

ROSALBA MARIA CARDOSO GARCIA

**Políticas públicas de inclusão: uma análise no campo
da educação especial brasileira**

Florianópolis

2004

ROSALBA MARIA CARDOSO GARCIA

**Políticas públicas de inclusão: uma análise no campo
da educação especial brasileira**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Profa. Dra. Eneida Oto Shiroma

Florianópolis

2004

AGRADECIMENTOS

Início por agradecer a concessão de bolsa de estudos do CNPq que oportunizou a realização da pesquisa na vigência de melhores condições objetivas.

Ao longo do curso de doutorado partilhei momentos de estudo, gastronômicos, de troca de experiências de vida, de afeto...situações que devo às colegas de curso: Anamelea, Beleni, Cleonice, Débora, Ilana, Mariléia e Patrícia.

É imprescindível mencionar os professores que prestigiaram esta formação: Maria Célia Marcondes de Moraes, Paulo Tumolo, Antonio Munarim, Erni Seibel. Da mesma forma, aqueles que participaram do Exame de Qualificação: Mônica Kassar, Olinda Evangelista e Paulo Meksenas, cujas contribuições orientaram a finalização desse estudo.

Um agradecimento especial à professora Olinda Evangelista que acompanhou e incentivou esta pesquisa desde o seu início e à amiga Maria Sylvia Cardoso Carneiro, leitora e conselheira.

Também gostaria de mencionar a revisão cuidadosa de Tanira Piacentini e as traduções de Anderson de Souza e Patrícia Laura Torriglia.

Com muito respeito e carinho, agradeço imensamente à professora Eneida Shiroma pela orientação séria, presente, permanentemente conectada aos desdobramentos do trabalho acadêmico em foco.

Aos meus familiares, incluindo Miro e Titi, que apoiaram e acompanharam esta caminhada, com quem tenho muito prazer em dividir a satisfação de concluir essa pesquisa.

Um último agradecimento, à Maria Helena Michels, companheira de todas as horas e presente em cada passagem desse trabalho.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo estudar as políticas de “inclusão” no Brasil, procurando compreender os processos pelos quais se articulam à educação especial. Levou-se em consideração, para o desenvolvimento das análises propostas, três níveis de elaboração: 1) a política educacional dos anos de 1990 e início do século XXI e suas implicações para a educação de sujeitos considerados com deficiência; 2) a “inclusão” pensada como política pública; e 3) a relação desses dois níveis com as orientações de organismos multilaterais referentes à inclusão. A pesquisa possibilitou caracterizar e contextualizar a política educacional de inclusão de sujeitos considerados com deficiência no Brasil, bem como identificar, no debate nacional e internacional, as referências teóricas que podem ser aproximadas às políticas de “inclusão”. Dessa forma, procurou-se apreender a incorporação dessas bases pela política de educação especial brasileira. A investigação foi desenvolvida por meio de análise documental de fontes nacionais e internacionais com base na “análise de discurso textualmente orientada” proposta por Norman Fairclough. Os discursos relacionados às políticas de inclusão propõem uma “solução” para os problemas sociais, econômicos, políticos, educacionais existentes na atualidade. Para tanto, esteiam-se em uma trama de conceitos “politicamente corretos”, na tentativa de construir uma linguagem de “mudança social” que motive os sujeitos sociais a aderirem aos projetos divulgados. A análise da proposição política de educação especial brasileira, em sua relação com as idéias de inclusão divulgadas em nível internacional, possibilitou discutir três pontos de tensão: gestão, formas organizativas do trabalho pedagógico e formação e trabalho docente. A identificação e análise desses eixos permitiu mostrar que as diretrizes políticas para a educação especial brasileira simultaneamente divulgam a existência de uma sociedade harmônica e coesa e apresentam estratégias para administrar, justificar e legitimar as desigualdades sociais e educacionais numa lógica de mercado.

Palavras-chaves: política educacional; inclusão; educação especial; educação inclusiva; necessidades educacionais especiais.

ABSTRACT

The main objective of this work was to study 'inclusion' policies in Brazil through the understanding of the processes related to special education. We have taken into consideration, for the development of the proposed analyses, three levels of elaboration: 1) the educational policies of the 1990s and the beginning of the twenty-first-century and their implications for the education of those subjects who are considered to have some kind of disability; 2) the notion of 'inclusion' thought of as a public policy; and 3) the relation between these two levels with the orientation of multilateral organisms that refer to inclusion. The research allowed the characterization and contextualization of the educational inclusion policy of subjects who are considered to have some kind of disability in Brazil, as well as the identification of the theoretical references that can be related to 'inclusion' policies in the national and international debates. In this sense, we have tried to understand how the Brazilian policy for special education incorporates such aspects. The investigation was developed by means of an analysis of national and international documents based upon the "textually oriented discourse analysis" proposed by Norman Fairclough. The discourses related to inclusion policies propose a 'solution' for social, economic, political, and educational problems currently present. In order to accomplish that, these inclusion policies count on a network of 'politically correct' concepts in an attempt to construct a language of 'social change' that aims at motivating social subjects to support the policies' projects. The analysis of the political proposition of Brazil's special education, in its relation to the ideas about inclusion divulged at an international level, made possible the discussion of three tension points: management, organization forms of pedagogical work, and teachers' training and work. The identification and analysis of these axes allowed us to show that the political strategies for Brazil's special education simultaneously advertise the existence of a cohesive and harmonious society and present strategies to administrate, justify and legitimate social and education inequities based upon the market's logic.

Key-words: educational policy; inclusion; special education; inclusive education; special educational needs.

LISTA DE SIGLAS

ADTO – Análise de discurso textualmente orientada

ANPEd – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

AVAS – Atividades da Vida Autônoma e Social

BM – Banco Mundial

MEC – Ministério da Educação

CCE – Comissão das Comunidades Européias

CENESP – Centro Nacional de Educação Especial

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CNE – Conselho Nacional de Educação

CFE – Conselho Federal de Educação

CORDE – Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

EFA – Education for all

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FSP – Folha de São Paulo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

NEBA – Necessidades Básicas de Aprendizagem

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEESP – Secretaria de Educação Especial

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Serviço de apoio pedagógico especializado na classe comum.....	91
Quadro 2 – Serviço de apoio pedagógico especializado em salas de recursos.....	92
Quadro 3 – Atendimento pedagógico especializado em classe especial.....	93
Quadro 4 – Atendimento pedagógico nas escolas especiais.....	95
Quadro 5 – Relação entre escolas especiais públicas e privadas nas Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.....	161
Quadro 6 – Competências previstas para professores capacitados e especializados.....	185

