

EDUCAÇÃO ESPECIAL BRASILEIRA PÓS 1990: POLÍTICA ESTATAL E REFORMA EDUCACIONAL

Ana Paula Hamerski Romero

Amélia Kimiko Noma

Universidade Estadual de Maringá - UEM

Resumo: Este artigo analisa como a Educação Especial vem sendo configurada a partir da década de 1990 no Brasil. Aborda a questão a partir da análise da política estatal pertinente a essa modalidade da educação escolar. Visando contextualizar historicamente a discussão, estabelece a vinculação entre a reforma do Estado brasileiro e a ampla reforma do sistema nacional de educação realizada no referido período, que se fundamenta no discurso da importância da educação básica para todos e das políticas de inclusão. Analisa a política nacional para a Educação Especial, focalizando a forma como tem ocorrido a transferência da responsabilidade estatal de sua oferta e manutenção para as organizações sociais. Enfatiza a distinção entre a inclusão educacional e a inclusão social para questionar o discurso que fomenta o ideário de que a inclusão social pode ocorrer pela inclusão escolar.

Palavras-chave: *Educação pública. Educação Especial. Política nacional. Brasil.*

Abstract: An analysis of post-1990 Special Education in Brazil is provided. The issue is approached through an analysis of government policy within the sphere of the schooling modality. The link between the Brazilian state reform and the broad reform on the Brazilian education system during the above mentioned period is established so that the debate may be historically contextualized. Actually it is based on the discourse about the importance of basic schooling for all and inclusion policies. The article analyzes the Brazilian policy for Special Education and focuses on the manner state responsibility, involving its supply and maintenance, has been transferred to social organizations. Research enhances the distinction between educational and social inclusion so that the discourse that provides the concept that social inclusion may occur through educational inclusion is debated.

Key words: *public education; Special Education; Brazil; Brazilian Education Policy.*

Nosso objetivo é analisar como a Educação Especial vem se configurando a partir da década de 1990 no Brasil. Sem ter a pretensão de esgotar o assunto, buscamos evidenciar as principais tendências assumidas pela política pública que dá conformação a essa modalidade da educação escolar. A motivação para a realização do estudo é a inserção dessa questão no debate estabelecido na área, por reconhecer a necessidade de ampliação de estudos e pesquisas que propiciem análises críticas sobre a complexa realidade educacional brasileira.

Esta empreitada pressupõe a vinculação do objeto com a ampla reforma do sistema nacional de educação realizada no referido período, que teve como foco central a expansão da educação básica e foi norteadada pela bandeira da inclusão educacional ligada à proposta

de educação para todos, extensiva às pessoas que apresentam necessidades educativas especiais.

Buscamos situar historicamente a dimensão conferida ao ideário da inclusão educacional, defendido em âmbito nacional e internacional, como um dos pontos principais de consolidação dos preceitos de uma sociedade justa, igualitária e aberta à diversidade. Ao mesmo tempo, empreendemos esforços para evidenciar que tais princípios se inserem numa prática social de redução de direitos sociais universais, num movimento em que o Estado, ao configurar-se numa perspectiva neoliberal, torna-se mínimo apenas para as políticas sociais.

Na perspectiva histórica por nós adotada, o Estado, o desencadeador das políticas educacionais, tem a sua base na vida material, 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). Sendo assim, concebe-se o Estado como sendo histórico, concreto, por ser Estado de classe e, nesse sentido, Estado máximo para o capital -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.

A partir do estudo sobre a reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 e conseqüente constatação de que se reduziu sua atuação nas políticas públicas, redefiniram-se os limites entre o público e o privado e constituiu-se a esfera do público não-estatal, torna-se possível investigar a redefinição da relação entre o Estado e a sociedade civil, caracterizar a atuação de organizações sociais na oferta de serviços de Educação Especial e compreender o deslocamento da responsabilidade de sua oferta do Estado para organismos da sociedade civil.

Em função do exposto, focalizaremos a forma como tem ocorrido a transferência da responsabilidade estatal de oferta e manutenção da educação especial para as organizações sociais e questionaremos quais as possibilidades de realização da ambiciosa tarefa atribuída à educação inclusiva como uma das estratégias de consolidação de uma sociedade justa, humana igualitária e aberta à diversidade, portanto de inclusão social das pessoas com necessidades especiais.

A temática é contextualizada historicamente, o que implica em relacionar a problemática tratada com questões da fase monopolista e imperialista de desenvolvimento do capitalismo mundial e com as transformações da sociedade brasileira nesse processo. Considerando ser necessária sua inserção no debate sobre os processos de construção e implementação de políticas públicas na área educacional, explicitamos que os discursos da educação para todos e da escola inclusiva ocorrem num contexto de exclusão social ampliada, o que parece apresentar-se como contraditório à responsabilização social do Estado mínimo e da concomitante redução de recursos para as políticas sociais.

A análise das políticas públicas brasileiras para a Educação Especial implementadas no período em questão evidencia uma significativa reorientação destas em relação às até então existentes, sendo respaldadas por um conjunto de novas tendências, propaladas e assumidas pelos mais diversos segmentos da sociedade nacional e internacional. O foco principal situa-se na questão da integração e inclusão educacional das pessoas com deficiência na rede regular de ensino. Essa condição passa a ser referência principal no conjunto das diretrizes educacionais estabelecidas a partir da década de 1990.

