53,16% em 1998; 52,46% em 1999 e 54,58% em 2000. O segmento privado, por sua vez, manteve a média percentual de 45% dos atendimentos ofertados em educação especial.

¹⁴⁴ Esses resultados abrangem a matrícula total dos alunos na educação básica, em todas as subcategorias de atendimento existentes.

Os dados referentes ao crescimento das matrículas no setor público indicam uma diferenciação na posição que assumem. Por um lado, encontra-se um índice pouco significativo e decrescente da participação da esfera federal (-4,16%) o que vem corroborar com a premissa de que, conforme as proposições legislativas, esse âmbito se destina a assumir o seu caráter coordenador e regulador das ações, constitutivas também na área da educação especial. Ainda, há um decréscimo da representatividade do âmbito estadual, sendo que em 1996 esse setor respondeu por aproximadamente 45% das matrículas, e no ano de 2000, o percentual de participação caiu para 31%. Ressalta-se que a porcentagem de crescimento de matrículas entre os anos de 1996/2000 nessa esfera administrativa, a estadual, foi de 30,77%.

Concomitantemente, um índice de crescimento superior a 200% é registrado no âmbito municipal, o que explicita os avanços do processo da municipalização do ensino¹⁴⁵. Evidencia-se pelos dados disponibilizados que há a materialização desse processo quando os indicativos revelam ano a ano, uma contínua progressão na participação desta instância administrativa na educação especial¹⁴⁶. Assim, se em 1996 14,71% das matrículas em educação especial estava sob a responsabilidade dos municípios, no ano de 2000, 23,31% do total desses ingressos foram assegurados na instância administrativa municipal. Frente ao expressivo índice de crescimento dessa esfera, pode-se inferir que o “caráter público” da educação especial tem sido representado em maior proporção pela instância municipal.

Por outro lado, os indicativos concernentes à representação do âmbito privado, traduzem a relevância do papel conferido a esse segmento durante a década de 1990. Essa posição é justificada não unicamente pelo fato de essa instância ter respondido pela

¹⁴⁵ A municipalização do ensino fundamental é parte do processo de descentralização dos poderes na oferta dos serviços públicos. Foi estabelecida na Constituição de 1988 e regulamentada pela LDB 9.494/96. Conforme o Artigo 11 da LDB/96, é atribuída aos municípios a oferta de educação infantil e ensino fundamental. Assim, no Artigo 11, incisos I, III e V da LDB/96, fica determinado que os municípios incumbir-se-ão de: “I- organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; III- baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; V- oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 2001b, p 14).

¹⁴⁶ Convém acrescentar que durante a década de 1990, a municipalização foi tratada no plano das políticas para a educação especial no documento “Expansão e melhoria da educação especial nos municípios brasileiros”. Nessa publicação estão previstas sugestões da SEESP/MEC para a operacionalização desse processo, no que, entre outros, consta “[...] a criação de um setor dentro da Secretaria Municipal de Educação para responder pelo programa de educação especial” e o “[...] provimento das escolas de rede municipal de condições físicas, imobiliário e equipamentos necessários ao atendimento aos alunos portadores de deficiência” (BRASIL, 1994c, p. 25-26).

expressiva média de 45% do atendimento total em educação especial, mas também pela condição de ter congregado nesse período, um crescimento superior a 117% nas matrículas efetivadas.

Uma observação mais acurada entre os anos de 1996 e 1997, revela uma nítida transferência das matrículas da instância estadual para o segmento privado, uma vez que o índice de participação do âmbito municipal se revelou nesse período, sem alterações significativas. Em 1996 a rede estadual atendia a 45% das matrículas, esse índice foi reduzido para 37% em 1997. Nesse mesmo período, a esfera privada ampliou sua posição de 39% em 1996 para 48% em 1997. Ainda vale destacar que entre os anos de 1997 a 2000, os percentuais de matrículas efetivadas na instância privada representaram o índice superior a 45% do total dos atendimentos realizados em educação especial. Frente à exposição desses dados, é inegável que o atendimento em educação especial durante a década de 1990 tenha sido, em grande medida, assegurado também pela iniciativa privada.

Expressar essa constatação, contudo, não implica negar ou desconsiderar a participação assumida pela esfera pública, uma vez que, conforme visto, os dados revelam a representativa atuação desse campo. Entretanto, o ponto que se pretende destacar é o de que, ao mesmo tempo em que foi possibilitado o ingresso dos alunos no sistema educacional - e o índice de 90% entre os anos de 1996 e 2000 expressa esse crescimento - a esfera privada, ao responder também por essa ampliação, representou, concomitantemente à atuação do poder público, um instrumento que conferiu possibilidades a esse acesso.

Esta realidade nos confere bases para entendermos que o papel desempenhado pelo âmbito privado não representa, no caso específico desta análise, a substituição direta da atuação do Estado, mas sim, assume um caráter complementar às suas ações, condição que, no contexto histórico da década de 1990, é certamente naturalizada pelos preceitos que advogam o “compartilhar de responsabilidades” nas questões sociais.

Ao proceder-se à análise da participação das instituições de caráter privado na educação infantil, deve-se considerar, conforme visto, o contexto geral da limitação das políticas públicas, que em grande medida contribuiu para que essas instituições assumissem o papel de provedoras do serviço educacional. Em documento publicado pelo MEC/SEESP¹⁴⁷ reconhece-se que as iniciativas empenhadas para o provimento da oferta da educação infantil na educação especial no Brasil “[...] são isoladas e organizadas de

¹⁴⁷ Intitulado “Diretrizes Educacionais sobre Estimulação Precoce” (BRASIL, 1995a).

maneira substancialmente diversa”, motivo pelo qual propala-se no mesmo documento, a “necessidade de se coordená-las e de se redimensioná-las.” Frente a essa situação, os propósitos ressaltados nesse documento encontram-se pautados por uma série de diretrizes que visam “[...] fundamentar a implantação e atualização adequada dos programas destinados às crianças com necessidades educacionais especiais em seus primeiros anos de vida” (BRASIL, 1995a, p. 10).

Em relação às diretrizes propostas para a organização e operacionalização desses programas na educação infantil, ressalta-se que não são evidenciadas indicações de que a ampliação dessas ações esteja, de fato, vinculada ao comprometimento do poder público. Ao contrário, a institucionalização de novos programas de educação infantil na educação especial, além de estar pautada pela condição da disponibilidade de recursos para a sua realização¹⁴⁸, prevê a participação das instituições privadas como uma das formas de viabilizar as melhorias para a área. Esses programas encontram-se, assim, atrelados a iniciativas variadas, com o envolvimento da comunidade e o viés assistencial dando a grande tônica que orienta as suas ações¹⁴⁹.

Os dados apresentados na tabela 8¹⁵⁰ (verificar a tabela 8 na página 168) revelam que, considerando-se as matrículas efetivadas na educação infantil durante a segunda metade da década de 1990, o âmbito privado foi preponderante em relação às demais

¹⁴⁸ Esclarece o documento “Diretrizes Educacionais sobre Estimulação Precoce” que “[...] o planejamento da atualização, expansão e respectivo registro dos [programas] já existentes, requer a adoção de medidas preliminares importantes, que permitam delinear os objetivos a serem atingidos e analisar os recursos necessários e disponíveis para a sua realização” (BRASIL, 1995a, p. 17).

¹⁴⁹ Como parte das prescrições que enfatizam o envolvimento da comunidade, encontra-se no documento: “Diretrizes Educacionais sobre Estimulação Precoce”: “[...] levantamento dos serviços e recursos comunitários institucionais disponíveis [...], capazes de possibilitar o encaminhamento dessas crianças e seus familiares aos programas de avaliação e intervenção existentes [...], verificação da existência de associações de profissionais ou voluntários, clubes de serviço entre outros, [...] doações e outras fontes de auxílio econômico, para cobrir as despesas que advenham da implantação e do funcionamento desses serviços” (BRASIL, 1995a, p. 17-18).

¹⁵⁰ Para a discussão que se propõe a partir da tabela 8, é necessária a ressalva de que as matrículas por níveis de ensino e instâncias administrativas, apresentadas pelo Censo Escolar, a partir de 1998, congregam a contabilização concernente às escolas exclusivamente especializadas ou classes especiais de escola regular, excetuando-se assim, o registro de alunos matriculados nas escolas regulares (inseridos nas classes comuns e sala de recursos). Retomando os dados da tabela 6, observa-se que a média aproximada dos alunos matriculados nas modalidades que serão referenciadas é de 83% do total de matrículas em educação especial. As porcentagens apresentadas na tabela 6 são: 86,97% em 1998; 83,05% em 1999 e 78,63 em 2000. Essa padronização, no entanto, é distinta dos critérios utilizados pelo Inep nas coletas dos dados dos anos de 1996 e 1997. O Censo do Inep disponibiliza os dados dos anos de 1996 e 1997 nas categorias “Matrículas: ensino regular” e “Matrículas: educação especial” (ambas categorias abrangendo a população “alunos portadores de necessidades especiais”).

esferas administrativas¹⁵¹. Nessas circunstâncias, busca-se evidenciar a seguir, a partir da análise dos dados apresentados na respectiva tabela, uma redução na participação da esfera pública ao mesmo tempo em que ocorre a extensão da interferência da esfera privada.

Em relação à média de crescimento das matrículas na educação infantil, esta apresenta uma surpreendente redução no provimento deste nível de ensino nas instâncias administrativas federal e estadual. O âmbito federal apresenta a reduzida porcentagem de 0,28% do total de matrículas em 1996. No final do período analisado, continuou diminuindo ainda mais sua participação no atendimento educacional, revelando o inexpressivo índice de 0,11% no ano de 2000. Além disso, foi no âmbito federal que ocorreu o maior índice de redução das matrículas, ou seja, 51,81%. Frente a essa condição, foi pouco expressiva a participação da esfera federal no suporte e manutenção dos serviços ofertados na educação infantil.

Evidencia-se um afastamento das responsabilidades públicas no provimento do acesso educacional nesse nível de ensino, com um decréscimo significativo de 28,13% no índice das matrículas na instância estadual. Embora se considere que a participação da respectiva esfera tenha sido maior que os índices do âmbito federal, cumpre destacar a sua tendência decrescente em relação às demais instâncias, particularmente melhor visualizada entre os anos de 1998 e 2000¹⁵².

As evidências de redução da participação do poder público na garantia de educação infantil não se aplicam à esfera municipal, uma vez que o índice de crescimento de matrículas não revelou decréscimo e sim, foi ascendente. Contudo, a média de crescimento de 12% de matrículas registradas nessa esfera, não deve ser explicada somente pela condição de inserção de novas matrículas nessa instância, mas, em parte, pela ocorrência de transferências da rede estadual para municipal. Isso é comprovado pelos índices percentuais de participação da referida instância nos anos correspondentes¹⁵³, pois verifica-se que entre os anos de 1999 e 2000 a rede pública municipal ampliou de 9.199 matrículas em 1999, para 10.759 matrículas no ano 2000, no mesmo período em que a rede estadual

¹⁵¹ Embora o Censo Escolar realizado pelo Inep tenha disponibilizado os resultados da Educação Infantil nos seus correspondentes subníveis (matrículas nas Creches/Estimulação Precoce e Pré-Escolar), optou-se por apresentar neste estudo o registro destes resultados conjuntamente.