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
1 Dos objetivos.....	01
2 Das justificativas para desenvolver esta pesquisa.....	02
3 Da questão metodológica.....	09
3.1 Das fontes documentais e sua produção.....	11
3.2 Da apreensão do discurso político.....	14
3.3 A opção pela análise documental.....	15
4 Da organização do texto.....	20
CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS DE INCLUSÃO: CONCEITOS E CONCEPÇÕES.....	22
1.1 Inclusão e exclusão.....	22
1.2 Políticas públicas de inclusão.....	31
1.2.1 Concepção de Estado.....	34
1.2.1.1 A reforma do Estado.....	35
1.2.2 Sociedade civil.....	38
1.3 As políticas de inclusão e a educação especial: a apreensão do debate pela área.....	46
1.3.2 Abordagem das políticas de inclusão relacionadas à educação especial com base nas escolas.....	47
CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA DE INCLUSÃO DE SUJEITOS CONSIDERADOS COM DEFICIÊNCIAS.....	49
2.1 A Resolução CNE/CEB nº 2/2001.....	49
2.2 O Parecer CNE/CEB nº 17/2001.....	69
2.2.1 Uma justificativa para a política de inclusão.....	71
2.2.2 O objetivo da política de inclusão.....	74
2.2.3 Os princípios que orientam a política nacional de inclusão educacional.....	76
2.2.4 O conceito de necessidades educacionais especiais.....	79
2.2.5 O conceito de educação especial na educação básica.....	81
2.2.6 O conceito de inclusão.....	83
2.2.7 Organização dos sistemas de ensino para o atendimento educacional de alunos com necessidades especiais.....	86
2.2.7.1 Organização das escolas regulares para o atendimento dos alunos com necessidades educacionais especiais.....	90
2.2.7.2 A organização das escolas especiais para o atendimento dos alunos com necessidades educacionais especiais.....	94
2.3 Pontos de tensão na política educacional direcionada aos sujeitos considerados com deficiência.....	98
CAPÍTULO 3 - DISCURSOS E POLÍTICAS DE “INCLUSÃO” NA VIRADA DO SÉCULO.....	101
3.1 Introdução.....	101
3.2 Matizes discursivos das políticas de “inclusão”.....	104
3.2.1 Matiz gerencial.....	104

3.2.1.1 Modelo de Estado.....	105
3.2.1.2 Concepção de sociedade civil.....	110
3.2.1.2.1 Comunidade	111
3.2.1.2.2 Cidadania ativa.....	114
3.2.1.2.3 Capital social.....	117
3.2.1.3 Abordagem de proteção social.....	123
3.2.2 Matiz humanitário.....	126
3.2.2.1 Justiça social.....	126
3.2.2.2 Coesão social.....	128
3.2.2.3 Solidariedade.....	129
3.2.2.4 Pertencimento.....	130
3.2.3 Matiz pedagógico.....	131
3.2.3.1 Padrão de aprendizagens.....	131
3.2.3.2 Formação, perfil e competências do professor.....	135
3.3 Tecendo os fios dos discursos para compreender as políticas de inclusão e as propostas para a educação nessa perspectiva.....	137
3.3.1 Aproximações ao pensamento de Karl Mannheim: o “planejamento para a liberdade”	140
3.3.2 Aproximações ao pensamento de Talcott Parsons: coesão, motivação e adaptação.....	146
3.4 Na direção de uma síntese sobre discursos e políticas de inclusão.....	150

CAPÍTULO 4 - A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA VIRADA DO SÉCULO: CONTORNOS E POSSIBILIDADES A PARTIR DE UM MODELO DE INCLUSÃO.....

4.1 Introdução.....	152
4.2 Contornos e possibilidades referentes à gestão, formas organizativas do trabalho pedagógico e formação e trabalho docente na educação especial na educação básica.....	155
4.2.1 A gestão da educação especial na educação básica.....	157
4.2.1.1 A oferta dos “serviços” de educação especial.....	157
4.2.1.2 A “sustentabilidade” do processo inclusivo.....	164
4.2.1.3 A gestão proposta segue o modelo gerencial.....	167
4.2.2 Formas organizativas do trabalho pedagógico na educação especial na educação básica.....	168
4.2.2.1 Uma abordagem educacional para a educação especial.....	168
4.2.2.2 Uma crítica à homogeneização da escola regular.....	174
4.2.2.3 A manutenção das desigualdades educacionais.....	177
4.2.3 Formação e trabalho docente na política de educação especial na educação básica.....	178
4.2.3.1 A formação dos professores.....	180
4.2.3.2 As “competências” dos professores.....	183
4.2.3.3 A hierarquia como elemento de gestão do trabalho docente.....	186
4.3 Contornos e possibilidades de uma política educacional.....	189

CONSIDERAÇÕES FINAIS: SOBRE PERIGOS E ESPERANÇAS.....

REFERÊNCIAS.....	200
FONTES DOCUMENTAIS.....	210
DOCUMENTOS NACIONAIS.....	210

DOCUMENTOS INTERNACIONAIS.....	212
APÊNDICE.....	215

INTRODUÇÃO

1 Dos objetivos

“Inclusão social” e “educação inclusiva” são expressões que ganharam importância no discurso de diferentes correntes político-ideológicas e nas discussões desenvolvidas no campo teórico, nos últimos anos. É possível perceber, portanto, tentativas de defini-las como conceitos e delinear caminhos para implantá-las na condição de políticas. Debates com tais finalidades têm focalizado as chamadas “minorias” ou “grupos excluídos” que, numericamente, representam a maior parte da população mundial. É exatamente um diagnóstico de produção de “exclusão social” que tem justificado a necessidade de propor políticas que contemplem a “inclusão social”.

No presente trabalho, tenho como objetivo estudar as políticas de “inclusão” no Brasil, procurando compreender os processos pelos quais se articulam à educação especial. O debate acerca da “educação inclusiva” tem sido enfatizado neste campo, não sem polêmica. Análises preliminares já indicavam alguns pontos de tensão, dentre os quais destaco a compreensão de educação especial como “modalidade educacional” que permeia os discursos das políticas para o setor no âmbito nacional. Tal apreciação permitiu perceber que as políticas de inclusão, do ponto de vista da sua proposição, compreendem todos os tipos de atendimento educacional direcionados aos sujeitos com “necessidades educacionais especiais”, independentemente de estarem localizados na rede regular de ensino ou em instituições especializadas. Essa discussão adquire maior complexidade ao se observar que a proposta educacional para a área relaciona educação especial e educação básica, permitindo a apreensão segundo a qual só seriam “inclusivos” os trabalhos realizados no ensino regular. Contudo, a compreensão de educação especial como “modalidade educacional” parece ser o argumento crucial para que a política pública de educação especial em vigor seja divulgada como “inclusiva” em todos os seus desdobramentos.

As análises propostas pretendem atingir três níveis de elaboração: 1) a política educacional dos anos 1990 e início do século XXI e suas implicações para a educação de

sujeitos considerados com deficiência; 2) a “inclusão” pensada como política pública; e 3) a relação desses dois níveis com as orientações de organismos multilaterais referentes à inclusão.¹

Com a intenção de mais bem apreender esse debate, os objetivos específicos deste estudo são: 1) caracterizar e contextualizar a proposta nacional de política educacional de inclusão de sujeitos considerados com deficiência no Brasil; ² 2) identificar no debate nacional e internacional as bases teóricas das políticas de “inclusão”; 3) apreender a incorporação dessas bases pela política de educação especial brasileira.

Também se faz necessário apresentar algumas questões iniciais a orientar esse debate: as políticas de inclusão, nos termos de sua proposição, contribuem para publicizar as desigualdades que historicamente constituem a educação dos sujeitos considerados com deficiência? Favorecem práticas de ampliação da participação desse grupo de pessoas na vida social, em especial no âmbito da educação? Quais as bases que as sustentam? Qual a racionalidade que as preside?

