



XI Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste
Reunião Regional da ANPEd
2014

Autor: Carlos José de Melo Moreira

Orientador: Prof. Dr. Pedro Ganzeli. GT – LAGE, FAE - UNICAMP

Eixo Temático: 4 – Pesquisa, Políticas Públicas e Direito à Educação

Categoria: Pôster

RESUMO

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NO BRASIL: breve análise da legislação vigente

As políticas públicas em defesa da inclusão de pessoas com necessidades educacionais especiais se expandiram no ocidente e em todo o território nacional durante o século XX e início do século XXI, tendo forte influência as Declarações internacionais em defesa dos direitos do homem, da criança e da educação. Como consequência destas Declarações, a inclusão passou a ocupar espaços diferenciados nas discussões acadêmicas das universidades, envolvendo as escolas, a política, a economia e toda a sociedade brasileira interessada. Portanto, é neste contexto, que esta pesquisa objetivou analisar historicamente as políticas públicas de inclusão escolar no Brasil, realizando um estudo a partir da legislação nacional. Como referencial teórico, utilizamos os estudos de Jannuzzi (2012); Baptista (2009); Góes (2007); Laplane (2007); Ferreira; Ferreira (2007); Mazzotta (2005); dentre outros. A metodologia utilizada foi a qualitativa, tendo como estratégia o estudo bibliográfico. Como resultados, constatamos que, historicamente, as políticas públicas com seus dispositivos legais que orientam o atendimento escolar dos alunos especiais, mesmo que lentamente, tem conseguido dar passos significativos rumo à inclusão escolar.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Inclusão escolar; Alunos com Necessidades Educacionais Especiais.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO ESCOLAR NO BRASIL: breve análise da legislação vigente

Carlos José de Melo Moreira¹

As discussões direcionadas à temática da inclusão, educação especial e escola inclusiva têm ocupado o cenário nacional e, do final do século XX ao início do século XXI, tornaram-se bem mais evidentes. A inclusão tem sido expressa nas políticas educacionais, nas pesquisas acadêmicas e nos documentos orientadores da educação, o que permitiu maior ênfase na educação especial, a qual tem a incumbência de dar apoio e suporte necessários para que a inclusão de pessoas com necessidades educacionais especiais² aconteça (JANNUZZI, 2012; BATISTA; MAZZOTTA, 2005). Percebemos que, mais que em outros momentos da história da educação, este movimento de atenção à inclusão escolar, tem despertado diferentes grupos da sociedade para esta temática, dentre eles as PNEE.

Neste contexto, indagamos se este fenômeno da inclusão advém dos efeitos do capitalismo regidos pela ótica neoliberal, a qual trouxe à tona as questões de exclusão, ou se teriam se tornado tão evidentes seus efeitos que estes não passariam tão despercebidos como antes? Indagamos se um movimento de combate à exclusão teria força suficiente para provocar ruptura nas estruturas político-econômicas do modelo gerenciador das políticas vigentes? Diante destas indagações sabemos que o modelo de economia capitalista vigente no ocidente, principalmente no Brasil, provoca como parte de suas consequências, a exclusão total de grande parcela da sociedade, independentemente de raça, etnia, gênero, idade, etc. (LAPLANE, 2007).

Percebemos que as políticas sociais, econômicas e educacionais na sociedade neoliberal contribuíram para acentuar ainda mais a exclusão nos países da América Latina e Caribe, de modo que os órgãos internacionais, como: a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO; Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF; Banco Mundial, entre outros, passaram a se questionar sobre o acirramento da exclusão nestes países, provocada pela forma globalizada de gerenciamento, alicerçada em bases economicistas. Estes órgãos

¹ Dourado da UNICAMP. Professor da Universidade Federal do Oeste do Pará, UFOPA.