¹⁵² Participação da esfera estadual assumindo respectivamente: 24,81% em 1996; 24,25% em 1997; 18,76% em 1998; 16,54% em 1999; e 14,63% no ano de 2000.

¹⁵³ Ver a tabela 8: os índices percentuais da instância municipal são: 12,18% em 1996, 11,56% em 1997, 10,08% em 1998, 10,09% em 1999 e 11,08% em 2000.

reduziu de 15.078 matrículas em 1999, para 14.078, no ano seguinte, portanto, numa evidente situação de transferência da rede estadual para a municipal.

Tabela 8

Matrículas de alunos Portadores de Necessidades Especiais na Educação Infantil, por Dependência Administrativa -Total Brasil.

ANO	1996		1997		1998		1999		2000		CRESC.
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	1996/2000
Total	78.948	100	85.863	100	87.607	100	91.136	100	96.254	100	21,92%
Federal	220	0,28	104	0,12	154	0,18	141	0,15	106	0,11	-51,81%
Estadual	19.590	24,81	20.825	24,25	16.432	18,76	15.078	16,54	14.078	14,63	-28,13%
Municipal	9.617	12,18	9.923	11,56	9.461	10,8	9.199	10,09	10.759	11,18	11,87%
Privada	49.521	62,73	55.011	64,07	61.560	70,27	66.718	73,21	71.311	74,09	44,00%

Fonte: Elaborada a partir de dados dos Censos do Inep. BRASIL, 1996b, 1997b, 1998 e 1999a. Ver anexos I, C, L, M e N.

Tabela 9

Matrículas de alunos Portadores de Necessidades Especiais no Ensino Fundamental, por Dependência Administrativa -Total Brasil

ANO	1996		1997		1998		1999		2000		CRESC.
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	1996/2000
Total	118.575	100	135.299	100	132.685	100	142.702	100	154.127	100	29,98%
Federal	651	0,55	647	0,48	504	0,38	456	0,32	387	0,25	-40,55%
Estadual	70.132	59,15	70.447	52,07	63.697	48,01	58.594	41,06	56.414	36,6	-19,56%
Municipal	19.432	16,39	27.975	20,68	27.787	20,94	32.264	22,61	34.624	22,46	78,18%
Privada	28.360	23,92	36.230	26,78	40.697	30,67	51.388	36,01	62.702	40,68	121,00%

Fonte: Elaborada a partir de dados dos Censos do Inep. BRASIL, 1996b, 1997b, 1998, 1999a e 2000b. Ver anexos J, D, O, P e Q.

Tabela 10

Matrículas de alunos Portadores de Necessidades Especiais no Ensino Médio, por Dependência Administrativa - Total Brasil

ANO	1996		1997		1998		1999		2000		CRESC.
	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	Alunos	%	1996/2000
Total	3.619	100	2.091	100	1.705	100	1.142	100	1.073	100	-70,00%
Federal	67	1,85	92	4,4	100	5,87	106	9,28	109	10,16	62,00%
Estadual	966	26,69	1.020	48,78	497	29,15	190	16,64	207	19,29	-78,00%
Municipal	542	14,98	271	12,96	107	6,28	129	11,3	100	9,32	-81,00%
Privada	2.044	56,48	708	33,86	1.001	58,71	717	62,78	657	61,23	-67,85%

Fonte: Elaborada a partir de dados dos Censos do Inep. BRASIL, 1996b, 1997b, 1998, 1999a e 2000b. Ver anexos J, D, O, P e R.

A constatação do pequeno crescimento das matrículas na educação infantil na instância municipal possibilita questionar se o processo de municipalização do ensino estaria de fato sendo implementado nessa etapa no que concerne ao atendimento em educação especial. Os dados indicam que predomina também, neste caso específico, as conseqüências advindas da tendência da minimização da oferta desse nível de ensino pelo poder público, diagnosticada na educação infantil brasileira durante a década de 1990¹⁵⁴.

Em relação às matrículas de educação infantil contabilizadas na rede privada, é possível perceber nítidas evidências de que essa esfera não somente concentrou a maior porcentagem de participação em relação às demais instâncias administrativas em todos os anos analisados, como também se registrou o maior índice de crescimento das matrículas, a saber, 44%. É na instância administrativa privada que se constata o progressivo aumento do percentual de matrículas ano a ano. Dessa forma, registra-se no ano de 1996 o índice de 62,73% das matrículas realizadas no referido setor; em 1997 o índice ampliou para 64,07%. Tal progressão estendeu-se ainda mais no ano de 1998, atingindo o percentual de 70,27% do total de matrículas da educação especial na educação infantil sob os encargos da iniciativa privada. Em 1999, registrou-se o índice de 73,21% dos alunos com necessidades especiais matriculados nas escolas exclusivamente especializadas ou nas classes especiais do ensino regular atendidos na rede privada, sendo que no ano de 2000, registrou-se um percentual de matrículas no limiar dos 74%.

Com base nos indicativos analisados, pode-se dizer que a educação especial na educação infantil assume um caráter eminentemente privado. Assim, tem-se, com referência a esse nível de ensino, que o setor privado ampliou sua participação ao mesmo tempo em que as instâncias públicas tiveram seus atendimentos reduzidos, portanto, numa evidente minimização das atribuições estatais para esse nível de ensino.

¹⁵⁴ Essa tendência em parte deve-se à implantação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), pela Emenda Constitucional n.14 de 1996 (EC 14/96) e regulamentado pela Lei nº 9.424/96. Essa Emenda dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo que: “Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério” (BRASIL, 1996). Ao analisar esse dispositivo, Corrêa (2002, p. 23) explica que “[...] não há nenhuma vinculação ou fundo específico para a educação infantil e, na prática, apenas os municípios é que têm-se responsabilizado por sua oferta”. A condição do predomínio da vinculação de recursos recair sobre o ensino fundamental resultou, conforme explica a autora, na “[...] diminuição ou o congelamento da oferta de educação infantil na maior parte dos municípios do País”.

A análise dos dados realizada traduz a concretização de um modelo de Estado que, diminuído de suas responsabilidades sociais, consolida, na atuação do terceiro setor, os principais meios para a garantia desses direitos. Desse modo tem-se que, ao mesmo tempo em que é proposto o direito à educação pública, entrelaça-se a essa prerrogativa as firmes estratégias de viabilização desse direito com a participação do terceiro setor.

Tal realidade não se restringe somente à educação infantil, mas adquire contornos muito evidentes também no ensino fundamental. Analisando a tabela 9 (verificar a tabela 9 na pág. 168), a qual apresenta dados concernentes às matrículas realizadas nas escolas exclusivamente especializadas e nas classes especiais do ensino regular no nível de ensino fundamental, é possível observar que a atuação do terceiro setor durante a década de 1990 respondeu pelo acesso e permanência dos alunos no sistema escolar, de uma maneira muito representativa.

O índice de aproximadamente 30% de expansão de matrículas no ensino fundamental entre os anos de 1996 e 2000, à primeira vista, seria um indicativo da ampliação de acesso dos alunos com necessidades educacionais especiais no referido nível de ensino, amplamente propalada pelas políticas educacionais. No entanto, uma análise mais acurada da distribuição dessas matrículas nas diferentes instâncias administrativas que respondem pelo atendimento revela que o ingresso, no referido nível, não tem sido oportunizado com prioridade no âmbito do poder público e sim, que ficou também aos encargos da instância privada, indicado pelo índice de matrículas muito representativo nessa esfera.

Analisando-se inicialmente o atendimento proporcionado pelo poder público no nível de ensino fundamental, observa-se em relação às matrículas realizadas na instância federal, uma redução de 40% no índice de crescimento entre os anos de 1996 e 2000. Associado ao decréscimo, constata-se que tal instância exerceu, em todos os anos analisados, uma participação inferior a 1% dos atendimentos, portanto, bastante reduzida.

Ao observar-se a atuação da esfera estadual em relação às demais instâncias administrativas, verifica-se que, com relação ao ensino fundamental, até o ano de 1999 a rede estadual teve a maior participação nos atendimentos em educação especial. Assim, em 1996, quase 60% dos atendimentos foram oportunizados na instância pública estadual, a qual decresceu nos anos posteriores, mas ainda continuou tendo maior porcentagem de participação até o ano de 1999, pois 41,06% do total de atendimentos em educação especial foi realizado por essa esfera.

Se for analisado o decréscimo do percentual de matrículas na esfera pública estadual, principalmente a partir de 1998, observa-se que a progressiva redução ocorreu concomitantemente à ampliação da participação da esfera municipal no atendimento educacional. Assim, se em 1998 matricularam-se 63.697 alunos na rede pública estadual, esse número foi reduzido para 58.594 em 1999 e no ano 2000 foram 56.414 alunos matriculados. Por sua vez, a instância municipal começa a ampliar a sua participação no atendimento, passando de 27.787 alunos matriculados em 1998 para 32.264 em 1999 e para 34.624 alunos no ano de 2000. Tal expansão explica, por sua vez o expressivo índice de crescimento realizado na instância municipal, o qual foi de 78,18%.

Ao levar-se em conta o decréscimo de matrículas na esfera estadual, que foi próximo de 20%, e o representativo índice de 78% de crescimento da esfera municipal, pode-se concluir, no que concerne à educação especial, que o nível de ensino fundamental refletiu mais claramente o processo de implantação do processo de municipalização do ensino do que o caso da educação infantil.

Contudo, faz-se necessário atentar quando o foco é o atendimento assegurado pelo poder público no ensino fundamental. Conforme os dados disponibilizados, há uma dinamicidade que permeia a relação entre as esferas do público e do privado, no sentido de que durante o período analisado, estas atenderam, em graus muito variáveis pela oferta de educação especial. Constata-se que houve, por um lado, a redução na participação das instâncias federal e estadual e por outro lado, foi significativo o papel desempenhado pela instância municipal. De fato, o que se pretende destacar é que ocorreu um deslocamento entre os índices percentuais das instâncias públicas, de um ano para outro, contudo, sem que o setor público tenha concretizado a inserção de novos alunos matriculados, particularmente nos três últimos anos analisados.

Isso pode ser evidenciado quando se amplia a análise da participação considerando-se o conjunto de matrículas efetivadas no setor público. Analisando-se os dados referentes às instâncias federal, estadual e municipal e comparando sua variação, constata-se que esses números mantiveram-se praticamente estáveis, apresentando discreta variação. Assim, em 1998 foram contabilizados 91.988 alunos atendidos na instância pública; no ano de 1999 houve uma redução, passando para 91.314 matrículas e no ano 2000 permaneceu nessa média, com 91.425 alunos matriculados. Essa realidade indica, assim, a não ocorrência da ampliação das matrículas pelas vias da rede pública de ensino.