2 Das justificativas para desenvolver esta pesquisa

Ao longo de minha vida profissional, ³ tenho localizado minhas preocupações e atividades de pesquisa acadêmica sobre os processos e as relações que envolvem sujeitos considerados com deficiência e educação, seja no âmbito do ensino fundamental ou na

¹ Os organismos internacionais cujos documentos serão analisados neste estudo são: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial (BM) e duas comissões da Europa: Comissão das Comunidades Européias (CCE) e Comissão sobre Criação de Riqueza e Coesão Social.

² Faço a opção por esta terminologia a partir da discussão desenvolvida em Carneiro (1996), que adota “alunos considerados [...]”. Nos últimos anos, a expressão “portadores de” tem sido refutada, entre outros motivos, por ser um léxico de difícil tradução para as diferentes línguas, sob o risco de mudar de sentido (MITTLER, 2003). Assumo a referência a sujeitos considerados com deficiência no intuito de declarar o foco de minhas preocupações em termos educacionais.

³ Primeiro como fisioterapeuta, atuando em escolas especiais que atendiam alunos considerados com deficiência mental, muitos deles apresentando deficiências motoras e, em grande medida, por isso considerados com diagnóstico relacionado ao rendimento intelectual. Depois, como professora em instituições de ensino superior, no setor público e privado, trabalhando em cursos de pedagogia, particularmente na Habilitação Educação Especial.

educação profissional.⁴ No Mestrado em Educação foi possível perceber que o acesso ao ensino fundamental para esse grupo de alunos está profundamente vinculado a iniciativas particulares, às suas próprias ações, de seus familiares ou de seus professores e professoras individualmente. Embora se tenha convicção sobre a importância das garantias constitucionais em relação ao direito à educação, no estudo referido foi possível perceber que a escolarização no ensino regular é constituída, em grande medida, pela privatização das relações no interior do espaço público (GARCIA, 1998). Concluiu-se que a educação é ofertada aos sujeitos considerados com deficiência em condições de amplo conflito entre público e privado, em circunstâncias que evidenciam e constituem o embate travado na luta pelos direitos sociais previstos constitucionalmente. Naquela investigação, a política educacional recebeu tratamento de “pano de fundo” para o desenvolvimento das reflexões que receberam maior atenção, a saber, o cotidiano da escolarização.

A partir daquela pesquisa, uma das possibilidades que se desenharam como estratégia para avançar nas reflexões sobre esse campo foi dedicar uma maior atenção à política educacional, agora como objeto da investigação e, mais precisamente, abordando as proposições para a educação de sujeitos considerados com deficiência sob a bandeira da “inclusão”.

Para justificar a realização de uma pesquisa sobre esta temática parece necessário considerar quem é a população que precisa de uma política pública de educação especial no Brasil, quem é aluno potencial da educação especial, e até mesmo a controvérsia sobre o número de pessoas que constituem essa população.

Segundo o IBGE, os sujeitos considerados com deficiência, no Brasil perfazem 14,5% da população nacional, o que significa aproximadamente 24,5 milhões de pessoas. Ao procurar dimensionar e identificar esse grupo, o rastreamento quantitativo por intermédio dos indicadores estatísticos pode ser um primeiro caminho. Por outro lado, levando em conta a visível heterogeneidade da sociedade brasileira (PAOLI, 1987), as indicações quantitativas não são suficientes, sendo necessário perceber essa realidade de

⁴ O interesse de pesquisa tem se voltado, particularmente, para os processos educacionais envolvendo sujeitos que apresentam seqüelas motoras. Vale ressaltar o estudo realizado no curso de Mestrado em Educação (UFSC/SC), no qual foi desenvolvida uma investigação a respeito da inserção escolar de alunos que apresentam seqüelas motoras no ensino regular, concluído em 1998. Em relação à educação profissional, destaca-se o texto *A proposta de expansão da educação profissional: uma questão de integração?* apresentado na 24^a Reunião Anual da ANPEd, Caxambu/MG, 2001.

maneira mais qualitativa. Algumas novas perguntas podem ser elencadas nessa direção: onde moram (urbanos, rurais, centro, periferia)? Estão em que momento da vida, em que faixa etária (crianças, jovens, adultos, terceira idade)? Qual a distribuição por gênero? São trabalhadores? São estudantes (de quais níveis de ensino)?

Em minha experiência profissional, conheci sujeitos considerados com deficiência que se tornaram adultos convivendo com uma série de condições identificadas como de “desigualdade social”. Para dar alguns exemplos, posso citar o analfabetismo, a ausência de uma formação profissional, o subemprego ou a inserção no mercado de trabalho pela porta da informalidade, a não participação na população economicamente ativa e a conseqüente dependência da família em termos de subsistência, além de severas restrições à participação em situações de acesso à cultura e ao lazer. Penso que estes exemplos aproximam a experiência de vida de muitos sujeitos considerados com deficiência à experiência da maioria da população brasileira. Posso citar outros aspectos, aparentemente mais específicos, tais como o prejuízo em relação às condições orgânicas decorrentes da ausência ou insuficiência de reabilitação física, ou a inatividade física por conta da permanência prolongada em cadeiras de roda ou mesmo acamados. Mas esses exemplos são apenas aparentemente específicos desse grupo de pessoas, pois costumam ser compartilhados por crianças, idosos ou doentes crônicos em algum momento de suas vidas, particularmente por aqueles que integram famílias de baixa renda ou que vivem institucionalizados.

Trago à tona esses elementos constituintes das condições de vida que podem ser experienciadas por sujeitos considerados com deficiência com a intenção de partilhar um pressuposto: embora apresentem características relacionadas a questões físicas, sensoriais, de comportamento, síndromes, ou mesmo ao seu desempenho intelectual, não são tais elementos, de maneira isolada ou primordial, que definem sua constituição como sujeitos sociais. Não se trata aqui de negar características individuais, mas de necessariamente relacioná-las a todo um conjunto de condições que constituem a vida humana situada num momento histórico e num modelo de sociedade. Considero a necessidade de levar em conta não apenas as “determinações biológicas”, mas as múltiplas determinações, dentre as quais podem ser pinçadas as características físicas, neurológicas, sensoriais, mas sempre pensadas no conjunto das relações sociais (JANNUZZI, 1997). As características

relacionadas à deficiência foram – e são – identificadas socialmente no embate com as exigências que cada sociedade, em cada período histórico, apresentou aos indivíduos (BUENO, 1997). O que está no foco da definição histórica de deficiência não são as características individuais, mas as suas conseqüências sociais sobre a participação dos sujeitos nas sociedades em diferentes momentos históricos (BUENO, 1997).

Ao referir pessoas identificadas como deficientes, não estou falando propriamente de uma categoria de sujeitos, uma vez que esta expressão exige um complemento descritivo. Torna-se necessário, portanto, acrescentar outras definições sobre o tipo de deficiência, tais como: mental, física, auditiva, visual ou múltipla. Estas classificações, todavia, também não definem satisfatoriamente a população a ser atendida por políticas públicas de educação especial.

O que procuro afirmar aqui é que, a despeito de as características relacionadas à deficiência constituírem esses sujeitos, sua identidade é também atravessada por outros elementos, como etnia, gênero, opção sexual, faixa geracional, condições de moradia, entre outros. Contudo, todo esse debate está balizado pela categoria classe social que permanece fundamental para discutir a sociedade contemporânea. A relação capital/trabalho continua tendo centralidade na análise social (MÉSZÁROS, 2002) e considero-a imprescindível para se pensar criticamente as políticas de inclusão.