Neste ponto do texto, julgamos necessário conceituar alguns termos que, em razão de suas especificidades, podem propiciar uma melhor compreensão de questões relativas às políticas educacionais. Iniciamos com a discussão do conceito de integração, termo que é assim apresentado no documento “Política Nacional de Educação Especial” (BRASIL, 1994) “...processo dinâmico de participação das pessoas num contexto relacional, legitimando sua interação nos grupos sociais. A integração implica em reciprocidade”. Transferindo-se tal conceito ao sistema educacional, tem-se a definição de integração escolar como um processo “gradual e dinâmico que pode tomar distintas formas de acordo com as necessidades e habilidades dos alunos.” Assim, 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, 1994, p.18).

Outra questão importante a ser ressaltada é o significado de inclusão, por tratar-se de termo utilizado em parte representativa das orientações legislativas pertinentes à temática abordada. De acordo com Mantoan (1997), o termo encerra a nuance significativa de que “institui a inserção de uma forma mais radical, completa e sistemática”, significando o abandono do vocábulo integração, “uma vez que o objetivo é incluir um aluno ou grupo de alunos que já foram anteriormente excluídos; a meta primordial da inclusão é não deixar ninguém no exterior do ensino regular, desde o começo”. A proposta das escolas inclusivas implica em um “modo de se construir o sistema educacional que considera as necessidades de todos os alunos e que é estruturado em virtude dessas necessidades”. Para a autora, “a inclusão causa uma mudança da perspectiva educacional, pois não se limita a ajudar somente os alunos que apresentem dificuldades na escola, mas apóia a todos: professores, alunos, pessoal administrativo, para que obtenham sucesso na corrente educativa geral” (MANTOAN, 1997, p.145).

O termo inclusão tem sido mencionado em discursos progressistas e conservadores, servindo a diferentes posicionamentos político-ideológicos, fato que gera dificuldades para identificar suas filiações. Este parece ser um conceito originado na contemporaneidade¹, por sua focalização nos debates das políticas sociais feitos a partir de meados dos anos 1990, sendo-lhe dada uma ênfase própria na área da educação e educação especial. A questão se coloca “porque, justamente num momento histórico em que o mundo produz tamanha desigualdade social, esse conceito ganha a cena no discurso de agências multilaterais e governos de diferentes países, com orientações político-partidárias diversas e antagônicas” (GARCIA, 2004, p. 23).

Contudo, ao ser o termo apropriado no campo das políticas, “o conceito inclusão, nas suas diferentes expressões (social, educacional, escolar, entre outras), aparece acompanhado de uma aura de ‘inovação’ e ‘revolução’, até mesmo como ‘novo paradigma’ social”. Embora “suas raízes pareçam estar em uma matriz de pensamento que explica de maneira mecânica as relações sociais, e de ter sido originado numa compreensão que privilegia a manutenção da organização social vigente”, atualmente o termo vem assumindo o significado de “algo que pode superar a ordem social estabelecida”, sendo “apresentado como solução para a exclusão social”(GARCIA, 2004,

A definição de Educação Especial encontra-se na Resolução CNE/CEB n.º 2, de 11 de setembro de 2001, que institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.²

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. (BRASIL, 2001)

Outra questão a ser respondida refere-se ao significado do “especial” da educação. O “especial” refere-se, de acordo com Sousa e Prieto (2002, p.125), “às condições requeridas por alguns alunos que demandam, em seu processo de aprendizagem, auxílios ou serviços não comumente presentes na organização escolar”.

Caracterizam estas 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” (SOUSA; PRIETO, 2002, p.125).

A análise de documentos legais pertinentes à temática abordada evidenciou a importância da crítica radical do aparentemente consensual discurso oficial sobre a propalada necessidade de oferta de condições educacionais dignas às pessoas com deficiência. Defendemos, por um lado, a necessidade de estabelecer a distinção entre a inclusão educacional e a inclusão social, e por outro, a de fazer a crítica do discurso que fomenta a crença de que a inclusão social pode ser alcançada pela inclusão escolar.

A seguir, neste texto, entendemos que contextualizar historicamente o objeto em estudo significa explicitar determinantes que incidem sobre o campo da Educação Especial, ultrapassando-se, assim, a propensão de explicar tais medidas restringindo-as à esfera educacional. Consideramos tal procedimento necessário porque partimos do pressuposto de que as questões tratadas neste trabalho devem ser contextualizadas no tempo e no espaço histórico em que foram produzidas, para que a análise possa ser realizada por mediações entre as esferas do particular e do universal.

Contextualização Histórica

O fim do século XX é caracterizado por transformações no modo de produção social fundadas 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.

Mészáros (2003, p.10) concebe esse período como sendo um estágio histórico do desenvolvimento transnacional do capital ou, mais especificamente, uma “nova fase do imperialismo hegemônico global”. Enquanto característica geral e permanente do capitalismo, explicam Duménil e Lévy (2004, p.15), o imperialismo 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”. Desta forma, o sistema do 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 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.