Contrariamente, o que pode ser observado é que a ampliação das matrículas no ensino fundamental, cujo índice, conforme constatado, foi ascendente (29,98%), ocorreu predominantemente na instância privada. Defende-se que há uma relação diretamente proporcional entre as diferenças de crescimento do total de matrículas e as diferenças de crescimento constatadas na rede privada, nos três últimos anos. Assim, considerando-se inicialmente que em 1998 o número total de ingressos no ensino fundamental foi de 132.685 e que em 1999 foi de 142.702, contabiliza-se um acréscimo de 10.017 matrículas. Por sua vez, as matrículas na esfera administrativa privada passaram de 40.697 ingressos em 1998 para 51.388 em 1999, ou seja, houve uma expansão de 10.691 matrículas, número esse, portanto, que é muito próximo ao acréscimo verificado nas matrículas totais. O número de matrículas na rede pública, por sua vez, manteve-se inalterado, sendo assim, pode-se afirmar que foi na instância privada que houve ampliação das matrículas efetivadas nesse nível de ensino. Isso pode ser também evidenciado entre os anos de 1999 e 2000, no ano 2000 pois contabiliza-se a diferença de 11.425 ingressos em relação ao ano de 1999. As matrículas na esfera privada ampliaram de 51.388 em 1999 para 62.702, no ano 2000. Dessa forma, tem-se que a diferença de 11.314 ingressos contabilizados a mais no ano 2000 é diretamente proporcional ao acréscimo constatado no número total de matrículas, que foi de 11.425 ingressos, de acordo com a tabela 9.

Essa ocorrência indica que, durante a década de 1990, a expansão do ingresso no ensino fundamental nas classes especiais e escolas exclusivamente especializadas foi predominantemente assegurada pela rede privada e não viabilizada na esfera pública. É possível chegar a essa constatação tanto pela condição de não ter sido evidenciado a expansão da oferta no ensino público, considerando-se a estabilidade dos números das matrículas, como também pelo fato de que os mesmos índices de crescimento registrados no total de matrículas terem sido absorvidos na rede privada, conforme constatado.

Tal análise fornece fortes indicativos para entender que também no nível de ensino fundamental a instância privada respondeu, durante a década de 1990, pela ampliação de possibilidades de acesso ao sistema educacional dos alunos com necessidades especiais. Nessa perspectiva, pode-se dizer que o discurso em defesa da educação como direito público e subjetivo encontra-se permeado pela aceitação e mesmo pela defesa da intervenção das instituições privadas. Ao discorrer sobre tal realidade, Silva (2000, p. 87), adverte que:

A ‘corda bamba’ entre o discurso do direito à educação pública pelos portadores de necessidades educativas especiais e o reconhecimento dos serviços prestados pelas organizações não-governamentais [...] retrata [...] um jogo no qual estas organizações continuam cada vez mais presentes, e com as quais o poder público trava relações muito mais próximas do que deixa transparecer.

Não somente os índices de matrículas da educação infantil e ensino fundamental revelam muito nitidamente as medidas pelas quais são estabelecidas e mantidas as relações entre poder público e instituições privadas, como também o ensino médio reflete de uma forma muito peculiar tal realidade.

A fim de proceder-se a verificação dessa relação, apresenta-se a tabela 10 (verificar tabela 10 na p.169) que traz a indicação das matrículas dos alunos com necessidades especiais atendidos no ensino médio. Inicialmente, é preciso considerar que o registro das matrículas totais dos alunos com necessidades educacionais especiais no ensino médio expressa uma alarmante realidade. Trata-se não só do inexpressivo número de alunos que tiveram acesso a tal tipo de escolarização, como também há, ano após ano, um caráter descendente no número de ingressos. Se comparado à educação infantil e ao ensino fundamental, o ensino médio é o único nível de ensino que apresentou redução na porcentagem de crescimento das matrículas totais, revelando um surpreendente decréscimo de 70% entre os anos de 1996 e 2000.

Embora no Art. 4º, inciso II da LDB/96 esteja preconizado que “[...] o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante garantia de [...] progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (BRASIL, 2001b, p.12), é importante destacar que a matrícula de 1.073 alunos¹⁵⁵, contabilizada no ano 2000, representa apenas 0,28% do universo da matrícula geral em educação especial no respectivo ano¹⁵⁶. Mesmo considerando-se a existência de outras modalidades ou programas educacionais¹⁵⁷ que poderiam explicar o significativo decréscimo nas matrículas no ensino médio, seria complicado atribuir tal condição somente a esses possíveis casos. O que deve ser considerado é que na conformação legal assumida pela

¹⁵⁵ Considera-se, conforme indicado, os alunos matriculados em classes especiais ou escolas exclusivamente especializadas.

¹⁵⁶ O número total de ingressos contabilizados no ano 2000 foi de 382.215.

¹⁵⁷ Como exemplo, a modalidade Educação de Jovens e Adultos, a Educação Profissional ou até mesmo as matrículas na categoria “Outros Tipos de Atendimento”, também existentes nos censos do Inep.

educação especial, enquanto uma modalidade de ensino destinada a perpassar todos os demais níveis e modalidades de ensino, o ensino médio, assim como os demais, constitui-se em um dos níveis ao qual devem ser garantidas as devidas condições de ingresso e permanência, portanto, de extensão de oportunidades, e não ao contrário, como é possível perceber nos dados disponibilizados pelo Inep.

Ultrapassa o objetivo desta dissertação apresentar explicações para a redução do acesso e permanência no ensino médio. Cientes da complexidade de seus determinantes, ressalta-se, para os efeitos desta pesquisa, evidências do afastamento do Estado nas questões pertinentes à sua oferta aos alunos com necessidades especiais. Observando-se os números de matrículas da tabela 10 e levando-se em consideração a participação das distintas esferas administrativas, tem-se evidências da concomitância entre o referido afastamento do Estado e a ampliação da participação da instância privada no que condiz à viabilização das condições educacionais a esse segmento.

A defesa dessa assertiva implica a análise da participação da esfera pública no atendimento educacional em questão. Assim, considerando-se inicialmente a instância federal, constata-se que houve um crescimento nas matrículas entre o período de 1996-2000 de 62%. Contudo, é necessário não perder de vista que o número de alunos é ínfimo, não significando, com isso, que o índice percentual sinalize a ocorrência de um aumento significativo nas matrículas. Além disso, conforme é possível evidenciar, a representatividade assumida por essa esfera em relação às demais, considerando-se o ano 2000 em que assumiu o “melhor desempenho”, a situa na posição de ter respondido por apenas 10% do total de matrículas.

No plano legal é estabelecido que as atribuições da oferta do ensino médio, no sistema público, compete prioritariamente aos sistemas estaduais¹⁵⁸. É possível comprovar a materialização de tal preceito verificando-se os índices percentuais representados por essa instância em relação às demais que compõem o âmbito do poder público. Embora a esfera estadual tenha apresentado oscilações em seus índices percentuais¹⁵⁹, em todos os anos analisados, essa foi a que respondeu pela maior porcentagem dos atendimentos, em

¹⁵⁸ Conforme estabelecido na Constituição Federal (1988), Art. 211, § 3º: “Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”, e na LDB/96, Art. 10, inciso VI: “Os Estados incumbir-se-ão de [...] assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade o ensino médio”(BRASIL, 2001b, p. 14).

¹⁵⁹ De acordo com a tabela os índices foram: 26,69% em 1996, 48,78% em 1997, 29,15% em 1998, 16,64% em 1999 e 19,29% em 2000.

comparação com as demais instâncias que integram o sistema público de ensino. Entretanto, não se pode perder de vista um relevante fator: não houve crescimento de matrículas nessa instância entre os anos de 1996 e 2000, ao contrário, o que ocorreu foi uma drástica redução de 78%. É possível analisar com maior nitidez tal ocorrência, especialmente no período 1997-1999. Em 1997, contabilizou-se o número de 1020 alunos na instância estadual; em 1998 esse número foi reduzido para 497 e em 1999 registrou-se o número ínfimo de 190 alunos matriculados. Ou seja, num espaço de três anos 830 alunos deixaram de ser atendidos pela rede pública estadual. Entende-se que a variação decrescente indicada evidencia o afastamento do poder público estadual das atribuições que lhe competem.

Com base na análise dos dados do Inep é possível concluir que, com relação ao nível médio de ensino, a participação da esfera pública se revelou mais restritiva, uma vez que União, estados e municípios tiveram uma participação inferior a 50% em todos os anos analisados, com exceção do ano de 1997.

Direcionando-se a análise para a participação da instância privada, constata-se, primeiramente, que o índice de crescimento nos ingressos apresentou também um decréscimo, que nesse caso, foi de 67%. Contudo, tal ocorrência não deve ser interpretada como um suposto retrocesso da atuação desse setor. A redução ocorreu, conforme visto, em razão da tendência geral de decréscimo nas matrículas, o que não significa que a interferência do setor privado tenha sido sem expressão. No cotejamento entre os percentuais de participação da esfera privada com a instância pública, constata-se a preponderância da esfera privada no provimento educacional no ensino médio. Com exceção do ano de 1997, em que se observa um índice percentual inferior a 34%, evidencia-se que nos demais anos mais da metade do número de matrículas foram feitas no segmento privado, com a representativa média de 60% do total de ingressos.

A partir dessa aferição, é possível concluir que, assim como nos demais níveis de ensino examinados, a atuação do setor privado assumiu, na segunda metade da década de 1990, um papel de destaque no que concerne ao atendimento educacional viabilizado nas classes especiais e escolas especializadas. Assim, pode-se dizer que a oferta de educação especial no ensino médio se revela em estreita sintonia com as prerrogativas de uma organização descentralizada, em que o firmamento das parcerias entre o setor público e o privado constitui-se no principal eixo que sustenta o provimento educacional, também para esse nível de ensino.

A análise da política pública para a educação especial necessariamente envolve abordar o tema do financiamento da educação, pois sem isso dificilmente se dará conta da tarefa proposta. Se o atendimento educacional aos alunos com necessidades especiais pressupõe o equacionamento adequado dos recursos financeiros, cabe indagar se na década de 1990 os recursos públicos foram utilizados predominantemente na rede regular de ensino. Responder a essa questão é objetivo da próxima seção.