² Há uma grande polêmica a respeito da nomenclatura referente à população foco da educação especial: Deficiente; Portador de Deficiência; Aluno com Deficiência; Portados de Necessidades Educacionais Especiais; Alunos/Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais, dentre outros. Neste trabalho, utilizamos o termo “Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais – PNEE”.

intensificaram suas orientações para que os diferentes países capitalistas tomassem medidas paliativas que combatessem o processo crescente de exclusão destes grupos sociais nestes países, dentre eles o Brasil, que culminou com a organização de vários encontros e conferências, como, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948; Declaração dos Direitos da Criança, 1959; Declaração dos Direitos do Deficiente Mental, 1971; Declaração dos Direitos dos Deficientes Físicos, 1975; Declaração Mundial sobre Educação para Todos, 1990; Conferência Mundial sobre as Necessidades Educativas Especiais, 1994, dentre outras (BAPTISTA, 2009). É nesta perspectiva sócio-histórica que o Brasil, no século XX, foi paulatinamente criando e reformulando suas políticas educacionais com base nestas Declarações internacionais e sob a égide do capitalismo neoliberal, porque é delas signatário, não o fosse, não teria o compromisso.

Ademais, anterior a todas estas Declarações internacionais, no final do século XIX, o Brasil já havia dado seus primeiros passos rumo à institucionalização do atendimento as PNEE, cegos e surdos, conforme nos mostra JANNUZZI:

Uma das primeiras tentativas de organização de serviços educacionais prestados às pessoas com deficiência, no Brasil, surgiu ainda no século XIX com a criação, em 1854, na cidade do Rio de Janeiro, do Imperial Instituto dos Meninos Cegos (Decreto n. 1.320 de 24 de janeiro de 1891) que, em 1891, passou a se chamar Instituto Benjamin Constant, IBC. Três anos depois, na mesma cidade, foi criado o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos (Lei n. 3.198 de 6 de julho de 1957) que, posteriormente, em 1957, foi chamado de Instituto Nacional de Educação de Surdos, INES (2012, p. 10-12).

Posteriormente, foram sendo fundadas instituições privadas e Organizações não Governamentais para o atendimento educacional as PNEE, como, por exemplo, em 1954, no Rio de Janeiro, foi fundada a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE); depois em 1970, por Elena Antipoff, foi fundada a Federação Nacional das Associações Pestalozzi (FENASP), ambas, dentre outras, surgem como instituições privadas que buscam atender às necessidades da educação especial, não supridas pelo Estado.

Sobre a legislação, somente em 1961, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, n. 4.024/1961, a educação de PNEE ganhou evidência. Dois artigos foram dedicados à Educação Especial: o Artigo 88 e 89. O Artigo 88 orientava que “a educação de excepcionais deve, no que for possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-lo na comunidade”. Todavia, tal lei não se comprometeu com o ensino público dessas pessoas,

evidenciando claramente seu apoio às iniciativas privadas. No artigo 89 comprova-se essa afirmação, quando se lê: “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”. Notamos, neste artigo 89, o descompromisso do poder público com a educação das PNEE nas escolas públicas, especialmente quando afirma que “a educação de excepcionais deve, no que for possível enquadrar-se no sistema geral”; porém, não esclarece quais as providências que deveriam ser tomadas para torná-las possível (BRASIL, 1961).

Após dez anos, com a Lei n. 5.692/1971, surgiu a discussão sobre o atendimento especial às PNEE na rede regular de ensino, conforme orientação do artigo 9º, o qual dispõe que “os alunos que apresentam deficiências físicas, ou mentais, os que se encontram em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados deverão receber tratamento especial, de acordo com as normas fixadas pelos competentes Conselhos de Educação”. Com a Lei n. 5.692/1971 veio, também, o reconhecimento da necessidade das PNEE receberem atendimento especializado, o que contribuiu para integrar a Educação Especial no sistema de ensino (BRASIL, 1971). Para Mazzotta (2005), somente com o surgimento das escolas especiais foi que estas PNEE consideradas incapazes tiveram, finalmente, a oportunidade de frequentar uma instituição com fins educacionais. Constatamos também que, apesar das classes especiais e escolas especiais receberem severas críticas ao longo dos anos, foram e ainda são elas um caminho e uma opção para muitas PNEE em todo o Brasil.