O raciocínio que estou procurando desenvolver aqui remete para o reconhecimento da diferença de uma forma concreta, ou seja, em suas múltiplas dimensões, em suas muitas expressões. Procuro, com isso, fugir de uma compreensão que toma a deficiência como diferença principal, e define as necessidades educacionais de uma pessoa basicamente a partir do tipo de deficiência com o qual ela está identificada. Afirmo que as características que historicamente foram relacionadas a quadros de deficiências são importantes para se pensar os tipos de necessidades educacionais que estão em jogo, mas também que este é um esforço insuficiente, pois para efetuar essa avaliação é indispensável ter conhecimento de outros elementos que constituem a vida do sujeito. O conjunto das condições que compõem a sua vida é que vai indicar, de maneira mais apropriada, quais as necessidades que devem ser atendidas em seu processo educacional.

Mas, ao refletir sobre as necessidades educacionais de sujeitos considerados com deficiência no Brasil, emerge a questão: quantos são aqueles que estão em idade escolar?

Onde estudam? Do ponto de vista estatístico estas são perguntas difíceis de responder, uma vez que não há total confiabilidade nos dados que têm sido divulgados. Segundo Odeh (2000, p. 28), “nos países do hemisfério sul não se conhece nem o número de crianças com deficiências em idade escolar, nem os números precisos daquelas que recebem algum tipo de atendimento educacional”. Alguns estudos no Brasil indicam taxas ínfimas de escolarização para alunos com deficiência: 1,5-2% (FERREIRA, 1992); 1% (TOREZAN e CAIADO, 1995). Ainda que não se chegue a um consenso, esses dados remetem para uma compreensão do desconhecimento atual a respeito da população brasileira considerada com deficiência em idade escolar, o que dificulta a análise acerca do que representam os resultados do censo educacional realizado pelo INEP (BRASIL, 2002), segundo o qual o total de matrículas na educação especial brasileira é de 337.897, sendo 175.413 no ensino fundamental. Estas informações podem contrastar com os 97% de escolarização de crianças entre 7 e 14 anos que vêm sendo divulgados, embora se possa questionar se parte desses alunos não estaria sendo “excluída” da escola ou na escola (FERRARO, 1999) por serem identificados como “deficientes”.

Voltando a atenção para as relações estabelecidas no sistema escolar, destacam-se aqui as elaborações de Carvalho (1997) acerca dos dispositivos de saber e de poder que “repartiam os homens em classes de seres desiguais”, em relato sobre experiências pedagógicas em São Paulo no início do século vinte:

Conhecer o indivíduo era operar com tipologias que ordenavam a variedade dos fatos observados e medidos de modo a subsumi-los a classificações tidas como derivados da natureza das coisas. Era enquadrar o indivíduo no tipo e ler nos corpos sinais que uma ciência determinista constituía como índices de normalidade, anormalidade, ou degeneração. Era classificar o tipo segundo divisões inscritas na natureza, que repartiam e hierarquizavam a humanidade. E era [...] operar com os parâmetros postos pelas teorias raciais que, desde finais do século anterior, vinham se constituindo na linguagem principal dos intelectuais brasileiros, no seu afã de pensar as possibilidades de progresso para o país e legitimar as hierarquias sociais. (CARVALHO, 1997, p. 275).

Tais definições sobre os sujeitos, com base no conhecimento científico, serviam de orientação para a escolaridade, desde os locais onde deveria ocorrer até os métodos de ensino; isso em um momento de constituição de um sistema educacional público. O projeto liberal propunha, ao mesmo tempo, a idéia de universalizar o acesso à escola e a

classificação daqueles que, por serem considerados diferentes, eram tratados como desiguais, no contexto de uma sociedade excludente. Para tanto, apoiava-se em abordagem de caráter biologizante, cujo enfoque organicista da deficiência foi criticado ao longo do século XX (embora permaneça vivo), e contraposto por um modelo que permite considerar a deficiência como um fenômeno social.⁵ Essa observação ganha importância neste debate ao chamar a atenção para os limites e possibilidades das abordagens na superação dos processos de desigualdade social. A necessidade de mais bem compreender as propostas políticas de inclusão implica perceber os modelos teóricos que as sustentam, mas também relacioná-las a outros elementos fundamentais.

No contexto de um debate sobre educação especial como política pública, os elementos aqui apresentados nos levam a pensar sobre o movimento social em torno das reivindicações dos deficientes. Não é incomum que se pense sobre os deficientes como seres apolíticos.⁶ Essa é uma característica historicamente observada nas relações estabelecidas neste campo e que certamente pode ser percebida na atualidade. Porém, torna-se importante registrar aqui que, se a manifestação política dos sujeitos considerados deficientes não expressa grande visibilidade, também não se observa uma contrapartida, por parte dos seus observadores, em procurar percebê-la.

Mesmo nas instituições especializadas para seu atendimento, não se pode afirmar o reconhecimento de suas ações e reações como resistência ao que lhes é proposto. Por exemplo, quando um aluno considerado com deficiência não se submete a uma avaliação, em geral isso é relacionado ao seu diagnóstico ou estágio de desenvolvimento de seu quadro de deficiência. Dificilmente essa situação é compreendida como uma ação de resistência de um sujeito político que não quer se submeter a um conjunto de práticas. Embora sua organização em associações de modo a dar maior visibilidade as suas lutas seja incipiente, isso não significa que as suas bandeiras não estejam sendo contempladas nas associações organizadas em torno de outras agendas. Muitos sujeitos considerados com deficiência convivem com seus familiares, os quais podem participar de organizações políticas por outras causas, mas não se tem a dimensão do quanto as questões que se relacionam diretamente à condição de deficiência são atingidas por essas lutas.

⁵ Em grande medida, essa crítica tem sua matriz nos estudos de Lev S. Vigotski e seus colaboradores.

⁶ A este respeito ver: NEVES, T.R.L. O Movimento de auto-advocacia e a educação para a cidadania. In: PALHARES, M.S. e MARINS, S. **Escola Inclusiva**. São Carlos: EDUFSCar, 2002.

Observa-se que, no planejamento das políticas públicas, tem ocorrido um fracionamento da análise sobre as lutas sociais, o qual faz uma mediação no sentido de pensar, de maneira isolada, cada um dos grupos focalizados pelas políticas públicas, fazendo parecer que cada sujeito constitui apenas uma categoria social, ou seja, o negro não é deficiente, o deficiente não é mulher, a mulher não é idosa, e assim sucessivamente. Popkewitz e Lindblad (2001) investigam a proposição de categorias – “classes humanas” – por intermédio dos estudos estatísticos, produzindo divisões e classificações relacionadas à normalidade e ao desvio, as quais oferecem indicadores para intervenções políticas. Esses indicadores constituem um discurso que sinaliza sobre o que vai bem e o que vai mal na sociedade, apontando os rumos de mudanças necessárias. Trata-se, portanto, de uma leitura sobre o uso discursivo de dados estatísticos como forma de tornar natural uma categorização das pessoas, bem como as “soluções” mais adequadas aos seus problemas. Pensando especificamente sobre a população considerada com deficiência, como abordá-la sem ao mesmo tempo borrar as fronteiras de relações econômicas, éticas, de gênero, de etnia, de maior ou menor consciência política, de maior ou menor noção de direitos coletivos e individuais, entre tantos outros elementos?