6.2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

As fontes de recursos para o financiamento da educação especial são provenientes dos setores públicos e privados. Conforme o documento elaborado pelo MEC/SEESP¹⁶⁰, “[...] a contribuição do setor público [...] provém de diversas fontes, contando para isso com a União, estados e municípios” (BRASIL, 1994a, p.21). O setor privado responde pelos recursos provenientes das próprias famílias, associações e empresas privadas, em formas de contribuição. No âmbito da União, os recursos orçamentários são oriundos de impostos federais, além daqueles vinculados ao Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), que se constitui num “[...] mecanismo financiador que, no setor educacional, contempla basicamente os programas de assistência ao educando” (BRASIL, 1994a, p. 21). Ainda na esfera federal o Ministério da Educação conta com as fontes do tesouro, provindas da Receita Tributária da União e os provenientes da contribuição do Salário Educação, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Conforme consta na publicação do MEC/SEESP (1994a, p. 21), “[...] os recursos federais são destinados ou distribuídos mediante contrapartida dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, na ordem de 10% a 20% do valor total do montante transferido”. Os estados e municípios, além dos recursos do MEC, contam também com as verbas do Ministério do Bem-Estar Social. Ainda com referência ao disposto na publicação, há o esclarecimento de que “[...] os estados e o Distrito Federal utilizam também os recursos da cota estadual do Salário Educação e dos seus próprios orçamentos” (BRASIL, 1994a, p.22). Em relação aos municípios, eles dispõem dos valores de seus orçamentos, além dos recursos transferidos destinados ao financiamento de ações, enquanto as instituições

¹⁶⁰ Título do documento: “Educação Especial no Brasil” (MEC/SEESP 1994a).

privadas que ofertam o atendimento especializado recebem as verbas federais, estaduais e municipais.

Pode-se dizer que o processo de destinação de verbas públicas durante a década de 1990 se configurou numa realidade bastante desfavorável para a educação especial. Fatores de diferentes ordens influenciaram no comprometimento da extensão da oferta de educação especial nas diferentes instâncias administrativas. Tal condição é explicitada em documento do MEC/SEESP¹⁶¹ onde consta que “[...] a despesa pública sofreu um corte abrupto, com redução dos salários e das verbas, inclusive de setores sociais” (BRASIL, 1996a, p. 16).

Nessa perspectiva, a destinação de recursos priorizou algumas instâncias e durante a década de 1990 os esforços incidiram basicamente sobre os programas orçamentários que detinham a maior participação, a saber, o ensino fundamental, o ensino médio e o ensino superior. Em consequência, “[...] o impacto da escassez se fez sentir sobretudo sobre os programas orçamentários que envolvem predominantemente transferências a estados, municípios e ONGs” (BRASIL, 1996a, p. 23).

Entre os programas que ficaram de fora da ordem de prioridade orçamentária esteve o da educação especial, cuja restrita destinação de recursos públicos se assemelhou a outros programas federais tais como: educação de crianças de 0 a 6 anos, ensino supletivo, educação física e desportos e assistência a educandos. A partir da análise dos indicativos dos percentuais do anexo S que tratam da despesa na Função Educação e Cultura por programas selecionados entre os anos de 1990 a 1994, é possível visualizar nesse período a posição assumida pela educação especial no que concerne a participação nos recursos públicos. Pela indicação dos dados do anexo S, ratifica-se a constatação da priorização da destinação das verbas nos níveis fundamental, médio e superior de ensino. Focalizando-se a análise sobre o programa da educação especial, constata-se no ano de 1991 o dobro da porcentagem de gastos contabilizados no ano anterior, retornando em 1992 ao mesmo índice do ano de 1990 (0,2%) e diminuindo até 1994. Em parte, tais oscilações não devem ser consideradas como meros acréscimos ou reduções no sentido de estarem regulados segundo as reais demandas educacionais para essa modalidade, mas sim, devem ser explicadas levando-se em consideração o fato de que os dados contabilizados retratam as partes de um todo que se reduz e amplia. Por isso, “[...] a manutenção ou queda de um percentual pode significar um declínio abrupto, se os recursos totais alocados ao MEC

¹⁶¹ “Educação Especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas” (MEC/SEESP, 1996a)

diminuem, como ocorreu em certos exercícios financeiros” (BRASIL, 1996a, p. 24). Por outro lado, também é necessário considerar que “[...] um aumento de 100% pode ter o significado de se passar de uma para duas migalhas” (BRASIL, 1996a, p. 25).

A continuidade da tendência decrescente dos recursos públicos para alguns programas educacionais é evidenciada na análise da destinação de recursos financeiros nos anos posteriores. Uma comparação entre os indicativos dos gastos do governo geral consolidado¹⁶² nos anos de 1995 e 1996, (vide anexos T e U), permite evidenciar o fenômeno da aplicação de recursos para o ensino fundamental e a conseqüente redução de verbas públicas nos demais programas, pois a ele foi conferido um aumento de 34% dos recursos. Em conseqüência, os demais programas, com exceção da assistência e previdência em educação diminuíram seus gastos. Entre os que tiveram cortes mais incisivos, estavam os programas de educação física e desportos, assistência a educandos e educação especial, sendo que o montante da redução de recursos para a educação especial em 1996 foi de aproximadamente 62% em relação ao ano de 1995.

A comparação dos gastos por níveis de governos mostra a participação diferenciada das esferas federal, estadual e municipal e retrata “[...] a característica da acentuada descentralização dos gastos com educação no País como fruto das vinculações estabelecidas pelas normas constitucionais” (BIASOTO JUNIOR; SEMEGHINI, 1999, p. 21). No caso da educação especial constata-se que o governo federal contabilizou a maior fatia de despesas, passando de R\$ 12.279.632,00 em 1995 para 35.640.723,00 em 1996¹⁶³. O governo estadual apresentou discreta redução de despesas nos dois anos analisados, cujo montante de R\$ 87.427.634,00 no ano de 1995 passou para R\$ 86.712.878,00 em 1996. Tal ocorrência é explicada “[...] pelo menor volume de transferências federais àquele nível de governo” (BIASOTO JUNIOR; SEMEGHINI, 1999, p. 23).

É necessário considerar ainda os gastos em educação especial realizados na esfera municipal. Observa-se de um ano para outro uma significativa diminuição de dispêndios. Em 1995 a administração municipal apresentou uma despesa de R\$ 291.839.905,00 e em 1996 esse montante foi reduzido para R\$ 124.391.061,00, ou seja, apresentou uma redução

¹⁶² De acordo com Biasoto Junior e Semeghini (1999, p. 23), “[...] a apuração do governo geral consolidado compreende as contas dos três níveis de governo”.

¹⁶³ Tal ocorrência é explicada por Biasoto Junior e Semeghini (1999, p. 23): “A forte elevação dos gastos federais na educação especial [...] reflete a mudança no formato dos programas federais voltados ao atendimento aos municípios integrantes do programa comunidade solidária e a ampliação do atendimento feito com o salário educação”.

de aproximadamente 42%. Tal ocorrência pode ser explicada pelo crescimento exponencial das despesas com o ensino fundamental, os gastos foram ampliados de R\$ 1.796.176.635,00 em 1995 para R\$ 7.347.710.037,00 em 1996. Embora tal acréscimo possa ter revertido em ganhos qualitativos em educação, especificamente aos alunos com necessidades educacionais especiais que estavam matriculados no ensino fundamental, questiona-se se os demais níveis de ensino, principalmente o infantil, contou também com os ganhos, uma vez que, conforme evidenciado, o governo municipal reduziu sua participação nessa modalidade de ensino em termos de dotação de recursos financeiros.

O princípio da administração gerencial de racionalidade dos gastos do Estado aplicado à educação especial pode ter resultado no fortalecimento da atuação das instituições privadas na oferta de atendimento em educação especial. A identificação dessa tendência encontra-se expressa em publicação expedida pelo MEC/SEESP¹⁶⁴, na qual, após discorrer sobre os efeitos do “cenário doloroso” que o ajuste econômico impôs durante o início da década de 1990, enfatiza os papéis assumidos pelas instituições privadas, reconhecendo que essas “[...] têm realizado na prática o que o setor público se vê impedido de fazer” (BRASIL, 1996a, p.119). O mesmo documento explicita o caráter flexível dessas instituições que se empenharam na busca de alternativas para as dificuldades, especialmente as de ordem econômica. Assim, diante das adversidades impostas, é justamente nesse momento que as instituições privadas “[...] tecem a sua rede para combinar uma pluralidade de formas e origens de recursos - federais, estaduais, municipais, das famílias e da comunidade - de tal modo que, se uma porta se fecha, batem a outras e tornam mais tarde a bater na porta que se fechou” (BRASIL, 1996a, p.120).

Ocorre nesse processo uma situação muito peculiar em que a disputa pelo apoio financeiro da sociedade civil comumente é determinada pela própria capacidade organizacional dessas instituições no sentido de comprovarem a importância do trabalho por elas desenvolvidas para a comunidade. Assim,

Sua competição por recursos se estende à comunidade e até à sociedade, disputando uma fina fatia no orçamento de pessoas físicas e jurídicas dedicada à filantropia. Para isso, sua visibilidade e prestígio, decorrentes da demonstração a grupos influentes de que seus serviços são necessários, constituem uma espécie de capital, cuidadosamente preservado de arranhões (BRASIL, 1996a, p. 120).

¹⁶⁴ Educação Especial no Brasil: Perfil do Financiamento e das Despesas (1996a)

Ainda, as instituições privadas sem fins lucrativos que ofertam atendimentos em educação especial têm mantido historicamente um significativo vínculo com o poder público, em específico no que concerne à subvenção financeira concedida a tais instituições para a manutenção dos seus serviços. Reforça-se com isso não só a histórica dualidade do caráter da educação especial, permanecendo assim o paralelismo nas suas formas de oferta, como também o fato de o poder público, ao reconhecer o papel dessas instituições, atribuir a estas um perfil público, incorporando-as nas políticas públicas para a educação e, conforme destacado, concedendo o apoio e subsídios financeiros para o desempenho de suas ações¹⁶⁵.

Sobre a destinação de recursos públicos a serem “[...] empregados em iniciativas privadas direcionadas ao atendimento de alunos que apresentam necessidades educacionais especiais”, Prieto (2002, p. 52) explicita que o que vem sendo denunciado não é o seu provimento predominantemente na rede regular de ensino, mas a “[...] sua prevalência em instituições e escolas especializadas, com financiamento quase total ou parcial de verbas públicas, ou ainda, a manutenção de escolas públicas especiais”. Essa questão é abordada também por Davies (2004), que, ao tratar sobre diferentes aspectos que influenciam e determinam os entraves pelos quais passa a destinação orçamentária para a educação situa, entre esses, a questão da vinculação dos recursos públicos para o sistema educacional privado. Essa problemática é dimensionada pelo autor como uma das conseqüências mais sérias para a oferta de um ensino de qualidade a todos. Adverte que “[...] não basta garantir a disponibilidade contábil de recursos para o sistema educacional, é preciso assegurar a sua destinação real sobretudo às atividades-fim da educação” (DAVIES, 2004, p. 56). O autor tece sua crítica e discorre sobre casos em que a alocação de recursos desvirtua-se do propósito principal que é a educação pública. Quer seja pela corrupção, burocratização, excessiva centralização administrativa ou até mesmo clientelismo, o que ocorre é a dificuldade ou até mesmo o impedimento da verba de chegar às escolas públicas, comprometendo assim, a qualidade educacional.