No ano de 1980, com a abertura do processo democrático do país, percebemos dois acontecimentos relevantes para a área da Educação Especial: - o primeiro foram as reformas educacionais da educação básica, que promoveram a revisão dos processos de organização, gestão e avaliação da escola pública, bem como a criação dos ciclos, revendo o regime seriado; - o segundo, foi a mobilização em torno do processo da constituinte, na segunda metade da década de 1980, até a aprovação da Constituição Federal de 1988 (FERREIRA, 2007). Com o primeiro movimento foi reforçada a ampliação do acesso e, ao mesmo tempo, foram surgindo críticas em relação às práticas discriminatórias no sistema educacional contra as PNEE de baixa renda e os processos de homogeneização das turmas. No segundo movimento, com a mobilização em torno do processo constituinte e, posteriormente, com a aprovação da Constituição de 1988, no processo de redemocratização,

ganharam maior força e visibilidade as aspirações de grupos historicamente excluídos, entre eles os das PNEE, cujas expectativas foram parcialmente contempladas em vários dispositivos constitucionais (FERREIRA, 2007).

Destacamos, portanto, que a referida Constituição, em seu Artigo 5º, estabelece que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988). Estabelece ainda, em seu Artigo 208, Inciso III, que, preferencialmente, todos frequentem a rede regular de ensino em classe comum (BRASIL, 1988). Esse princípio de igualdade, entretanto, precisa ser entendido no sentido de que a PNEE tenha o direito de receber as condições necessárias, de forma que a sua diversidade seja respeitada e compreendida. Vale destacar, porém, que o princípio de equidade no direito não é garantia de qualidade de atendimento às suas necessidades, as quais precisam ser respeitadas.

Após a Constituição Federal de 1988 foi promulgada um conjunto de legislação, estabelecendo os direitos educacionais das minorias sociais, entre elas, os das PNEE. No conjunto desses marcos legais, destacam-se a Lei n. 7.853/1989, denominada Lei da Integração, a qual “considera crime com punição de um a quatro anos de reclusão e multa para quem recusar, suspender, procrastinar, cancelar ou fazer cessar, sem justa causa, a matrícula de aluno em estabelecimento de ensino, em função de suas deficiências” (MAZZOTTA, 2005, p. 103). Importa mencionar também que, em meio a esse aparato legal em defesa da PNEE, foi instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelecido pela Lei n. 8.069 de 1990, que reforçou em seu artigo 54, inciso III, ser dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente com necessidades educacionais especiais, o “atendimento educacional, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 1990).

Constatamos que a educação brasileira como um todo passou a ganhar maior evidência nas discussões sociais e, de modo específico, a Educação Especial, principalmente, a partir de 1996 com a aprovação da LDB n. 9.394/1996, que dispõe no Capítulo V as diretrizes específicas da Educação Especial, reconhecendo-a como modalidade de educação escolar, “devendo ser oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino, para alunos portadores³ de necessidades educacionais especiais” (BRASIL, 1996). Este fato marcou a história educacional das PNEE, porém não se

³ Portador era o termo utilizado na época.

constituiu suficiente para a efetivação de uma educação de qualidade a essas pessoas, muito menos a garantia do acesso a todos à educação, ou seja, dispositivos legais e políticos por si sós não são suficientes para a implantação de atendimentos e serviços com qualidade; estes são necessários, contudo, há necessidade de agregar a estes dispositivos mais esforços por parte dos agentes gerenciadores de tais dispositivos para concretizá-los.

Os princípios norteadores da LDB 9.394/96 foram basicamente os mesmos que nortearam o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/2001), que diagnosticou e fixou objetivos e metas para a educação de pessoas com necessidades especiais a serem atingidos durante a década da educação. Tais políticas têm sido criticadas por não terem conseguido assegurar ações concretas e práticas mais inclusivas que contribuam para a garantia da inserção das PNEE nas instituições escolares. O Plano Nacional de Educação destaca, no item 8.2, referente às suas diretrizes, que o “apoio da União é mais urgente e será mais necessário onde se verificam os maiores déficits de atendimento” (BRASIL, 2001). Tal afirmativa é coerente, porém, o PNE já está esgotando a sua vigência e segundo o balanço feito na publicação Impacto da Declaração de Salamanca nos Estados Brasileiros, o atendimento as PNEE ainda não se ampliaram para todos os municípios brasileiros, apesar dos investimentos destinados a esta modalidade de ensino (BRASIL, 2006). “Apesar do crescimento das matrículas, o déficit é muito grande e constitui imenso desafio para os sistemas de ensino” (BRASIL, 2006, p. 29).