Chesnais (1997 a, p.46) utiliza-se do termo mundialização do capital para designá-lo como “um modo de funcionamento específico do capitalismo predominantemente financeiro e rentista, situado no quadro ou no prolongamento direto do estágio do imperialismo”. Exprime “o fato de estarmos dentro de um novo contexto de liberdade quase total do capital para se desenvolver e valorizar-se, deixando de submeter-se aos entraves e limitações que fora obrigado a aceitar no período pós-1945, principalmente na Europa”. O que não significa, de forma alguma, que esse “capitalismo ‘liberto’ dos entraves que o limitaram durante 40 ou 50 anos” seja um capitalismo ‘renovado’. “Ele simplesmente reencontrou a capacidade de exprimir brutalmente os interesses de classe sobre os quais está fundado” (CHESNAIS, 1997b, p.8).

O que se chama de globalização “não tem nada a ver com um processo de integração mundial que seria um portador de uma repartição menos desigual das riquezas”. Ao contrário, a mundialização, nascida da liberalização e da desregulamentação, “liberou todas as tendências à polarização e à desigualdade que haviam sido contidas, com dificuldades, no decorrer da fase precedente” (CHESNAIS, 2001, p.12). Isso significa dizer que a “homogeneização, da qual a mundialização do capital é portadora no plano de certos objetos de consumo e de modos de dominação ideológicos por meio das tecnologias e da mídia, permite a completa heterogeneidade e a desigualdade das economias”. O resultado é “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).

O capital articula suas bases materiais para enfrentar a referida crise, promovendo uma reestruturação do processo produtivo, o qual passa a se fundamentar em formas de produção flexíveis com base na inovação tecnológica e em novas formas de gestão da produção e do trabalho. Tal reestruturação se constitui em transformações “no regime de acumulação e no modo de regulamentação social e política a ele associado”³(HARVEY, 1999, p.117).

A doutrina do capitalismo, na era em que há a emergência de um regime de acumulação predominantemente financeiro, é denominada de neoliberalismo. 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). De acordo com Petras (1997, p.37), o neoliberalismo 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, o livre-comércio, não são elementos de uma estratégia de desenvolvimento, e sim estratégias de classe e justificativas para o enriquecimento da classe dominante”.

Sendo assim, entendem-se as políticas neoliberais no contexto da ruptura da hegemonia do capital industrial e do fortalecimento do capital financeiro transnacional, sob a égide dos Estados Unidos. No entanto, como enfatiza Chesnais (2001), deve-se salientar que a ordem mundial liberalizada não é americana, ela é capitalista. O imperialismo neoliberal possui características próprias e particulares, como a importância das

movimentações financeiras, como explica Chesnais (1997a; 2001) ao referir-se a financeirização e a mundialização financeira.

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 de alguns países sobre o resto do mundo. Sendo assim, “o estágio neoliberal do imperialismo se mostrou particularmente frutífero para as classes e países dominantes ao drenar enorme renda do resto do mundo”.

A amplitude da atual crise estrutural 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 surgimento das crises econômicas. Nesta lógica, constituem-se em elementos determinantes para o agravamento das crises do capital a oferta estatal de serviços sociais e as garantias trabalhistas, as quais são associados à falta de capacidade administrativa do Estado. Uma das principais bandeiras neoliberais consiste na desregulamentação estatal, que viabiliza novas e promissoras possibilidades 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 habitação populares) e sua subsequente transferência ao setor privado” (TORRES, 1997, p.115).

Assim, alguns países iniciaram, ao final da década de 1970 e início da de 1980, a remodelação dos seus sistemas econômicos, com vistas a efetivar a drástica redução da oferta dos serviços públicos e executar programas de privatização. Essas metas visaram, acima de tudo, reafirmar a lógica de acumulação de capital, o que seria feito pela “materialização” dos princípios neoliberais.

Esse quadro de ajustes, levado a efeito na sociedade capitalista, vai se estruturando na implementação das políticas públicas que, de fato, preconizam a retirada da responsabilidade do Estado da garantia do bem-estar social. Entretanto, em relação à regulação das medidas que dão sustentação à doutrina liberal, o Estado permanece muito forte, direcionando as políticas públicas para alvos específicos e ajustando os critérios que perfazem os interesses das imposições liberais. Esta retirada do Estado, como explicitaremos mais adiante, consolida-se na sociedade brasileira a partir da implementação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado (1995), com a definição de políticas públicas marcadas pela redução da responsabilidade estatal na oferta de garantia dos direitos sociais.

A implementação desse modelo, no início da referida década, resultaria na inserção dos países considerados em desenvolvimento na economia mundial, tendo como consequência a vinculação dos seus setores aos valores mercadológicos e competitivos, valores esses que deveriam prover o país de condições de concorrência econômica no mercado internacional.

Concomitantemente ao fortalecimento desse novo modelo de desenvolvimento econômico, houve o incremento da influência de agências internacionais quanto ao seu poder de atuar, tanto de maneira direta quanto indireta, no direcionamento das políticas públicas e das reformas implementadas pelos governos de cunho neoliberal, dentre elas, as pertinentes à educação.