A destinação das verbas públicas aos segmentos privados é a representação, na ótica do autor, das vantagens e proteção do Estado a esse segmento, alertando para o fato

¹⁶⁵ Uma exemplificação é o que foi tratado no primeiro capítulo desta dissertação em relação a uma das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação/2001, que prevê, na meta 27, “Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial, que realizem atendimentos de qualidade, atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino” (BRASIL, 2001d, p. 83).

de que “[...] a educação estatal no Brasil sofreu e ainda sofre a interferência dos interesses das instituições privadas de ensino” (DAVIES, 2004, p. 56). Uma das formas dessa vantagem é a isenção fiscal às instituições privadas previstas na Constituição Federal (1988). Isso significa, em linhas gerais que os governos federal, estadual e municipal não podem cobrar impostos das instituições sem fins lucrativos. Além disso, há a concessão de subvenções e empréstimos, ou seja, um amparo técnico e financeiro às instituições privadas.

A título de exemplificação, indica-se um instrumento legal de canalização de recursos públicos para as instituições privadas, que é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)¹⁶⁶, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esse programa consiste no “[...] repasse anual de recursos às escolas públicas do ensino fundamental estaduais, municipais e do Distrito Federal e às do ensino especial mantidas por organizações não-governamentais (ONGs), desde que registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)” (BRASIL, 2005, p. 1).

Quanto às finalidades do repasse dos recursos, estes são destinados à aquisição de material permanente e de consumo necessário ao funcionamento da escola, à manutenção, conservação e pequenos reparos na unidade escolar; à capacitação e ao aperfeiçoamento de profissionais da educação; à avaliação de aprendizagem, à implementação de projeto pedagógico e ao desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2005).

A transferência do valor a cada escola é realizada conforme o número de alunos matriculados no ensino fundamental ou na educação especial estabelecido no censo escolar do ano anterior ao do atendimento, com base em tabelas que instituem valores *per capita* diferenciados, conforme as distintas regiões geográficas do país. No respectivo programa fica estabelecido que “[...] as escolas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais deverão apresentar suas prestações de contas de acordo com o estabelecido na cláusula específica do convênio” (BRASIL, 2005, p. 2).

Destaca-se a permanência de estratégias de manutenção dos espaços privados, visivelmente consentidos pelo poder público. Mestriner (2005) reflete criticamente sobre a questão do Estado valer-se das iniciativas privadas para a condução de suas responsabilidades e manter com estas a subsidiariedade financeira. Afirma a autora que o Estado utiliza-se de estratégias muito bem direcionadas aos seus interesses econômicos

¹⁶⁶ Originariamente intitulado Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), no qual foi alterado para PPDE no ano de 1995.

quando empreende as atribuições à iniciativa privada. “Tradicionalmente, em nosso país, o Estado tem sido o último a responder diretamente pelas atenções sociais”. O que tem prevalecido nesse campo é “[...] o princípio da subsidiaridade entre o estatal e o privado, em que o Estado transfere para a sociedade as responsabilidades maiores, restringindo-se à execução de ações emergenciais”. A estratégia utilizada para tanto é da delegação, por intermédio da manipulação de “[...]subsídios, subvenções e isenções, por meio do mecanismo de convênios e atribuição de certificados numa pretensa relação de parceria ou de co-produção de serviços sob o financiamento estatal”. O Estado “[...] estabeleceu, com o conjunto de entidades, uma atitude ambígua e discriminada de acomodação de interesses econômicos e políticos, atravessada pelo clientelismo e fisiologismo” (MESTRINER, 2005, p. 21).

Atrelado a essa desfavorável condição, há o fato de que é impropriedade inferir que tal apoio financeiro, ainda que provindo a partir do fomento estatal, revele-se suficiente às demandas educacionais previstas. É necessário lembrar que se transita aqui no campo da parceria, do compartilhar de responsabilidades e, evidentemente, cabendo também ao segmento privado empreender os seus esforços para conferir o sustento aos empreendimentos educacionais.

A investigação realizada neste capítulo sobre a configuração dos atendimentos em educação especial nos níveis de ensino que compõem a educação básica indica que em todos eles ocorreu, com expressividade, a participação do setor privado. A considerar-se o desempenho das matrículas efetivadas na educação infantil e no ensino médio, é possível afirmar que em tais níveis houve a preponderância do setor privado. Articulando essa condição às tendências mais amplas determinadas pelas políticas educacionais da década de 1990, constata-se a conformidade aos preceitos que advogam a priorização das ações políticas públicas no ensino fundamental, significando o estreitamento da concepção de educação básica por restringi-la a apenas ao nível fundamental. Isso pode explicar o fato de ter sido maior o espaço desempenhado pelas instituições de caráter privado nos segmentos de ensino infantil e médio. Por outro lado, contrariamente ao que deveria expressar a configuração do atendimento no ensino fundamental, já que é considerado prioridade pelas políticas educacionais, não se observou indicativo de que a instância privada tenha reduzido sua participação na viabilização da sua oferta educacional.

As instituições pertencentes à categoria administrativa privada participam da oferta de educação especial com diferentes graus de atuação. A análise realizada subsidia a

constatação de que, embora a educação especial seja ofertada também nas instituições particulares, comunitárias e confessionais, englobando, portanto, o que é denominado de terceiro setor, a preponderância do atendimento ocorre nas instituições filantrópicas. Essas organizações recebem recursos públicos segundo o anteriormente explicitado princípio da subsidiaridade entre o estatal e o privado que instrumentaliza a transferência para a sociedade das maiores responsabilidades do Estado as quais se restringem à execução de ações emergenciais.

É necessário não perder de vista que na década de 1990, conforme foi analisado, uma significativa parcela de pessoas com necessidades educacionais especiais teve garantido o seu ingresso ao sistema educacional pelas trilhas da iniciativa privada. O que deve ser ressaltado é o fato de que a diluição das iniciativas estatais no que condiz ao acesso aos direitos sociais, esteve instituída num mesmo período em que se potencializaram os discursos em defesa da educação que se pretende universalizada e pública. Distantes das garantias do direito ao ensino público, esses sujeitos mantiveram-se fundamentalmente na condição de receptores de alguns tipos de serviços sociais, entre eles o educacional, e deixaram com isso de assumir a condição de protagonistas dos direitos sociais. Isso porque, conforme discutido no capítulo anterior, a composição do perfil das instituições privadas que prestam atendimento educacional, tanto na forma de organização, no modo de tratar seus usuários ou pela parcela econômica e social a que se destina colocam esses sujeitos na condição de receptores de benefícios e não na condição de cidadãos de direitos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação, não se limitou a apenas aferir o nível de proximidade entre o previsto em lei e o concretizado em ações públicas pelos poderes públicos federais, estaduais e municipais, visto que esses não podem coincidir integralmente, justamente porque a implementação dessas políticas dependeu de condicionantes socioeconômicos e políticos vigentes, envolvendo diversos autores e atores, em âmbito nacional e internacional.

Consoante com o exposto neste trabalho, as significativas transformações ocorridas em âmbito mundial, no final do século XX, decorrentes do processo de rearticulação do capital para superar a crise de rentabilidade e valorização que se tornou mais visível na década de 1970, determinaram a intensificação dos processos de exclusão social, principalmente nos países periféricos. É conveniente lembrar que muitos países endividados, incluindo o Brasil, renegociaram a dívida externa e recorreram a empréstimos de instituições financeiras internacionais, os quais foram concedidos com a condicionalidade de que fossem adotados pelo governo nacional programas de estabilização e de reformas de estrutura econômica em conformidade com as exigências do prestador. Em razão disso, é possível afirmar que essas agências atuaram (e continuam atuando) no direcionamento das políticas públicas e das reformas implementadas pelos governos, dentre elas, as reformas pertinentes ao Estado e à educação.

Na discussão realizada acerca das políticas públicas alinhadas aos governos neoliberais, levou-se em consideração o modo como tais iniciativas são implementadas, atentando-se para o fato de que geralmente as forças que são impostas e legitimadas provêm de segmentos defensores da manutenção dos grandes blocos que monopolizam e centralizam o capital mundial. Assim, considerando-se o foco de intervenção das agências internacionais, sugere-se que, à primeira vista, essas sinalizam e amplificam as possibilidades de acesso educacional, dada a pertinência da proposta de ampliação das oportunidades educacionais. Entretanto, é válido ressaltar que, por mais que essas organizações afirmem atuar em conformidade com o propósito de reduzir as condições de desigualdades sociais, como no referido caso, pelas vias educacionais, essas agências representam os interesses do capital, agindo, portanto, em conformidade com a sua manutenção.

Entender e defender o movimento de inclusão educacional como um direito inalienável de todos os indivíduos ao conhecimento historicamente acumulado constitui-se certamente num avanço. Entretanto, empenhar essa bandeira no sentido de concebê-la como solução às situações de desigualdade e exclusão social é olhar o problema dessa desigualdade associada somente à questão do acesso escolar, o que redundaria em modo reducionista de compreender os fundamentos dessa desigualdade.

Remetendo-se ao explicitado nos capítulos, tem-se que a política pública brasileira para a educação especial implementada na década de 1990 apresentou uma significativa reorientação destas em relação às até então existentes, sendo então alinhadas a tendências propaladas e assumidas pelos mais diversos segmentos em âmbito nacional e internacional. O foco principal dirigiu-se à integração e à inclusão educacional das pessoas com necessidades educacionais especiais na rede regular de ensino. Embora a defesa pela integração educacional já tenha sido pauta das políticas educacionais anteriores à década de 1990, foi a partir desse período, que esse ideário assumiu uma dimensão maior e passou a constituir-se em referência principal do conjunto das diretrizes educacionais estabelecidas para essa modalidade da educação. Tal movimento esteve atrelado à tendência mundial em curso, que preconizava a oferta de educação básica para todos num contexto em que a luta pela democratização, sobretudo da educação básica, implicava a exigência de qualidade dos serviços, de acesso, de permanência dos alunos e de conclusão da escolaridade como um direito social.

O Estado procurou atender de modo ambivalente a essa demanda resultante da luta pela democratização. Por um lado, tomou medidas que buscavam dar respostas imediatas às manifestações sociais mais patentes e, por outro, procurou compatibilizar o atendimento das demandas com uma política de contenção dos gastos públicos sem, no entanto, abrir mão da direção do processo de mudanças. Tais reformas foram norteadas pelo propósito de reduzir os gastos públicos aplicados em proteção social, principalmente dos mais pobres, priorizando-se a assistência social aos mais vulneráveis socialmente, sobretudo a partir de fundos públicos criados para este fim.

Conforme exposto neste trabalho, a reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 significou a redução de sua atuação nas políticas públicas e sociais, a redefinição dos limites entre o público e o privado e a constituição da esfera do público não-estatal. Mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil resultaram na transferência da responsabilidade estatal de oferta e manutenção da educação para as organizações sociais e

na institucionalização de desigual divisão de responsabilidades entre as esferas administrativas federal, estadual e municipal. As articulações políticas de interesses de classes, presentes nos movimentos sociais de décadas anteriores, foram cedendo espaço para a interferência de uma sociedade civil sob condições consoantes aos interesses das classes dominantes. A cultura participativa favoreceu os paradigmas da solidariedade, da filantropia e da benemerência. Nesse processo, incrementou-se a difusão da idéia de participação da comunidade e da família nas decisões e encaminhamentos relacionados à educação, sendo-lhes conferido um status de parceiros e importância de interlocutores diferenciados.