Pesquisar as proposições políticas de inclusão educacional de sujeitos considerados com deficiência é uma tentativa de oferecer uma leitura crítica das propostas que chegam às escolas anunciando mudanças nas práticas educacionais. Mesmo que nem todos os documentos das agências multilaterais que tratam da educação cheguem às escolas de ensino fundamental no Brasil, suas idéias mais importantes são acessíveis aos professores e gestores por diversas maneiras. Em relação a isso, há muitas perguntas feitas pelos professores do ensino regular em situação de formação que expressam dúvidas, dentre as quais destaco duas que considero ilustrativas do debate em torno da questão da “inclusão escolar”: 1) “O que ‘eles’ querem que a gente faça”? 2) “Por que somos ‘nós’ que temos que dar conta”? Estas indagações ajudam a perceber que as proposições políticas sobre inclusão educacional e escolar não são consensuais e podem gerar apreensões diferentes. Além disso, caracterizam uma necessidade de ir mais fundo no debate acerca da “educação inclusiva” em sua dimensão política. A oposição entre “eles” e “nós” representa o embate

existente entre sujeitos que ocupam lugares sociais diferentes;⁷ a necessidade de definir papéis e tarefas no âmbito escolar expressa a urgência em aclarar qual ou quais os sentidos das políticas de inclusão voltadas para a educação de sujeitos considerados com deficiência.

Por meio destas reflexões não pretendo perceber como os professores apreendem tais políticas, mas contribuir para compreender sobre “como” e “porquê” estão sendo propostas neste momento histórico.

3 Da questão metodológica

Ao analisar as políticas de inclusão tenho como ponto de partida que os discursos políticos são produzidos à luz de um embate de interesses: são gestados, são expressão, e são apreendidos em relações de conflito. São assimilados por grupos diferentes de maneira seletiva, a partir de seus crivos, segundo aquilo que é julgado como mais importante nos enunciados políticos.

Não se trata aqui de considerar uma proposta política, verificando em que medida ela se realiza. Portanto, esta não é uma avaliação da “efetividade” da política, ou seja,

o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. (ARRETCHE, 1998, p. 31).

Pretendo desenvolver uma análise das políticas de inclusão no âmbito de sua proposição, não a considerando como um pacote de medidas que é entregue para a população, mas como objeto de “contestação”, como algo a ser discutido, como um processo mais que um produto (OZGA, 2000). Nesse caso, a máxima de que o discurso político não se materializa na prática está sendo considerada aqui como superada pela compreensão segundo a qual os discursos políticos já são práticas (FAIRCLOUGH, 2001), que se põem sob suas próprias concepções.

⁷ O “eles” faz referência ou aos governos ou às agências multilaterais e o “nós” aos professores e professoras do ensino regular.

Deste modo, não se pretende discutir a oposição discurso-prática. Estou compreendendo que o discurso é prática política, é expressão e constituição da realidade social, não o único, mas um elemento fundamental da constituição de um conjunto de relações sociais.

Para desenvolver esta tarefa, a contribuição teórico-metodológica de uma investigação com materiais históricos (THOMPSON, 1981) é fundamental.

A realidade vivida e investigada é histórica, complexa, contraditória, processual. O que está dado aos nossos órgãos dos sentidos não representa tudo aquilo que se pode conhecer. Pode-se avançar na apreensão dos processos que constituem a realidade, tomando por base as evidências referentes a um determinado tema. A partir de algumas evidências iniciais, pode-se elaborar “abstrações razoáveis”, que significam uma primeira aproximação em relação ao objeto investigado, ao modo como está situado historicamente, ou seja, o conjunto de relações estabelecidas e que constituem suas determinações e regularidades. Este processo inicial pode e deve ser complexificado, aprofundado, resultando em novas elaborações, novas aproximações em torno dos elementos encontrados. Para tanto, Thompson (1981) propõe um interrogatório, no qual se opera um diálogo entre as evidências e as categorias (abstrações razoáveis elaboradas com base na realidade). Nesse diálogo, procede-se a uma complexificação da compreensão de determinado objeto, a respeito do qual são percebidas relações com outros elementos da realidade, o modo mesmo como se constitui em objeto do conhecimento. Tais relações conferem vida ao objeto e, por isso, uma vez que se tem dificuldade em perceber suas determinações e regularidades, o objeto de pesquisa mantém-se como abstração. O avançar deste processo constitui-se na sua possibilidade de concretização.

Com base nas contribuições da “lógica histórica” (THOMPSON, 1981), os elementos constitutivos das relações sociais capitalistas devem, necessariamente, ser levados em consideração e receber um tratamento devido. Esse referencial cumpre um papel de base de sustentação para os procedimentos metodológicos mais específicos que serão tratados a seguir.

3.1 Das fontes documentais e sua produção

O material empírico examinado nesta investigação constitui-se de dois tipos de fontes documentais, a saber:

- a) aquelas representativas das políticas nacionais para a educação especial:
- BRASIL. CNE/CEB. **Resolução nº 2/2001**, que institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. Brasília, 2001.
 - BRASIL. CNE/CEB. **Parecer nº 17/2001**. Brasília, 2001.
- b) aquelas publicadas por agências multilaterais.
- UNESCO. Declaração de Salamanca. Salamanca, Espanha, 1994;
 - UNESCO. Salamanca – *cinco años después. Una revisión de las actividades de UNESCO a la luz de La Declaración y el marco de acción de Salamanca*. 1999a.
 - UNESCO. *La participación en la educación para todos: la inclusión de alumnos con discapacidad*. Boletín EFA 2000, 1999b;
 - CCE. *A memorandum on lifelong learning*. Bruxelas, 2000;
 - DAHRENDORF, R. (coord). *Report on wealth creation and social cohesion in a free society*. London, 1995;
 - BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001. Luta contra a pobreza. Panorama geral. Washington, 2000;
 - HOLZMANN, R. e JORGENSEN, S. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Documento de trabajo n. 0006 sobre protección social*. Banco Mundial, 2000;
 - BANCO MUNDIAL. *Social protection sector strategy: from safety net to springboards*. S/d;
 - RANSON, S. *The new learning for inclusion and capability: towards community governance in the education action zones*. OCDE, 2001.
 - CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Vigésimoctavo periodo de sesiones*. México, 2000.

As fontes trabalhadas estão divididas aqui em principais, também chamadas de “*corpus* documental” (FAIRCLOUGH, 2001), e complementares, todas circunscritas ao período 1990-2001.⁸ Para efeito deste trabalho, os documentos analisados foram também classificados em normativos e orientadores. Os normativos são aqueles apresentados com *status* de lei, com a função de regulamentar a vida social e estão relacionados de maneira direta ao Estado brasileiro. Já os orientadores são compreendidos como produzidos no âmbito nacional e internacional com a função de estabelecer uma interlocução com a sociedade a respeito de idéias, de concepções, visando propor consensos sobre as questões educacionais.

É razoável supor que os documentos normativos também divulguem concepções a respeito da educação e da sociedade como um todo, da mesma forma que o conteúdo dos documentos orientadores pode ser apreendido como norma. Contudo, esta categorização cumpre a função de destacar características próprias de cada grupo segundo as finalidades mais explícitas de sua produção. Da mesma forma que, apesar de apresentarem argumentos e fundamentos comuns, os quais expressam uma certa unidade na proposição de políticas para a educação, cada documento precisa ser examinado em sua singularidade.