Esta interferência não se resume em empréstimos financeiros para movimentar o mercado. Faz parte das metas dos organismos financiadores voltar-se para as políticas públicas e sociais, em especial a educação, por intermédio das quais conseguem consolidar

o modelo neoliberal de sociedade, pois fazem parte das condicionalidades cruzadas feitas aos países tomadores de empréstimos as metas, os prazos e os ajustes que estes têm a cumprir. Nesse contexto, o Banco Mundial e demais instituições associadas aparecem como os principais articuladores de propostas educacionais, as quais têm como alvo principal os países considerados “em desenvolvimento” ou periféricos, atribuindo papel central à educação básica como fator de desenvolvimento social e de garantia da estabilidade do sistema capitalista mundial.

Redefinição do Papel do Estado

A redefinição do papel Estado na sociedade brasileira se expressa por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE), elaborado em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Este documento se fundamenta na premissa de que o Estado, na forma em está constituído, representa um entrave ao processo de fortalecimento da economia do mercado, dado o caráter de uma administração pública pautada na burocracia, rigidez dos procedimentos e ineficiência. O propósito da reforma, portanto, vem justamente no sentido de “resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p.11).

As profundas mudanças na esfera das funções do estado brasileiro a partir da década de 1990 se revelam mais especificamente por meio das orientações propostas no Plano Diretor, no qual é especificada a nova forma de atuação: “o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como a educação e a saúde” (BRASIL, 1995, p.13).

Propalando critérios de “ordem gerencial”, considerados os mais adequados para a transformação e constituição de um Estado moderno e eficiente, as medidas administrativas previstas no Plano de Reforma perfazem um quadro de significativas mudanças, promovendo-se, para tanto, estratégias guiadas pela autonomia, competitividade e concorrência, sem perder de vista a condição principal de redução de custos. Almeja-se a “administração pública gerencial [que] concebe o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços”.(BRASIL, 1995, p.17). Aliada a tal processo, enfatiza-se, para setores específicos, a administração descentralizada, que congrega, a partir dos quesitos de autonomia financeira e administrativa, as principais bases para a sua atuação.

Assim é que a administração descentralizada abriria caminho para atuação de parcelas da sociedade civil junto a esferas estatais específicas. Sob um discurso fundamentado na necessidade de uma maior aproximação entre Estado e sociedade civil, em que esta estaria contribuindo para o aprimoramento das formas de gestão, o Estado efetiva um passo decisivo rumo à redução de seu grau de interferência no âmbito da oferta dos serviços sociais. A relevância concedida às formas de participação social incorpora-se definitivamente ao conjunto das orientações, como se observa:

Essa forma de parceria 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. As organizações desse setor gozam de uma autonomia administrativa muito maior que aquela possível dentro do aparelho do Estado. Em compensação, seus dirigentes

são chamados a assumir uma responsabilidade maior, em conjunto com a sociedade na gestão da instituição (BRASIL, 1997, p.11)

Essa descentralização seria efetivada mais especificamente na esfera dos “serviços não-exclusivos” do Estado, em relação aos quais, de acordo com esse documento, “as instituições desse setor, não possuem poder de Estado. Este, entretanto está presente porque os serviços envolvem direitos fundamentais, como os da educação e da saúde [...]” (BRASIL, 1995, p.42). É nessa esfera que o Estado atuaria, “simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.”(BRASIL,1995, p.41). Nesse sentido, por meio de um processo denominado de publicização, o serviço, outrora de caráter público, passaria a ser ofertado na dimensão do “público não estatal”, ou terceiro setor, em que a participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil responderia por tal demanda.

Estabelece o referido Plano que a mediação entre Estado e sociedade solidifica-se em organizações sociais de diversas formas, constituídas por um amplo espectro de entidades, como fundações, associações comunitárias, entidades filantrópicas, empresas cidadãs, organizações não-governamentais, entre outras. De acordo com os pressupostos adotados pelo Plano Diretor, tais organizações sociais cumpririam com os diversos critérios de eficácia estabelecidos, uma vez que seriam dotadas de um perfil condizente com o modelo gerencial, em que usufruem de autonomia suficiente para gestão de recursos, além de estarem voltadas para o controle dos resultados. De acordo com Silva (2003, p.99-100), tais organizações, ao assumirem o papel de “entidades autônomas, estabelecem uma relação institucional com o Estado mediante os contratos de gestão e a participação direta no orçamento público, submetendo-se apenas aos mecanismos de fiscalização das metas alcançadas”.

Esta questão remete a um ponto fundamental. Tal autonomia que o Estado julga conceder às diversas formas de organização social tem um caráter relativo, uma vez que as decisões em nível de formulação e avaliação permanecem reservadas ao Estado, no âmbito do “núcleo estratégico”. Este fator parece ficar implícito, dado o caráter significativo de atuação delegada às organizações sociais. Entretanto, Silva (2003, p.109) especifica a real posição ocupada pelas funções consideradas não-exclusivas do Estado - portanto, de caráter público não-estatal - ao defender que “A participação da chamada sociedade civil está circunscrita aos conselhos administrativos das organizações sociais, em nível de execução, cuja composição não adota o critério da paridade entre gestores e usuários” (grifo nosso).