Em 2001, foi aprovado pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 198, de 13 de junho, e promulgada pelo Decreto n. 3.956, de 08 de outubro de 2001, a Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Pessoa com Deficiência, celebrada na Guatemala, da qual o Brasil passa a ser signatário por meio do Decreto n. 3.956/2001. A referida Convenção deixa clara a impossibilidade de tratamento desigual com base na deficiência, definindo a discriminação como toda diferenciação, exclusão ou restrição baseada na deficiência (BRASIL, 2004). Isso configurou mais um reforço na luta contra a discriminação e, conseqüentemente, a exclusão, o que contribuiu para mais um passo em prol da inclusão das PNEE.

Além do caráter mais amplo das legislações, como a Lei de Acessibilidade de n. 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências, o Brasil possui também leis que

regulam a garantia dos direitos educacionais pertinentes à especificidade de cada deficiência, como é o caso da Lei n. 10.436 de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais, LIBRAS, reconhecendo-a como a língua das comunidades surdas do Brasil, e determinando que o sistema educacional garanta o seu ensino na formação de docentes (BAPTISTA, 2009). Ainda com relação à especificidade, é interessante ressaltar a Portaria n. 3.284/2003 que dispõe sobre os requisitos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências, para instruir os processos de autorização e de reconhecimento de cursos, e de credenciamento de instituições. Seus dispositivos destacam a eliminação de barreiras arquitetônicas, colocação de intérpretes de língua de sinais, sala de apoio equipada com máquina de datilografia em Braille, equipamentos de ampliação de textos, etc, a fim de atender às necessidades dos alunos que venham a ser matriculados nestas instituições. Além desta, há também a Portaria n. 319/1999 que institui a Comissão Brasileira do Braille, tendo, dentre outras atribuições, a de propor normas e regulamentações concernentes ao uso, ensino e produção do Sistema Braille no Brasil (MAZZOTTA, 2005).

Podemos perceber, então, que o problema da exclusão educacional de PNEE não está na ausência de amparo legal, mas, sim, na ausência de condições objetivas para que as leis, decretos e portarias concernentes à área sejam efetivados. Todavia, para que isto aconteça de fato, as PNEE e toda a sociedade precisam persistir na luta, de modo a fazer com que estes dispositivos legais se cumpram. Por isto, precisam estar conscientes da existência desses mecanismos de luta, porque todo esse arsenal legal só se constitui devido a esforços dos envolvidos em defesa dos seus direitos, ou seja: os pais, profissionais da área, pessoas sensíveis à causa e dos próprios interessados que já têm consciência do seu papel como seres políticos.

Dando sequência à análise da legislação, verifica-se que, posteriormente, o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, aprovado em 2007, ao tratar da questão da alfabetização, da educação continuada e da diversidade, fortaleceu, em suas diretrizes, a questão da inclusão escolar, reafirmando o respeito às especificidades. No mesmo ano foi iniciada a elaboração do documento intitulado "Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva", pelo grupo de trabalho nomeado pela Portaria n. 555/2007 (MEC/SEESP)⁴, contendo orientações para que sejam tomadas novas medidas para o atendimento das PNEE, na classe comum da rede regular de ensino.

⁴ A qual teve seu prazo para elaboração e entrega do documento final prorrogado pela Portaria n. 948/2007. Este documento foi entregue ao Ministério da Educação em 07 de janeiro de 2008.

Segundo o Ministério da Educação, por meio da Secretaria Especial/MEC/SEESP, o objetivo dessa nova Política Nacional de Educação Especial volta-se, sobretudo, para o:

Acesso, a participação e aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares, orientando os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais especiais: Transversalidade da educação especial desde a educação infantil até a educação superior; Atendimento educacional especializado; Continuidade da escolarização nos níveis mais elevados do ensino; Formação de professores para os atendimentos educacionais especializados e demais profissionais da educação para a inclusão escolar; Participação da família e da comunidade; Acessibilidade urbanística, arquitetônica, nos mobiliários e equipamentos, nos transportes, na comunicação e informação; e Articulação intersetorial na implementação das políticas públicas (BRASIL, 2008, p. 14).