É importante explicitar também que os organismos internacionais aqui identificados, e cujos documentos políticos foram analisados, não se constituem em um bloco monolítico, sendo atravessados por múltiplas relações, disputas de poder político, constituídos por técnicos, consultores e demais agentes de diferentes formações que enriquecem e dinamizam sua existência no cenário político internacional. Estou afirmando, portanto, a possibilidade concreta de coexistirem compreensões e projetos em disputa entre e no interior dessas agências. Contudo, embora guardem suas características próprias,

⁸ Foram consideradas fontes complementares nos termos deste trabalho: BRASIL. Presidência da República. MARE. Câmara da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. 1995c; BRASIL. MEC. INEP. **LDBEN 9394/96**, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996; BRASIL. **Política nacional de educação especial**. Brasília: MEC/SEESP, 1994b; BRASIL. MEC/INEP. EFA 2000. **Educação para todos: avaliação do ano 2000**. Informe nacional. Brasília, 1999; BRASIL. MEC/SEESP. **Educação para todos – EFA 2000. Avaliação: políticas e programas governamentais em educação especial**. Brasília, 2000b; BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2000a; BRASIL. MEC/SEF/SEESP. **Parâmetros curriculares nacionais**. Adaptações curriculares. Estratégias para a educação de alunos com necessidades educacionais especiais. Brasília, 1998; BRASIL. MEC. SEESP. **O processo de integração escolar dos alunos portadores de necessidades educacionais especiais no sistema educacional brasileiro**. Série Diretrizes, n. 11, Brasília, 1995a; UNESCO. **Declaração mundial de educação para todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Tailândia, 1990.

UNESCO e CEPAL, por exemplo, têm em comum o fato de serem agências das Nações Unidas. E, além disso, observa-se na documentação emitida pelos organismos internacionais tratados neste estudo a prática de referendar-se mutuamente.

O tratamento dedicado às fontes e sua produção tem importância fundamental. As fontes também são históricas, constituídas sob um conjunto de condições e, portanto, devem-se extrair delas os elementos relacionados a cada objeto de investigação. É preciso interrogá-las, “fazê-las falar” sob critérios definidos, para não se cair no risco de elevá-las ao *status* de objeto (THOMPSON, 1981). No caso específico deste trabalho, é importante salientar algumas armadilhas metodológicas que se apresentam, dentre as quais destaco a possibilidade de que os documentos elaborados e divulgados em âmbito internacional e nacional sejam tratados como “demiurgos” da política educacional e das propostas que veiculam.

Os documentos expressam o resultado, num tempo e espaço históricos, do embate vivido por diferentes forças sociais; eles representam a apropriação, por parte de seus formuladores, de conjuntos de idéias, pensamentos, políticas, ações vividas pelas diferentes populações. Dentre aquilo que já está presente na vida social, os formuladores dessa documentação enfatizam, sublinham, focam algumas práticas e pensamentos; desqualificam, obscurecem, desprezam outros. Pensamentos e práticas mais convenientes a um projeto social ganham corpo, formas, conceitos, concepções que os sustentem e passam a ser considerados como “propostas”, “diretrizes”, “parâmetros” etc. Aos leitores menos avisados, e o somos quase todos, é como se esses materiais ganhassem a força de “realizar”, a magia de “reinventar” o real, o fascínio de “determinar” a história.

Com muito mais cuidado e atenção podem-se tomar essas fontes documentais como material a ser pesquisado e a concorrer para a compreensão da realidade, mas que, ao mesmo tempo, ganha legitimidade para difundir suas idéias ao maior número possível de pessoas. Os documentos são desdobrados, transformam-se em outros, com linguagem mais familiar, reelaborados por técnicos e consultores de secretarias de educação estadual e municipal, num processo de divulgação de idéias e conceitos-chaves. Observa-se também o engajamento, nesse processo de difusão, de intelectuais que publicam livros em grande quantidade e acessibilidade à rede de ensino, de modo que os pensamentos e práticas enfatizadas pelas agências multilaterais também chegam à escola legitimadas pela empatia

que os professores e professoras têm em relação a algum autor ou autora. Nesse caso, chegam na forma de literatura especializada, fugindo do formato de “diretrizes de política”, que muitas vezes não é bem recebido na escola por ser identificado como proposição “de cima para baixo” e considerado por muitos professores e professoras como uma demonstração de autoritarismo.

Ainda vale citar uma última estratégia de divulgação desse ideário: a participação de organizações empresariais que têm voltado suas ações e interesses para o setor educacional sob a bandeira da “responsabilidade social” – nesse processo fica mais evidente a importação de conceitos e indicadores do setor produtivo para o discurso educacional, mudando o seu sentido e forjando, simbolicamente, uma convergência entre mercado e desenvolvimento humano com padrões de dignidade.⁹

3.2 Da apreensão do discurso político

O discurso político não é apreendido passivamente pelas professoras e professores das redes de ensino, bem como pelos que atuam em escolas especiais. Ao contrário, estes organizam suas ações profissionais pela “contestação” das proposições políticas para a educação, conforme as captam e quer sejam favoráveis ou contrárias àquilo que compreendem que deva ser realizado (OZGA, 2000).

A apreensão desse discurso é feita de formas diferenciadas por sujeitos sociais que ocupam lugares diferentes; a observação assistemática permite perceber que os professores do ensino regular expressam várias compreensões: alguns não sabem se devem ter participação nos processos de “inclusão”; outros se sentem implicados na questão, mas não sabem como levar essa proposta à frente; outros ainda buscam se “capacitar”, acreditando tratar-se de uma questão técnica. O mesmo ocorre nas instituições de educação especial cujos professores compreendem que podem colaborar com a “inclusão” escolar, todavia podem promovê-la de maneiras diferentes daquelas praticadas no ensino regular. Entre os profissionais pode-se encontrar aqueles que são absolutamente contra ou francamente favoráveis a essa política, sem meios-termos. Outros ainda conseguem identificar pontos

⁹ Dentre esses conceitos podem ser citados: gestão, competitividade, mercado, produtividade, eficiência.

positivos e negativos da questão. Mas, de todo modo, essa discussão costuma ocorrer de forma intensa.

Sujeitos considerados com deficiência, organizados em grupos ou individualmente, mobilizam-se pelo exercício de seus direitos relacionados à educação, mas podem fazê-lo das mais diversas formas, seja pela via de iniciativas particulares, ou mantendo viva a chama do clientelismo na relação com os poderes executivos e legislativos de governos estaduais e municipais, principalmente junto a vereadores, ou ainda com o apoio de organizações não-governamentais.

Estes são apenas exemplos de como as políticas e os discursos de “inclusão” vêm sendo apreendidos – e contribuindo para organizar práticas – por grupos sociais diferentes, expressando as controvérsias existentes em torno do tema. A apropriação de uma proposição política não é uniforme nem homogênea, seja entre grupos diferentes, ou mesmo dentro de um mesmo grupo. Quaisquer que sejam as idéias e as práticas apresentadas pelos sujeitos sociais no campo educacional, porém, isso necessariamente representa um posicionamento político.