Isto significa que a sociedade civil, da maneira como passa a ser representada nessa reconfiguração, ainda que a participação e a responsabilidade a ela delegadas pareça constituírem-se em exercício democrático, a dimensão conferida a esta atuação certamente a restringe a um instrumento a favor das determinações do Estado. Assim, “na medida em que o Estado se retira da execução das políticas públicas, os mandatários serão também executores da implantação e da gestão do serviço demandado”. Há certo tipo de ação coletiva, “que deixa de se estruturar sob a forma de movimentos sociais e passa a se articular em grupos organizados [...] de modo a apresentar propostas e soluções para as ações demandadas”. (DELUIZ; GONZALEZ; PINHEIRO, 2003, p.34)

Os aspectos analisados compõem, em linhas gerais, os principais pontos da redefinição do Estado, empreendidos no transcorrer da década de 1990, com destaque à responsabilização da sociedade civil no âmbito da garantia dos direitos sociais. Cumpre destacar, a partir desse entendimento, em que medida estas tendências se traduzem na

elaboração das políticas educacionais, mais especificamente, no campo da educação especial.

Reforma Educacional Brasileira da Década de 1990

A propalada necessidade da reforma educacional, realizada no Brasil a partir da década de 1990, apresenta-se com o propósito de garantir a oferta de educação básica para todos. De acordo com o discurso oficial, trata-se de medida que visa propiciar à população brasileira um mínimo de conhecimentos para a sua integração à atual fase da sociedade mundial, fato ancorado na importância atribuída aos processos escolares formais advinda de demandas criadas com a reestruturação capitalista e a emergência de novos padrões de produção.

As redefinições colocadas pelas políticas educacionais sinalizam os efeitos da tendência de redefinição do papel do Estado, uma vez que "...cada vez mais a política educacional passa a ser considerada, no marco das políticas sociais, como uma política de caráter instrumental e subordinada à lógica econômica, uma política que sequer tem a capacidade inclusiva do capitalismo industrial"(KRAWCZYK, 2000, p.2). Sob a justificativa da incapacidade do Estado em prover as condições adequadas para a oferta dos serviços públicos, nada mais natural, aos olhos dos governos neoliberais, que outras instâncias possam assumir o seu papel na mediação das políticas sociais, dentre elas a educação.

Expressa-se no campo educacional a consolidação desses pressupostos, onde o modelo gerencial, a descentralização e a autonomia visivelmente passam a compor as articulações propostas para esta esfera. Um ponto de destaque se situa na questão da autonomia escolar, que tem na esfera do financiamento, o seu principal exercício. Isto que dizer que, por meio de programas federais⁴, estabelece-se que o repasse de recursos a algumas escolas obedece à condição de ser complementado por recursos advindos do setor privado. Consolida-se assim o delineamento circunstanciado pela lógica da contenção de gastos públicos.

As demais frentes que compõem o quadro de modificações das políticas educacionais seguem o critério principal de assegurar a todos o acesso e permanência na escola. Vêm a esse propósito inúmeros programas empenhados a nível nacional⁵, embora amplamente respaldados na descentralização, uma vez que, "para fazer frente a essas linhas de ação, o Estado promoveu parcerias com os demais níveis de governo, com empresas e com entidades da sociedade civil." (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2001, p.89)

O teor das implementações destinadas ao segmento educacional é incisivo, uma vez que "atribuiu-se à educação o condão de sustentação da competitividade dos anos de 1990". (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2001, p.56). Esta reorientação está subjugada à demanda imposta pelos organismos internacionais, que, vinculando os propósitos educacionais aos econômicos, imprimem sua representatividade. Nesse sentido, o país se abre a essas novas tendências, propaladas em nível mundial, buscando o "preparo" para a inserção no novo modelo econômico.

Assim, as políticas educacionais são pensadas e implementadas por meios que garantam o controle da estrutura capitalista que se pretende manter. Na análise de Fonseca (1997, p.46), o Banco Mundial é um dos organismos que tem atuado de forma concreta para esta adequação, uma vez que representa um relevante papel junto aos países mais

pobres, “como estrategista do modelo neoliberal de desenvolvimento e também como articulador da interação econômica entre as nações, inclusive para a negociação de sua dívida externa”.

Parece haver um consenso que leva à ampla defesa do direito de todos à educação básica e da inclusão da obrigatoriedade de seu atendimento entre os deveres indeclináveis dos poderes públicos. Ao analisar esse processo, é válido ressaltar que a educação básica constitui-se em um ponto central para o qual convergem e se corporificam as iniciativas no sentido da promoção do desenvolvimento econômico. É justamente pelo caráter de abrangência da educação básica que o Banco Mundial materializa suas medidas, uma vez que, de acordo com a visão desse próprio organismo, “o desenvolvimento econômico não é sustentado se não houver um esforço para educar as massas populares”(ZANARDINI, 2001, p.37-38).

Na era das políticas estatais de orientação neoliberal, é acionado com muita intensidade o argumento sobre a essencialidade da educação escolar para justificar os fracassos registrados noutras áreas da política estatal, como crescimento econômico, emprego, distribuição de renda, saúde etc. A relevância dessa ideologia escolar na fase atual da sociedade capitalista é tal que “as carências específicas da educação escolar, suscetíveis de serem atribuídas ao subdesenvolvimento cultural, tendem a ser taticamente apontadas, pelos próprios setores que dirigem o Estado, como fator que explica qualquer fracasso da política estatal de orientação neoliberal” (SAES, 2004, p.74)

A partir dos subsídios teóricos anteriormente explicitados neste texto, tem-se a possibilidade de compreender a implementação das políticas para a Educação Especial na década de 1990, evidenciando-se seu estreito vínculo com a doutrina neoliberal.