No que se refere aos objetivos, o que temos de novo e polêmico na nova Política referente à questão do atendimento educacional especializado é a compreensão de que esse atendimento dará conta de todas as questões mal resolvidas da Educação Especial. No entendimento da referida Política, atendimento educacional especializado tem como função:

Identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas. As atividades desenvolvidas no atendimento educacional especializado diferenciam-se daquelas realizadas na sala de aula comum, não sendo substitutivas à escolarização. Esse atendimento complementa e/ou suplementa a formação dos alunos com vistas à autonomia e independência na escola e fora dela (BRASIL, 2008a, p. 10).

Quanto às funções de identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos que eliminem as barreiras para a plena participação das PNEE, consideramos que são responsabilidades para diferentes sujeitos, inclusive em função da diversidade de atribuições.

Em uma análise do documento da “Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva”, percebemos que a mesma apresenta caráter contraditório no que se refere à sua implementação, pela forma como foram se constituindo outros dispositivos fundamentais, orientadores das políticas educacionais no geral. Não obstante, consideramos relevante o destaque de uma política destinada

a esse público, tendo em vista a histórica exclusão e o abandono por parte das políticas públicas para esse grupo de pessoas, pois a implantação de uma política deste porte força o debate no sistema comum de ensino e convoca para a reflexão acerca dos rumos da educação em geral, e ainda provoca sua resignificação.

Por fim, compreendemos até aqui que a educação das PNEE tornou-se mais evidente com a elaboração desta nova legislação e que as discussões e desafios sobre qual a melhor forma de implantá-las visando o melhor atendimento as PNEE, constituem-se, ainda, em um fato polêmico nas escolas públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, C. R.; JESUS, D. M. (Org.). **Avanços em Políticas de Inclusão: o contexto da educação especial no Brasil e em outros países**. Porto Alegre: Mediação, 2009.

BRASIL, Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Senado Federal, 1988.

BRASIL, Casa Civil. **Decreto Federal n. 6. 571** de 17 de setembro de 2008.

BRASIL, Casa Civil. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990.

BRASIL, Casa Civil. **Lei 10. 172/2001**. Plano Nacional de Educação.

BRASIL, Congresso Nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9. 394/96 de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União, 23 de dezembro de 1996.

BRASIL, Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB n. 2**, de 11 de setembro de 2001.

BRASIL, **Lei Federal n. 4. 024 de 20 de dezembro de 1961**.

BRASIL, **Lei Federal n. 5.692, de 11 de agosto de 1971**.

BRASIL, MEC. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. **Inclusão: Revista de Educação Especial**. Brasília v. 4 n.1 (jan-jun), 2008a.

BRASIL, MEC. Secretaria de Educação Especial. **Impactos da Declaração de Salamanca nos Estados Brasileiros**. SEESP/MEC, 2006.

BRASIL, MEC. SEESP. **Programa de Educação Inclusiva: direito à diversidade**.

BRASIL, MEC. **Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica**. Secretaria de Educação Especial. MEC, SEESP, 2001.

BRASIL. **Decreto n. 3. 956.** Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Pessoa com Deficiência, 2004.

BRASIL. MEC. **Portaria n. 3.284.** Dispõe sobre os requisitos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiências, 2003.

BRASIL, MEC. **Portaria n. 319.** Institui a Comissão Brasileira do Braille, 1999.

BRASIL, MEC. **Portaria n. 555.** Institui Grupo de Trabalho para rever e sistematizar a Política Nacional de Educação Especial, 2007.

BRASIL, MEC. **Portaria n. 948.** Prorroga a Vigência da Portaria n. 555, 2007.

FERREIRA, M. C. C.; FERREIRA, J. R. Sobre Inclusão, Políticas Públicas e Práticas Pedagógicas. In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A.L. F. (Org.). **Políticas e práticas de educação inclusiva.** 3ª. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A.L. F. (Org.). **Políticas e práticas de educação inclusiva.** 3ª. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

JANNUZZI, Gilberta S. de M. **A Educação do Deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI.** 3ª. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

LAPLANE, A. L. F. Notas para uma análise dos discursos sobre inclusão escolar. In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A.L. F. (Org.). **Políticas e práticas de educação inclusiva.** 3ª. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

MAZZOTTA, M. J. S. **Educação Especial no Brasil: histórias e políticas públicas.** São Paulo, Cortez 2005.