Os documentos podem ser apreendidos, portanto, sob bases e filtros diferentes daqueles com os quais foram formulados. Mas, até que isso seja percebido, os *slogans* já foram divulgados e as palavras-chaves já dominaram o discurso do cotidiano escolar. Alguns conceitos passam a integrar a linguagem cotidiana dos profissionais da educação, de modo que, em alguns casos, o discurso político (ou seus fragmentos) absorvido e reproduzido acriticamente substitui a teoria na orientação do trabalho educacional e pedagógico.¹⁰

3.3 A opção pela análise documental

A definição do procedimento metodológico desta pesquisa – análise documental –, deveu-se à possibilidade de ter acesso a documentos que contêm proposições em termos das políticas de “inclusão”. Ao longo dos anos 1990, ocorreu na *internet* uma ampla disponibilização de documentos por parte de agências multilaterais, muitos dos quais

¹⁰ A este respeito ver DUARTE, N. **Vigotsky e o “aprender a aprender”**. Crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskyana. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

abordando questões referentes à política educacional em países como o Brasil. Temas como “educação para todos”, descentralização da gestão educacional, flexibilização na formação de professores passaram a ser discutidos também no Brasil, ganhando visibilidade em documentos nacionais. A grande quantidade de documentos produzidos e divulgados por diferentes agências sugere a elaboração de uma hipótese, com base em Orlandi (2001), em torno da necessidade de repetir um discurso para que ele e os sentidos que carrega se sedimentem. No caso dos documentos internacionais e nacionais aqui referenciados, observa-se uma certa “catequização” política, uma vez que algumas afirmações a respeito da realidade social, em especial no que se refere à educação, são insistentemente repetidas.

A ação de reproduzir um discurso com muita frequência pode basear-se na premissa segundo a qual “o que funciona numa sociedade, na perspectiva da linguagem, não é a coisa mas os efeitos imaginários que ela produz” (ORLANDI, 1996, p. 96). Com esta compreensão, pode-se afirmar que os textos não são a política propriamente, mas sua representação.

Ao procurar explicar o processo de análise dos documentos políticos envolvidos nesta pesquisa, pode-se indicar alguns passos do trabalho. Inicialmente, é preciso explicitar que o acesso a esse material deu-se, basicamente, por meio eletrônico. Tanto a documentação internacional como a nacional estão disponibilizadas na rede mundial de computadores.

A pesquisa teve início com uma leitura exploratória, orientada sempre pela referência ao conceito “inclusão” e à educação de sujeitos considerados com deficiências. A partir de sua localização nos textos analisados, procurou-se perceber os tratamentos conferidos aos mesmos, definições, os sujeitos envolvidos, as redes de influências, o contexto de elaboração dos discursos.

Para trabalhar com análise documental, de modo a captar o discurso político presente nessa documentação foi necessário procurar ajuda em autores que abordam a análise de discurso. Nessa perspectiva, buscou-se a contribuição de Eni Orlandi (1996; 2001) e Mikhail Bakhtin (1997). Mas essa metodologia não se destina especificamente à análise de documentos de natureza política, os quais envolvem relações, concepções, conceitos em um contexto próprio. Nesse sentido, a contribuição de Norman Fairclough

(2001), que propõe uma análise do discurso textualmente orientada (ADTO), foi fundamental.

Ao investigar as proposições atuais para a área educacional, compreendendo-as como parte de uma política pública que mantém íntima relação com os ditames econômicos internacionais, observa-se que estão constituídas por uma rede ou teia de conceitos e *slogans*.¹¹ Portanto, tratar dos conceitos que constituem uma proposta política significa lidar com palavras que estão “ganhando” sentidos numa determinada situação, qual seja, a enunciação oficial de avaliações, diagnósticos e prescrições a respeito da educação mundial, atingindo o Brasil em seus diversos níveis e modalidades educacionais, o que inclui o foco deste estudo – as políticas para a educação especial.

Cada conceito, individualmente, funciona como um ingrediente que ganha novos contornos mediados pelo caldo ideológico e teórico no qual está embebido. Nesse processo, os conceitos estão relacionados a representações, a imagens formadas a partir de fatos, objetos, pessoas, situações. São históricos e suas significações são datadas, portanto, os sentidos atribuídos às palavras estão relacionados à história, à ideologia, ao simbólico, ao político, ao cultural, podendo-se afirmar que “os sentidos não estão nas palavras elas mesmas. Estão aquém e além delas” (ORLANDI, 2001, p. 42).

Bakhtin (1997) colabora com este debate, afirmando os aspectos ideológicos do discurso, mas atribuindo-lhe maior dinamicidade ao compreendê-lo como uno e plural ao mesmo tempo. A pluralidade de sentidos que pode ser atribuída a um discurso está relacionada à dinâmica social, aos diferentes modos de significar que podem coexistir na presença de emissores e receptores com compreensões distintas de mundo. Ao mesmo tempo, cada discurso é único, pois expressa um pensamento pessoal e social, representante da cultura de um grupo, de uma época, de uma classe, de um posicionamento político, enfim, de um lado da luta social.

O discurso é um objeto simbólico e histórico que pode ser analisado. Ao expressar e constituir sentidos, o discurso é também a materialidade específica da ideologia. A

¹¹ Alguns conceitos e *slogans* que marcam a política educacional atual: pobreza, equidade, desenvolvimento sustentável, capital humano, emprego, responsabilidade, autonomia, participação, organização social, coesão social, pertencimento, tolerância, diversidade, governabilidade, competitividade, proteção social, vulnerabilidade, neoinstitucionalismo estatal, transformação da escola, formação de professores, mudanças curriculares, informação, gestão, empregabilidade, necessidades básicas de aprendizagem, voluntariado, riscos sociais, capital social, sociedade do conhecimento, *empowerment*, exclusão, comunidade, comunitário, terceiro setor, cidadania, inclusão, entre outros.

definição daquilo que está sendo tratado como ideologia implica em pensar que ela não é apenas a “representação imaginária do real”, relacionada a processos de dominação e de substituição das “ações históricas reais” (CHAUÍ, 1990). É a forma pela qual os sujeitos representam “o *aparecer* social, econômico e político” que constitui o “ocultamento ou a dissimulação do real”. É, portanto, “um corpo sistemático de representações e de normas que nos ‘ensinam’ a conhecer e a agir” (CHAUÍ, 1990, p. 3 – grifos no original).

A ideologia é criada e recriada ininterruptamente naquilo que os sujeitos falam e naquilo que calam, entre o dito e o não-dito. Esse movimento implica no uso dos signos, de modo a evitar a coincidência entre aparência e essência (BAKTHIN, 1997).¹² É claro que esse processo não é tramado previamente e executado de forma a resultar em um discurso ideológico, pelo contrário, o discurso resulta ideológico em condições de não coincidência entre aparência e essência. Segundo Chauí (1990, p. 3),

o discurso ideológico é aquele que pretende coincidir com as coisas, anular a diferença entre o pensar, o dizer e o ser e, destarte, engendrar uma lógica da identificação que unifique pensamento, linguagem e realidade para, através dessa lógica, obter a identificação de todos os sujeitos sociais com uma imagem particular universalizada, isto é, a imagem da classe dominante.

Contudo, a significação de um discurso não pode ser – e não é – acessada apenas pela lida com palavras, conceitos e textos. O salto de qualidade na análise pode ser dado também com a compreensão do discurso em sua tridimensionalidade: como texto, como prática discursiva e como prática social (FAIRCLOUGH, 2002).