Política Nacional para a Educação Especial

A partir da Declaração Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtiem (Tailândia), tem-se o marco principal do postulado das redefinições da política educacional nacional, convergindo-se inicialmente para a estruturação e promoção educacional básica. Pautando-se em metas que preconizam não só a luta pela “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos” (UNESCO, 1990, p.4), o referido documento contempla a destinação de tais medidas a todos os grupos considerados minoritários, entre esses, o grupo das pessoas com deficiência. “As necessidades básicas das pessoas com deficiência requerem atenção especial. É preciso tomar medidas que garantam a igualdade de acesso aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência como parte integrante do sistema educativo” (UNESCO, 1990, p.5).

O compromisso firmado a partir da Declaração de Salamanca, em 1994, reforça os propósitos da oferta educacional destinada a todos os grupos de pessoas, buscando-se assim “o compromisso de viabilização de uma educação de qualidade, como direito da população, que impõe aos sistemas escolares a organização de uma diversidade de recursos educacionais” (SOUSA, PRIETO, 2002, p.124-125).

No âmbito da sociedade brasileira, a Política Nacional de Educação Especial (BRASIL, 1994) se empenha, no conjunto de suas diretrizes, na busca pela consolidação dos princípios integradores firmados na Declaração de Educação para Todos. Ao mesmo tempo em que aponta avanços no percurso da Educação Especial no Brasil, o documento

revela e dimensiona muitas lacunas ainda existentes nesse sistema. São consideradas lacunas: 1) a “insuficiência de ações organizadas entre os diversos níveis de planejamento nas esferas estadual, municipal e particular”; 2) a existência de “planejamentos distanciados da realidade educacional do País prejudicando o atendimento das reais necessidades dos portadores de necessidades especiais”; 3) a escassez de recursos financeiros para os programas de educação especial”; 4) a “carência de técnicos para orientação, acompanhamento e avaliação da programação pedagógica a ser desenvolvida com o aluno” (BRASIL, 1994, p.31-32).

Consta ainda no referido documento que, não obstante “se registrarem conquistas importantes nestas duas últimas décadas, ainda persistem inúmeras dificuldades, algumas estruturais da sociedade brasileira, e outras específicas, da educação de portadores de necessidades especiais”. Para eliminá-las o mesmo documento indica que “serão estabelecidos objetivos da educação especial e diretrizes gerais para a formulação dos planos de ação”.(BRASIL, 1994, p.30). Dentre uma série de objetivos, contemplam-se aqueles referentes à integração escolar: “Ingresso dos alunos portadores de deficiência e de condutas típicas no ensino regular sempre que possível”.(BRASIL, 1994, p.49).

Ao que parece, o fator da integração é dimensionado sob um plano que visa tornar-se imbatível no saneamento das dificuldades históricas enfrentadas pela educação especial. Desse modo, passa quase despercebida a análise, por exemplo, das causas das lacunas existentes já há longos anos nesse campo, não se enfrentando, portanto, o acúmulo de descaso histórico para com as pessoas com deficiência.

Sobre a questão do financiamento de recursos para viabilizar essa proposta, infere-se que está em consonância com a referida Declaração de Salamanca, uma vez que se transferem responsabilidades também à sociedade civil, assumidas sob a forma de parceria. Prevê-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 cujo êxito dependerá da soma de esforços e recursos das três esferas do Governo e da sociedade civil.” (BRASIL, 1994, p.8).

A estratégia de delegação do apoio técnico e financeiro a esferas da sociedade civil ou da própria família permeia as orientações legislativas subseqüentes, atestando quanto esse fator passa a ser incorporado na sociedade de forma naturalizada e definitiva. Ao situar a maneira como esses mecanismos são absorvidos pela sociedade, Garcia (2000, p.2-3) considera que há uma difusão da idéia de participação das comunidades e das famílias nas decisões e encaminhamentos relacionados à educação, sendo-lhes conferido um status de parceiros e uma importância de interlocutores diferenciados. Esse discurso serve à disseminação de valores como solidariedade, responsabilidade, democracia, entre outros. Tal conjunto de conceitos, associado à autonomia das unidades escolares, contribui para imprimir uma conotação positiva e modernizadora ao discurso oficial.

Estas e outras iniciativas são reafirmadas nas disposições que embasam a Declaração de Salamanca, o que leva a reforçar o pressuposto de que as políticas integracionistas compõem o conjunto de estratégias vinculadas aos interesses neoliberais. Este documento, amparado pela “imperiosa necessidade de mudança da perspectiva social” (UNESCO, 1997, p.18), busca reverter as condições de segregação às quais têm sido relegados não só as pessoas com deficiência, mas também os grupos considerados minoritários. Entretanto, o referido documento centra essas urgências, entre outros princípios, em questões de ordem pessoal, como, por exemplo, mudança de atitudes

discriminatórias, formação de valores, altruísmo, etc. Ao defender a necessidade dessas mudanças e julgá-las passíveis de reversão pelo enfoque das iniciativas de ordem pessoal, o próprio sistema neutraliza os pontos mais prementes que definem a real exclusão, como a desigualdade socioeconômica, inerente ao sistema capitalista.