Embora a participação da sociedade civil não seja algo novo na educação especial, essa ganhou novo vigor na década de 1990. O que tem sido denominado de terceiro setor foi um dos alicerces das políticas governamentais do período para cumprir os compromissos assumidos internacionalmente de educação para todos. Assim, a execução compartilhada com a sociedade civil na oferta dos serviços educacionais, orientando-se pelos critérios da negociação e da parceria entre os serviços públicos e privados, reforçou o discurso a favor da minimização do Estado, legitimando-se na valorização das ações de caráter privado, sejam filantrópicas, sejam lucrativas.

Historicamente, tem-se na educação especial uma conjuntura favorável à valorização e ao fortalecimento de atendimentos por intermédio de organizações privadas sem fins lucrativos, filantrópicas e assistenciais. Cabe salientar, no entanto, como evidenciada no último capítulo, a existência de variada e complexa teia na qual estão entrelaçados os elementos que dão suporte à atuação das referidas organizações sociais. A análise realizada sobre a configuração do atendimento educacional destinado às pessoas com necessidades especiais no período 1996-2000, embasada em dados dos censos educacionais realizados pelo Inep, desvelou o significativo papel desempenhado pelas instituições de caráter privado. Dessa forma, explicitou-se a participação do terceiro setor na oferta de serviços de educação especial, que tem atuado numa posição complementar e suplementar às ações do Estado.

A análise dos dados sobre o atendimento em educação especial no período investigado subsidiou a constatação de uma simbiose parcial, pois ao mesmo tempo em que foi assegurado o ingresso pelas vias do ensino público, também ele foi ofertado na esfera privada. Evidenciou-se a dinamicidade que permeia a relação entre as esferas

pública (federal, estadual e municipal) e privada, que atenderam em graus e formas muito diferenciadas a demanda de educação especial.

A pesquisa realizada permitiu desvendar a tênue linha que delimita os limites e define os papéis do atendimento público e privado. Aqui cabe considerar o significativo vínculo que as instituições privadas sem fins lucrativos que ofertam atendimentos em educação especial têm mantido historicamente com o poder público. Explicitou-se a falta de equacionamento adequado dos recursos financeiros, uma vez que os recursos públicos não foram utilizados predominantemente na rede regular de ensino.

Isso significa que a expansão do atendimento em educação especial, registrada nos diagnósticos educacionais realizados pelo Inep, tem sido marcada pela disparidade entre a propalada política de educação para todos e fornecida pelo Estado e o fortalecimento da oferta de serviços educacionais por organizações privadas sem fins lucrativos, filantrópicas e assistenciais, por meio de apoio e financiamento com verbas públicas.

A reflexão realizada permite concluir que o planejamento da política educacional para a educação especial implantada nos anos 1990 não foi sequer respaldado pelo conhecimento seguro da realidade para a qual se propôs a respectiva intervenção e nem foi subsidiada por instrumentos que possibilitassem o diagnóstico preciso da demanda por educação especial existente. Esses fatos corroboraram para comprometer, em muito, a sua qualidade e credibilidade, revelando o descompromisso dos órgãos governamentais em planejar e implantar bases sólidas para a concretização de políticas educacionais nacionais. A inexistência de acompanhamento e avaliação sistemáticos reforçam ainda mais o argumento sobre o caráter de fragilidade e a descontinuidade das políticas públicas do período.

As políticas públicas de cunho neoliberal analisadas nesta pesquisa, ao implicarem necessárias ações remediadoras, encaminham soluções para os problemas e contradições gerados estruturalmente pelo capitalismo por intermédio de ajustes feitos estritamente nos efeitos e nas conseqüências. É que se apreende ao desvelar a funcionalidade da educação na perspectiva do Banco Mundial, da Unesco e dos governos de alinhamento neoliberal. É somente sob a ótica da focalização que se pode promover o discurso de que a educação é a chave fundamental para o desenvolvimento econômico ou de que a inclusão escolar resulta em inclusão social. O foco permanece estreitamente nos efeitos e nas conseqüências, trata-se de intervir aqui e ali para tentar reparar as rupturas do tecido social.

Acerca dessas medidas focalizadas, embora até permitam melhorias nas condições de vida de grupos mais desfavorecidos, há de se destacar que não objetivam mudanças nos padrões em que já estão constituídas as relações sociais, fator esse que implica, portanto, a permanência de situações de exclusão social. Desse modo, o ideário da inclusão educacional de orientação neoliberal, longe de significar a amenização das desigualdades sociais, expressa uma prática social que confere legitimidade ao sistema de reestruturação capitalista para manutenção da ordem classista. Em consequência disso, padece de um limite histórico, pois não tem como realmente criar as condições necessárias para a concretização dos direitos universais para além dos limites da sociedade de classes.

Conclui-se com a argumentação de que a efetivação do direito social à educação como direito público subjetivo, mantido pelo Estado e ofertado no ensino regular, depende de ações estatais concretas, pois a dimensão social do direito somente se realiza por meio da exigibilidade de políticas públicas que transcendem a esfera do indivíduo singularmente considerado, da focalização em grupos socialmente vulneráveis ou o favorecimento da oferta privada. Afinal de contas, a implantação e o aprimoramento de um sistema público de educação de qualidade, que garanta o acesso, permanência dos cidadãos e a conclusão dos estudos, não tem nada a ver com critérios mercadológicos e gerenciais, muito menos com filantropia e assistencialismo, que resultam na manutenção e na reprodução das relações sociais vigentes.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Salete Fábio. Educação inclusiva: transformação social ou retórica? In: OMOTE, Sadao (Org). **Inclusão: intenção e realidade**. Marília: Fundepe, 2004. p. 37-59.

BANCO MUNDIAL. **Do confronto à colaboração: relações entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil**. 2000. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>> . Acesso em: 12 mar. 2005.

_____. **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington: World Bank, 1995.

BORON, Atílio. Os “novos” leviatãs e a *pólis* democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** 3.ed. Petrópolis, RJ:Vozes, 1999. p. 7-67.

_____. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**: 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 63-117.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Educação especial no Brasil: síntese estatística**. CENESP, SEEC, 1984, p. 1-28.

_____. **Lei nº 5692**, de 11 de agosto de 1971. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1971.

_____. **Lei nº 4024**, de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1988. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Especial. **Educação especial no Brasil**. MEC/SEESP. Brasília, 1994a. (Série Institucional, 2).

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Especial. **Política nacional de educação especial**. Brasília: MEC/SEESP, 1994b. (Série Institucional, 1)

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Especial. **Expansão e melhoria da educação especial nos municípios brasileiros**. Brasília: MEC/SEESP, 1994c. (Série Diretrizes, 4).

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Especial. **Diretrizes educacionais sobre a estimulação precoce**. MEC/SEESP. Brasília, 1995a. (Série Diretrizes, 3).

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Especial. **O processo de integração escolar dos alunos portadores de necessidades educativas**

especiais no sistema educacional brasileiro. Brasília: SEESP, 1995b. (Série Diretrizes, 11)

_____. Presidência da República. MARE. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado.** Brasília:1995c.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Especial. **Educação especial no Brasil:** perfil do financiamento e das despesas. Brasília: MEC/SEESP/UNESCO, 1996a . (Série Institucional, 3).

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse Estatística da Educação Básica/Censo Escolar 1996.** Brasília: MEC/INEP, 1996b.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Organizações Sociais.** 5.ed. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado,1997a. (Cadernos Mare da reforma do Estado).

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse Estatística da Educação Básica/Censo Escolar 1997.** Brasília: MEC/INEP, 1997b.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse Estatística da Educação Básica/Censo Escolar 1998.** Brasília: MEC/INEP, 1998.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse Estatística da Educação Básica/Censo Escolar 1999.** Brasília: MEC/INEP, 1999a.

_____. Relatório E.F.A 2000. **Educação para Todos: Avaliação do ano 2000.** Informe Nacional. Brasília: 1999b. Disponível em <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em 14 ago. 2004.

_____. Ministério da Justiça. **Organização da sociedade civil de interesse público:** a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária, 2000a.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse Estatística da Educação Básica/Censo Escolar 2000.** Brasília: MEC/INEP, 2000b.

_____. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Resolução CNE/CEB 2/2001. **Diário Oficial da União**,14 de setembro de 2001a. Seção 1E, p.39-40. Brasília, 2001a.

_____. CONGRESSO NACIONAL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 2 ed. Revista-atualizada-ampliada. Bauru, SP: EDIPRO, 2001b. (Série Legislação).

_____. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Parecer CNE/CEB n.17/2001**. Brasília, 2001c.

_____. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 10.172, de 10 de janeiro de 2001. 2.ed. revista-atualizada-ampliada. Bauru, SP: EDIPRO, 2001d. (Série Legislação).

_____. Ministério da Educação. Direito à educação: necessidades educacionais especiais. Subsídios para a atuação do Ministério Público Brasileiro. **Evolução estatística da educação especial**. Brasília: MEC, SEESP, 2001e. p. 56-59.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução CNE/CP 1, de 18 de fevereiro de 2002**. Brasília: MEC/CNE/CP, 2002.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Programa Dinheiro Direto na Escola**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em 11 nov 2005.

BRUNNER, José Joaquim. Globalização e o futuro da educação: tendências, desafios, estratégias. In: UNESCO; OREALC. **Educação na América Latina: análise de perspectivas**. Brasília: UNESCO; OREALC, 2002. p.13-56.

BRUNSTEIN, Janette. **ONGs e Educação: novas possibilidades educativas?** Tese (Doutorado em Educação). 2003. 235f. Faculdade de Educação-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BUENO, Carmelita Cristina de Oliveira. **A recente visibilidade da escola privada sem fins lucrativos no contexto da política pública educacional**.2003. 100f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2003.

BUENO, José Geraldo Silveira. **Educação especial brasileira: Integração/segregação do aluno diferente**. São Paulo: EDUC, 1993.

CAMPBELL, Jack. **Construindo um futuro comum: educando para a integração na diversidade**. Brasília: Unesco, 2002.

CARVALHO, Rosita Edler. **A nova LDB e a educação especial**. 2.ed. Rio de Janeiro: WFA, 1998.

_____. Experiências de assessoramento a sistemas educativos governamentais na transição para a proposta inclusiva. **Movimento**, Niterói ,n.7, p. 39-59, maio 2003.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, redefinição do estado nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Globalização, pós-modernidade e educação:**

história, filosofia e temas transversais. 2.ed. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, Caçador, SC: UnC, 2003. p. 13-37.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs). **Desigualdade e a questão social**. 2.ed São Paulo:EDUC, 2000. p.17-50.

CHAGAS, Ana Maria Resende de.(Org). **O portador de deficiência no Brasil, 1991**. Brasília: CORDE; IPEA, 1998. (Série Estatística Especializada, v.7).

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

_____. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro**, São Paulo, n.5, p.7-28, 2001.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: DE TOMMASI, Livia; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996. p.75-123.

CORRÊA, Bianca Cristina. A educação infantil. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Thereza (Orgs). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo:Xamã, 2002. p.13-32.

COUTINHO, Carlos Nelson. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p.11-39.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. **Eccos**, São Paulo, v.6 n.1, p.43-63, jun.2004.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. 4.ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC;UNESCO, 2001.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.27, n.2, p. 321-337, jul./dez.2001.

DUMÉNIL, Gerard, LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. **Crítica Marxista**, Campinas, n.18, p.11-36, maio 2004.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES. **Eixo referencial de atuação**. Relatório analítico.Brasília, 1997.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FERRARO, Alceu R. Neoliberalismo e políticas públicas: a propósito do propalado retorno às fontes. In: FERREIRA, Maria O; GUGLIANO, Alfredo A.(Orgs).**Fragmentos da globalização na educação: uma perspectiva comparada**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. p. 23-62.

_____. Neoliberalismo e políticas sociais: um pé em Malthus, outro em Spencer. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v.9, n.20, p. 21-33, set./dez.1999.

FERREIRA, Júlio Romero. A nova LDB e as necessidades educacionais especiais. **Cadernos Cedes**, Campinas, n. 46, Ano XIX, p.7-15, set. 1998.

_____. Políticas públicas e a universidade: uma avaliação dos 10 anos da Declaração de Salamanca. In: OMOTE, Sadao (Org). **Inclusão: intenção e realidade**. Marília: Fundepe, 2004. p. 11-35

FERREIRA, Maria Elisa Caputo; GUIMARÃES, Marly. **Educação Inclusiva**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 27 jul.2003.

_____. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Lívia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 1998. p.229-252.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Anuário estatístico**. Dados sobre as pessoas portadoras de deficiência (PPD). 1991.

GAJARDO, Marcela. A educação como assunto de todos: possível no futuro? In: UNESCO; OREALC. **Educação na América Latina: análise de perspectivas**. Brasília: UNESCO, OREALC, 2002. p.133-165.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. **Políticas públicas de inclusão: uma análise no campo da educação especial brasileira**. 2004. 214f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Revista Mediações**, Londrina, v. 5, n.1, p. 11-40, jan/jun.2000.

_____. **Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativismo do terceiro setor**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001a. (Coleção Questões da nossa época, v. 71).

_____. Educação, trabalho e lutas sociais . In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (Orgs.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 2.ed. São Paulo: Cortez, Buenos Aires: CLACSO, 2001b. p. 98-124.

_____. **Movimentos sociais e educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994. (Coleção Questões da nossa época, v.5).

HADDAD, Sérgio. As ONGs e a educação. **Revista Integração**, São Paulo, n. 18, set. 2002. Disponível em: < <http://www.integracao.fgvsp.br>> Acesso em: 07 maio 2005.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 8.ed. Tradução de Adail Ibirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1999.

JANNUZZI, Gilberta de Martino. **A educação do deficiente mental no Brasil**: dos primórdios ao início do século XXI. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

_____. Política estatal oscilante de educação especial e a produção do conhecimento. In: **V Seminário de pesquisa em educação especial**.1996. Anais. Rio de Janeiro: UFF Niterói,1996.

JANNUZZI, Gilberta; JANNUZZI, Nicoláo. **Incidência de deficientes no Brasil segundo o Censo Demográfico de 1991**: resultados empíricos e implicações para políticas. In: Anais do XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP.1998, Caxambu. p. 2889-2908.Disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1998/a243.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2005.

JUNIOR, Geraldo Biasoto; SEMEGHINI, Ulysses Cidade. O gasto público com educação: 1996. In: **Situação da educação básica no Brasil**. CASTRO, Maria Helena Guimarães; DAVANZO, Áurea Maria Queiroz (Orgs). Brasília: INEP, 1999. p 21-35.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Gestão das políticas sociais e o terceiro setor. **Revista Integração**, São Paulo, n. 31, out. 2003. Disponível em: <<http://www.integracao.fgvsp.br>>. Acesso em: 07 maio 2005

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. **Modos de participação e constituição de sujeitos nas práticas sociais: a institucionalização de pessoas com deficiência múltipla**. 1999. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

_____. Uma leitura da educação especial no Brasil. In: GAIO, Roberta; MENEGHETTI, Rosa G. Krob (Orgs). **Caminhos pedagógicos da educação especial**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004. p. 21- 42 .

KLIKSBERG, Bernardo. **América Latina**: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social. Tradução de Norma Guimarães Azeredo. Brasília: Unesco, 2002 .

LANDIM, Leilah. Múltiplas identidades das ONGs. In: HADDAD, Sérgio. (org). **ONGs e universidades**: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Abong. Peirópolis, 2002. p.17-48 .

LAUGLO, John. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.100, p. 11-36, mar.1997.

LEHER, Roberto. Reforma do Estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v.1, n.2, p.203-228, set. 2003.

_____. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 2.ed. São Paulo: Cortez, Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 145-176.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O imperialismo**: fase superior do capitalismo. 3.ed. Tradução de Olinto Beckerman. São Paulo: Global, 1987.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos; Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. Uma escola para todos: o mote da inclusão. **Educação**, Porto Alegre, Ano XXVI, n.49 , p. 127-135, mar. 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 5.ed. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1986.

MAZZOTTA, Marcos José Silveira. **Educação Especial no Brasil**: história e políticas públicas. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MAZZUCHELLI, Frederico. **A contradição em processo**. o capitalismo e suas crises. Editora Brasiliense: São Paulo, 1985.

MENDES, Enicéia Gonçalves. Integração escolar: reflexões sobre a experiência de Santa Catarina. **Integração**. Brasília, ano 5, n.12, p. 5-16, 1994.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MÉZSÁROS, István. **O século XXI**: socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo, 2003.

MINTO, César Augusto. Educação especial: da LDB aos Planos Nacionais de Educação - MEC e a Proposta da Sociedade Brasileira. In: PALHARES, Marina Silveira; MARINS, Simone Cristina Fanhani (Orgs). **Escola Inclusiva**. São Carlos: EdUFSCAR, 2002. p. 11-39.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem para onde vai? São Paulo: SENAC, 2001.

NEDER, Ricardo Toledo. **As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil**. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/reforma_gerencia/pub_ref_emp/> . Acesso em: 11 ago.2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o público-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n.52, p. 185-201, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

_____. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T.(Orgs). **Política e trabalho na escola**. 3.ed.Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p.69-97.

OLIVEIRA, Francisco de. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização? In: HADDAD, Sérgio (Org). **Desafios para cooperação na América Latina**. São Paulo: Abong, 2002. p.51-62.

OMOTE, Sadao. Classes especiais: comentários à margem do texto de Torrezan & Caiado. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v.6. n.1 , p.43-62, 2000.

_____. Inclusão: da intenção à realidade. In: OMOTE, Sadao (org). **Inclusão: intenção e realidade**. Marília: Fundepe, 2004. p. 1-9.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Educação para todos**. Registros da educação. Curitiba, 1998.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. A descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T.(Orgs). **Política e trabalho na escola**. 3.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p.101-106.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin (Orgs). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução de Carolina Andrade. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA, Potyara. A nova divisão social do bem-estar e o retorno do voluntariado. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo: Cortez, n.73, p.75-100, mar. 2003.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PETERS, Susan. **Educação para Todos-Todos juntos: Incluindo crianças com incapacidades**. Disponível em <<http://www.siteresources.worldbank.org/disability>>. Acesso em: 20 abr.2005.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In; RAMPINELLI, Waldir José, OURIQUES, Nildo Domingos (Orgs). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo, Xamã,1997. p.15-38.

POWER, Colin N. A resposta da Unesco ao desafio de criar unidade na diversidade. CAMPBELL, Jack (Org). **Construindo um futuro comum: educando para a integração na diversidade**. Brasília: Unesco, 2002. p. 41-63.

PRIETO, Rosângela Gavioli. A construção de políticas públicas de educação para todos. In: PALHARES, Marina Silveira, MARINS, Simone Cristina Fanhani (Orgs). **Escola inclusiva**. São Carlos: EduFSCAR, 2002. p.45-59.

_____. Formação de professores para o atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais: diretrizes nacionais para a educação básica e a educação especial. In: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli (Orgs). **Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências**. Campinas: Mercado de Letras: 2003. p. 125-151.

_____. **Políticas de melhoria da escola pública para todos: tensões atuais**. Reunião Anual da ANPEd, 26, 2003, Poços de Caldas. Disponível em <<http://www.anped.org.br/26/outrostextos/serosangelaprieto.doc>>. Acesso em: 29 jul. 2004.

ROITMAN, Marcos. Internacionalização, imperialismo e ideologia da globalização. In: FERREIRA, Márcia Ondina; GUGLIANO, Alfredo Alejandro.(Orgs). **Fragmentos da globalização na educação: uma perspectiva**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000. p. 77-93.

ROSS, Paulo Ricardo. Estado e educação: implicações do liberalismo sobre a constituição da educação especial e inclusiva. **Educar**, Curitiba, n.19, p. 217-227. 2002.

SAES, Décio. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/reforma_gerencia/pub_ref_emp/> .Acesso em: 11 ago.2003.

SETUBAL, Maria Alice. Efeitos da participação da sociedade civil organizada. In: CENPEC. **Educação para todos: avaliação da década**. Brasília: MEC/ INEP, 2000. Disponível em <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 14 fev. 2005.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Shirley. A política educacional brasileira e as pessoas com deficiências: como difundir o discurso de uma política pública de direitos e praticar a privatização. In: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli (Orgs). **Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências**. Campinas, SP: Mercado de Letras: 2003. p. 73-100.

_____. **Educação especial: um esboço de política pública**. 2000. 183f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. **Exclusão do público, inclusão do privado:** a terceirização dos serviços na educação especial. Disponível em < <http://www.educacaonline.pro.br>>. Acesso em 16 jan. 2005.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOUSA, Sandra Zákia Lian; PRIETO, Rosângela Gavioli. A educação especial. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Thereza (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil:** níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002. p.123-136.

TEIXEIRA, Ângela, OLIVEIRA, Fátima. **Relatório sobre a prevalência de deficiências, incapacidades e desvantagens**. Sistematização dos estudos realizados em 21 cidades brasileiras com a metodologia de entrevista domiciliares da organização pan-Americana de Saúde. Niterói, RJ, 2004.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina(Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez , 2002. p.71-89.

TORRES, Rosa María. **Educação para todos**. A tarefa por fazer. Tradução de Daisy Moraes. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

TORRES, Carlos Alberto et. al. Estado, privatização e política educacional. Elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (Org). **Pedagogia da Exclusão:** crítica ao neoliberalismo em educação. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 109-135.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida**. A dívida externa do Terceiro Mundo: as finanças contra os povos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNESCO. **Declaração de Cochabamba**, 2001. Disponível em <<http://www.unesco.org.br>> Acesso em 02 maio 2005.