A propalada igualdade de oportunidades é o grande eixo sustentado por todas as iniciativas, sejam elas de caráter internacional ou nacional, justificando-se, assim, as relevantes mudanças no espectro da educação das pessoas com deficiência: “as escolas integradoras constituem um meio favorável à consecução da igualdade de oportunidades, da completa participação” (UNESCO, 1997, p.23).

Estes requisitos se fazem presentes nas demais orientações educacionais nacionais, expressos através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96, do Plano Nacional de Educação e da Resolução CNE/CEB 2/2001. As diretrizes que compõem esses documentos passam a definir a educação especial conformada ao sistema educacional inclusivo. Deste modo, tem-se, por exemplo, a LDB 9394/96, que, ao reservar um capítulo à educação especial, assim a define (capítulo V, artigo 58): “Entende-se por educação especial para os efeitos desta Lei, a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino para portadores de necessidades especiais”.

Ao mesmo tempo em que se reconfiguram expressivamente os pressupostos da educação com ênfase na inclusão, tem-se também, por meio desses próprios documentos, a expressão das tendências assumidas em detrimento da modificação do papel do Estado. Portanto, da mesma forma que se propala o respeito à diversidade, o convívio com as diferenças, o acesso à igualdade de oportunidades, subjuça-se a construção desse espaço a perspectivas descentralizadoras, em que a ênfase na autonomia escolar parece ser julgada suficiente para a criação de determinadas condições. O artigo 15 da Resolução CNE/CEB 2/2001 expressa tal descentralização, ao definir que a organização e a operacionalização dos currículos escolares são de competência e responsabilidade dos estabelecimentos de ensino, devendo constar em seus projetos pedagógicos as disposições necessárias para o atendimento às necessidades especiais de alunos.

Esta assertiva nos leva a entender que tal forma de organização, ao estar circunscrita a iniciativas de esferas escolares, em muito pode estar contribuindo para a desqualificação da oferta educacional inclusiva, uma vez que atua conforme as possibilidades de cada instituição. Ao mesmo tempo, o apelo a iniciativas provindas da sociedade civil constitui-se numa questão já consolidada, tal qual especifica um dos princípios que regem o artigo 8 da referida Resolução:

As escolas da rede regular de ensino devem prever e prover na organização de suas classes comuns, [...] sustentabilidade do processo inclusivo, mediante a 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 (item VII).

Baseado, portanto, na ampliação da participação social, no voluntariado, na força da coletividade, em que a família e a comunidade passam a representar os agentes desse processo, o ideário da inclusão assume um aspecto harmonizador, sustentado pela participação dos seus “atores sociais”. Garcia (2004, p.138), considera essa tendência, ao apontar que “os discursos difundem a ‘liberdade’ e a ‘igualdade de oportunidades’, assim como a ‘coesão’ e a ‘solidariedade’, devem compor uma nova abordagem de proteção

social”. Conforme a autora, “estes princípios, especialmente a ‘coesão social’ constituem o eixo de orientação para as políticas sociais inclusivas nesse fim de século”. Nessa perspectiva, a proposta da educação inclusiva, ao estar firmemente respaldada por estes determinantes, tende a ganhar força e consolidar-se.

Não obstante, esse processo deve ser visto com ressalvas. O percurso realizado nesse estudo, ainda que em linhas gerais, buscou situar a totalidade dos determinantes que, de certa forma, explicam o amplo conjunto de transformações empenhado. Por esse motivo, compreendem-se as redefinições propostas para o final do século XX como um projeto de consolidação da hegemonia do capital, portanto, dissociado dos preceitos que visem ao resgate da garantia dos direitos sociais e acesso a adequadas condições de vida. O perfil das propostas que embasam a redefinição do Estado e o novo direcionamento das políticas educacionais são tangenciados pela lógica da doutrina neoliberal, constituindo-se, assim, em verdadeiros mecanismos de sustentação da ordem capitalista.

Considerações Finais

O ponto principal relativo à questão da inclusão é que este ideário parece responder pelas complexas situações de exclusão vivenciada pela maioria dos indivíduos. A dimensão conferida a essa questão é revelada na implementação das políticas educacionais, com o entendimento de que: “na Educação Inclusiva não há lugar para a exclusão, nem para a desmotivação, para o abandono, para a exploração de sentimentos de inferioridade ou de subestimação” (FONSECA, 1997, p.105). Assim, o ideário da inclusão, ao que parece, perpassa o âmbito do sistema escolar e incorpora-se aos vários sistemas constituintes da sociedade.