_____. **Declaração de Santiago**, 1993. Disponível em < <http://www.unesco.org.br>> Acesso em 06 nov. 2005.

_____. **Declaração mundial de educação para todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem.Tailândia, 1990.

_____.Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE). **Declaração de Salamanca de princípios, política e prática para as necessidades educativas especiais**. Brasília: CORDE, 1994.

_____. **La participación en la educación para todos:** la inclusión de alumnos con discapacidad. Boletín EFA 2000. UNESCO, 1999. Disponível em < <http://www.unesco.org.br>> Acesso em 06 maio 2005.

_____. **Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil:** algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre articulação de políticas. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs). **Desigualdade e a questão social**. 2.ed São Paulo:EDUC, 2000. p.51-161.

WEREBE, Maria José Garcia. **Grandezas e misérias do ensino no Brasil**. São Paulo: Ática, 1997.

WERTHEIN; Jorge; CUNHA, Célio da. **Os fundamentos da educação para o século XXI**. Brasília: Unesco, 2000. (Cadernos Unesco Brasil. Série Educação, v.5).

ANEXOS

ANEXO A – Número de Alunos Matriculados na Educação Especial por Grau de Ensino – 1996.

	Grau de Ensino			
	Total	Pré-Escolar	Fundamental	Médio
Brasil	201.142	78.948	118.575	3.619

Fonte: BRASIL, MEC/INEP 1996b.

ANEXO B – Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 26/03/97, em Outro Tipo de Atendimento, por Dependência Administrativa – 1997.

Matrícula por Dependência Administrativa (Outro tipo de Atendimento)					
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	111.254	314	31.169	9.995	69.776

Fonte: BRASIL: MEC/INEP1997b

ANEXO C - Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 26/03/97 em Pré-Escola, por Dependência Administrativa – 1997.

Matrícula por Dependência Administrativa					
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	85.863	104	20.825	9.923	55.011

Fonte: BRASIL, MEC/INEP 1997b

ANEXO D – Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 26/03/97, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, por Dependência Administrativa – 1997.

Matrícula na Educação Especial

	Ensino Fundamental					Ensino Médio				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	135.299	647	70.447	27.975	36.230	2.091	92	1.020	271	708

Fonte:BRASIL,MEC/INEP1997b

ANEXO E – Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 25/03/98, em Escolas Exclusivamente Especializadas, por Nível de Atendimento – 1998.

		Nível de Atendimento					
	Total	Creche/Estimulação Precoce	Pré-Escolar	Fundamental	Médio	Educação de Jovens e Adultos/Supletivo	Outros
Brasil	210.202	27.619	50.895	63.893	1.107	5.548	61.140

Fonte: BRASIL, MEC/INEP,1998.

ANEXO F – Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 25/03/98 em Classes Especiais, por Nível de Atendimento – 1998.

		Nível de Atendimento					
	Total	Creche/Estimulação Precoce	Pré-Escolar	Fundamental	Médio	Educação de Jovens e Adultos/Supletivo	Outros
Brasil	83.201	1.441	7.652	68.792	598	1.710	3.008

Fonte: BRASIL, MEC/INEP, 1998.

ANEXO G - Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 25/03/98 em Classes Comuns (Integração), com Sala de Recursos, por Nível de Atendimento – 1998.

Nível de Atendimento							
	Total	Creche/Estimulação Precoce	Pré-Escolar	Fundamental	Médio	Educação de Jovens e Adultos/Supletivo	Outros
Brasil	18.488	273	709	15.952	391	496	667

Fonte: BRASIL, MEC/INEP, 1998.

ANEXO H - Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 25/03/98 em Classes Comuns (Integração), sem Sala de Recursos, por Nível de Atendimento – 1998.

		Nível de Atendimento					
	Total	Creche/Estimulação Precoce	Pré-Escolar	Fundamental	Médio	Educação de Jovens e Adultos/Supletivo	Outros
Brasil	25.435	339	2.253	21.084	848	911	0

Fonte: BRASIL,MEC/INEP,1998.

ANEXO I – Educação Especial – Matrícula na Educação Pré-Escolar por Dependência Administrativa – 1996.

Matrícula por Dependência Administrativa					
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	78.948	220	19.590	9.617	49.521

Fonte:BRASIL, MEC/INEP, 1996b

ANEXO J - Educação Especial – Matrícula no Ensino Fundamental e no Ensino Médio por Dependência Administrativa – 1996.

Matrícula por Dependência Administrativa										
	Ensino Fundamental					Ensino Médio				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	118.575	651	70.132	19.432	28.360	3.619	67	966	542	2.044

Fonte: BRASIL, MEC/INEP, 1996b.

ANEXO K – Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 26/03/97, por Dependência Administrativa – 1997.

Matrícula por Dependência Administrativa					
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	334.507	1.157	123.461	48.164	161.725

Fonte:BRASIL, MEC/INEP1997b

ANEXO L - Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 25/03/98, em Escolas Exclusivamente Especializadas ou em Classes Especiais da Escola Regular, em Creche/Estimulação Precoce e Pré-Escola, por Dependência Administrativa – 1998.

Matrícula na Educação Especial										
	Creches/Estimulação Precoce					Pré-Escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	29.060	38	4.611	2.127	22.284	58.547	116	11.821	7.334	39.276

Fonte: BRASIL, MEC/INEP, 1998.

ANEXO M - Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 31/03/99, em Escolas Exclusivamente Especializadas ou em Classes Especiais de Escola Regular, em Creche/Estimulação Precoce e Pré-Escola, por Dependência Administrativa – 1999.

Matrícula na Educação Especial										
	Creche/Estimulação Precoce					Pré-Escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	28.372	28	3.991	2.045	22.308	62.764	113	11.087	7.154	44.410

Fonte: BRASIL, MEC/INEP, 1999a

ANEXO N - Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em Escolas Exclusivamente Especializadas ou em Classes Especiais de Escola Regular, em Creche/Estimulação Precoce e Pré-Escola, por Dependência Administrativa em 29/03/2000.

Matrícula na Educação Especial										
	Creche/Estimulação Precoce					Pré-Escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	31.215	32	4.378	2.516	24.289	65.039	74	9.700	8.243	47.022

Fonte: BRASIL, MEC/INEP, 2000b.

ANEXO O – Número de Alunos Portadores de necessidades Especiais, Matriculados em 25/03/98, em Escolas Exclusivamente Especializadas ou em Cassetes Especiais de Escola Regular, no Ensino Fundamental e Ensino Médio, por Dependência Administrativa – 1998.

Matrícula na Educação Especial										
	Ensino fundamental					Ensino Médio				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	132.685	504	63.697	27.787	40.697	1.705	100	497	107	1.001

Fonte: BRASIL, MEC/INEP, 1998.

ANEXO P - Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em 31/03/99, em Escolas Exclusivamente Especializadas ou em Classes Especiais de Escola Regular, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, por Dependência Administrativa – 1999.

Matrícula na Educação Especial										
	Ensino fundamental					Ensino Médio				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	142.702	456	58.594	32.264	51.388	1.142	106	190	129	717

Fonte: BRASIL, MEC/INEP, 1999a

ANEXO Q - Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em Escolas Exclusivamente Especializadas ou em Classes Especiais de Escola Regular, no Ensino Fundamental por Dependência Administrativa em 29/03/2000.

Matrículas na Educação Especial					
Ensino Fundamental					
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	154.127	387	56.414	34.624	62.702

Fonte: BRASIL, MEC/INEP, 2000b.

ANEXO R - Número de Alunos Portadores de Necessidades Especiais, Matriculados em Escolas Exclusivamente Especializadas ou em Classes Especiais de Escola Regular, no Ensino Médio, por Dependência Administrativa em 29/03/2000.

Matrículas na Educação Especial					
Ensino Médio					
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Brasil	1.073	109	207	100	657

Fonte: BRASIL, MEC/ INEP, 2000b.

ANEXO S
 Tesouro Nacional
 Despesa na Função Educação e Cultura
 por Programas Seleccionados
 (1990 - 1994)

	(Em %)				
Programa	1990	1991	1992	1993	1994
Ed. de Crianças de 0 a 6 anos	0,1	0,2	0,1	0,8	1,1
Ensino Fundamental	32,1	32,0	33,8	35,4	38,4
Ensino Médio	9,3	10,6	8,3	8,0	7,0
Ensino Superior	56,9	55,7	56,8	54,5	51,5
Ensino Supletivo	0,2	0,7	0,3	0,1	0,8
Educação Física e Desportos	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Assistência a Educandos	1	0,3	0,1	0,3	0,3
Educação Especial	0,2	0,4	0,2	0,5	0,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Educação Especial no Brasil: Perfil do Financiamento e das Despesas. 1996a, p.24.

ANEXO T

Gasto público com a educação por programas e níveis de governo de realização da despesa - 1995

Valores em R\$ de 1997

Especificação dos Programas	Nível de Governo			Governo Geral Consolidado
	Federal	Estadual	Municipal	
Administração	436.074.877	3.157.430.495	2.558.210.022	6.151.715.394
Educação da Criança de 0 a 6 anos	50.977.833	80.576.453	1.645.712.617	1.777.266.903
Ensino Fundamental	1.039.527.789	9.022.252.275	1.796.176.635	11.857.956.699
Ensino Médio	610.123.494	1.407.443.153	997.029.266	3.014.595.913
Ensino Superior	5.005.857.311	2.661.282.765	146.982.144	7.814.122.220
Educação Física e Desportos	17.390.998	138.665.785	1.021.982.121	1.178.038.904
Assistência a Educandos	30.668.445	225.960.419	1.215.095.515	1.471.724.380
Educação Especial	12.279.632	87.427.634	291.839.905	391.547.170
Assistência e Previdência em Educação	1.788.491.822	1.008.299.726	1.176.038.873	3.972.830.421

Situação da Educação Básica no Brasil. INEP, 1999, p.30

ANEXO U

Gasto público com a educação por programas e níveis de governo de realização da despesa - 1996

Valores em R\$ de 1997

Especificação dos Programas	Nível de Governo			Governo Geral Consolidado
	Federal	Estadual	Municipal	
Administração	1.596.686.134	3.264.413.352	800.701.573	5.661.801.059
Educação da Criança de 0 a 6 anos	17.631.724	52.925.892	1.654.399.029	1.724.956.645
Ensino Fundamental	859.431.622	7.777.962.996	7.347.710.037	15.985.104.655
Ensino Médio	538.713.882	1.288.870.301	65.949.203	1.893.533.386
Ensino Superior	4.130.293.512	3.249.347.503	2.778.513	7.382.419.528
Educação Física e Desportos	30.697.504	167.276.303	380.503.701	578.477.508
Assistência a Educandos	22.933.606	216.381.639	144.174.724	383.489.969
Educação Especial	35.640.723	86.712.878	124.391.061	246.744.662
Assistência e Previdência em Educação	2.526.685.764	1.358.716.358	754.246.373	4.639.648.494

Situação da Educação Básica no Brasil. INEP 1999, p.31