O estudo aqui desenvolvido indica que o ponto principal dos documentos oficiais pertinentes incide sobre a oferta da educação básica a todos e que essa medida parece ser julgada suficiente para a extinção das desigualdades sociais. Levando-se em conta, também, o modo como ocorre a concretização dessas iniciativas, evidencia-se que as estratégias de cooperação internacional, à primeira vista, sinalizariam e amplificariam as possibilidades de intervenção, de maneira a conferir qualidade às implementações educacionais. Entretanto, cumpre considerar que os mecanismos de competição internacional tornam o país subordinado aos países desenvolvidos e instituições financeiras internacionais, perpetuando-se, assim, o seu ciclo de dependência externa. As estratégias de manutenção do capital legitimam mecanismos que propalam a necessidade do convívio com as diferenças, a formação de uma sociedade aberta às diversidades, e aos poucos estas intenções acabam por se tornar consensuais.

Por outro lado, entende-se que as proposições empreendidas nas políticas educacionais e, no caso específico, para a educação especial, são gestadas no contexto do “Estado mínimo”, portanto se orientam para a redução dos gastos públicos e implementam iniciativas que visam à cooperação local, viabilizada pelo sistema de parceria entre a escola e empresas, associações ou a própria família. Assim, o discurso da inclusão, articulado às políticas para a educação especial, parece encobrir a questão essencial de que tais políticas são elaboradas na perspectiva do “Estado mínimo”. Deste modo, o ideário da inclusão educacional, 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 à concretização dos direitos universais para além dos limites da sociedade de classes.

A reflexão acerca de questões pertinentes ao campo da Educação Especial e a análise de políticas estatais voltadas a essa modalidade do ensino regular nos permitem argumentar que o processo de construção e ocupação do espaço educativo pelas organizações sociais destinadas ao atendimento de necessidades educacionais das pessoas com deficiência, distante de representar a propalada garantia de universalização do direito público a usufruir o bem-estar social, representa um retrocesso em relação aos direitos conquistados e conseqüente aprofundamento da desigualdade e exclusão social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB 2/2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de setembro de 2001. Seção 1E, p.39-40.

_____. Lei de diretrizes e bases da educação nacional: Lei nº 9.394, de 20.12.1996. **Revista-atualizada-ampliada**. Bauru, SP: EDIPRO, 2001. (Série Legislação)

_____. Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Especial. **Política nacional de educação especial**. Brasília: MEC/SEESP, 1994. (Série Institucional).

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Direitos Humanos. Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE). **Declaração de Salamanca (UNESCO) de princípios, política e prática para as necessidades educativas especiais**. Brasília: CORDE, 1997.

_____. **Plano nacional da educação**. Lei nº 10.172, de 10 de janeiro de 2001. 2.ed. revista-atualizada-ampliada. Bauru, SP: EDIPRO, 2001. (Série Legislação)

_____. Presidência da República. MARE. Câmara de reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. **Praga**, São Paulo, n.3, p.19-46, set.1997a.

_____. O capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.) **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã, p.7-33.1997b.

_____. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro**, São Paulo, n.5, p.7- 28, 2001.

DELUIZ, Neise; GONZALES, Wânia; Pinheiro, Beatriz. Ongs e políticas públicas de educação profissional: proposta para a educação dos trabalhadores. **Boletim técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v.29, n.2, p.29-42, maio/ago., 2003.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. **Crítica Marxista**, Campinas, n.18, p.11-36, maio 2004.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a gestão da educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org). **Gestão democrática na educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.46-63.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. A transferência de competências da escola para a família nas políticas educacionais recentes. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL,3.,2000. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2000.

_____. **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.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1999.

KRAWCZYK, N. Introdução. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M.M.; HADDAD, S. **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 1-11.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Ser ou estar: eis a questão - Explicando o déficit intelectual**. Rio de Janeiro: W.V.A, 1997.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: HUCITEC, 1986.

MÉSZÁROS, István. **O século XX: socialismo ou barbárie**. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. 2. ed. Trad. Paulo C. Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.

MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Editora SENAC, 2001.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, Waldir José e OURIQUES, Nildo Domingos.(Orgs). **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. São Paulo: Xamã, 1997.

SAES, Décio Azevedo Marques. Educação e socialismo. **Crítica Marxista**, Campinas, n.18, p.73-83, maio 2004.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na reforma do Estado**. São Paulo: Cortez, 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.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 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 neoliberal em educação**. 3.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

UNESCO. **Declaração mundial de educação para todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Tailândia, 1990.

ZANARDINI, Isaura Monica Souza. **A gestão compartilhada implementada no Estado do Paraná e as orientações do Banco Mundial**. 2001. Dissertação (mestrado)-Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2001.

¹ Em sua tese de doutorado, Rosalba Maria Cardoso Garcia (2004,p.23) discute o conceito de inclusão e explica que o mesmo, entretanto, “foi profundamente discutido na análise realizada pelo sociólogo estadunidense Talcott Parsons (1902-1979)”.

² CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB 2/2001. Diário Oficial da União, Brasília, 14 de setembro de 2001. Seção 1E, p. 39-40.

³ Sobre acumulação flexível ver HARVEY, David. **Condição pós – moderna**. São Paulo: Loyola,1999.

⁴ Como exemplo, tem-se o Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

⁵ Dentre alguns desse programas, cita-se: “Acorda Brasil! Tá na hora da escola!”, Bolsa Escola, TV Escola, Programa Nacional de Informática na Educação, Alfabetização Solidária, entre outros. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2001, p.88)