A concepção tridimensional do discurso resgata três tradições analíticas: análise textual e lingüística, a tradição macrosociológica de análise da prática social e a tradição microsociológica, que percebe a prática social como algo que as pessoas produzem e entendem com base em procedimentos de senso comum partilhado.

O discurso é expressão da realidade social, mas ao mesmo tempo causa impressões sobre ela, é constituído e constituidor em relação à vida social.

Os discursos não apenas refletem ou representam entidades e relações sociais, eles as constroem ou as ‘constituem’; diferentes discursos

¹² Para uma discussão mais ampla sobre ideologia, ver KONDER, L. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

constituem entidades-chave [...] de diferentes modos e posicionam as pessoas de diversas maneiras como sujeitos sociais [...], e são esses efeitos sociais do discurso que são focalizados na análise de discurso (FAIRCLOUGH, 2001, p. 22 – grifo no original).

Para sustentar sua teoria, Fairclough (2001) resgatou os conceitos de “interdiscurso”, de Michel Pêcheux, e de “ordem de discurso”, de Michael Foucault. Mais que concentrar sua atenção no discurso, preocupa-se com a mudança discursiva, procurando perceber a reconfiguração ou mutação dos elementos da ordem de discurso pela ação que se realiza sobre as práticas discursivas e sobre os sujeitos e suas identidades, as relações sociais e os sistemas de conhecimentos. Nesse sentido, o autor propõe sua abordagem como uma análise lingüística que possa ser um método para estudar a mudança social.

Nessa perspectiva analítica, pensar a proposição política pode ser possível pelo acesso aos discursos políticos, mas não só, pois é necessário também identificar e analisar quem são os sujeitos históricos que estão sintetizando posições políticas em lugares concretos na luta social. O discurso valoriza alguns pontos mais que outros, desconsidera algumas questões, cala sobre outras, mostra e esconde elementos conforme os sentidos a serem divulgados. A produção de discurso depende sempre das condições históricas: sujeitos, situação, memória de sentidos.

O discurso político, como qualquer outro, tem filiações. E, em conjunturas diferentes, lança mão de enunciados já ditos, que já foram significados historicamente e que são inseridos em novas conjunturas, nas quais ganham outros significados.

Os textos são feitos de formas às quais a prática discursiva passada, condensada em convenções, dota de significado potencial. O significado potencial de uma forma é geralmente heterogêneo, um complexo de significados diversos, sobrepostos e algumas vezes contraditórios, de forma que os textos são em geral altamente ambivalentes e abertos a múltiplas interpretações (FAIRCLOUGH, 2001, p.103).

Esse redizer é tratado pelos autores da análise do discurso como intertextualidade, que é “a propriedade que têm os textos de ser cheios de fragmentos de outros textos, que podem ser delimitados explicitamente ou mesclados e que o texto pode assimilar, contradizer, ecoar ironicamente, e assim por diante” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 114).

Compreender os discursos políticos contidos nos documentos educacionais implica saber como, na condição de objetos simbólicos, eles produzem sentidos: quais os sentidos que eles produzem em um dado momento histórico? Em que bases se sustentam? Essa compreensão implica na “explicitação dos processos de significação presentes no texto e permite que se possam ‘escutar’ outros sentidos que ali estão, compreendendo como eles se constituem” (ORLANDI, 2001, p. 26 – grifos no original).

Há uma relação de sentidos uma vez que cada sujeito ou grupo ocupa um lugar que também constitui aquilo que ele diz e compreende do que é dito. Considerando que a sociedade atual é hierarquizada e dividida em classes e frações de classe, é preciso levar em conta as relações de força que se explicitam e são silenciadas no discurso. As propostas políticas são elaboradas, reformuladas pelo debate público, apresentadas para serem implementadas, discutidas assistematicamente no processo de implementação. Aquilo que é proposto politicamente é implementado em termos, a partir dos sentidos que essa proposição imprime nos diferentes sujeitos e grupos envolvidos. A política apresentada na forma de texto “é um elemento que pode ser analisado, interpretado e contextualizado, e substitui a contradição da crença de que a política funciona numa linha directa entre a formulação e implementação” (OZGA, 2000, p. 170). Tomo a compreensão de Ozga a respeito desse ponto como um pressuposto para minha investigação, o que, em grande medida, estimulou o interesse por pesquisar os processos de implementação das políticas de inclusão, as “contestações” que se realizam e que podem ser apreendidas pela análise. Contudo, esse objetivo foi secundarizado pela necessidade de estabelecer com maior clareza quais são as bases de proposição de tais políticas.

4 Da organização do texto

Uma vez apresentadas as referências metodológicas, a seguir serão sintetizadas as discussões presentes nos próximos tópicos. Porém, é importante ressaltar que a cada capítulo os procedimentos metodológicos em questão serão retomados a fim de explicitar o tratamento dedicado às fontes que ali estarão em evidência.

No capítulo 1 apresento os pressupostos teóricos que apóiam as reflexões desenvolvidas neste trabalho. O debate desenvolvido aborda conceitos e concepções que

referenciam a análise das políticas de inclusão, tais como “inclusão”, “exclusão”, concepções de Estado, sociedade civil, políticas públicas. Nessa direção, procuro oferecer também algumas possibilidades de apreensão acerca desta temática no interior da área de educação especial.

O capítulo 2 está organizado em torno da descrição das duas fontes documentais nacionais, tomadas aqui como representativas das diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica, quais sejam, a Resolução CNE/CEB n. 2/2001 e o Parecer CNE/CEB n. 17/2001. A partir desse exercício foi possível vislumbrar alguns eixos que constituem a política brasileira de educação especial contemporânea.

Com o objetivo de mapear os discursos sobre inclusão e buscar apreender a complexidade de sua lógica nas esferas nacional e internacional, foram visitados documentos divulgados por agências multilaterais. Esse exercício resultou na sistematização de conceitos ali presentes em três matizes discursivos, os quais estão apresentados no capítulo 3.

Feito isso, e tomando as reflexões presentes no capítulo anterior como referência, foi possível retornar à análise das diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica. O capítulo 4, portanto, orienta-se pelos contornos e possibilidades percebidos nas proposições inclusivas da educação brasileira em relação aos sujeitos considerados com deficiência.

Nas considerações finais, apresento conclusões acerca da inclusão educacional de sujeitos considerados com deficiência, no Brasil, abordando-a como política pública. Nessa direção, afirmo a tese de que as políticas de inclusão propostas não superam as condições de desigualdade social e educacional instaladas sob a lógica de mercado.

Capítulo 1

Políticas de inclusão: conceitos e concepções

A discussão apresentada neste capítulo servirá como referência para as análises desenvolvidas acerca das proposições políticas sobre inclusão, sobretudo aquelas direcionadas aos sujeitos considerados com deficiência. Para cumprir este objetivo, sua organização foi definida em três eixos: 1) um debate conceitual sobre inclusão e exclusão; 2) os elementos em evidência numa concepção de inclusão como políticas públicas de corte social;¹³ e 3) a especificidade da apropriação deste debate no campo da educação especial.

1.1 Inclusão e exclusão

Compreender um conceito implica trabalhar sobre sua história, sua origem e apreensão. Conforme Konder (1984), as palavras sofrem mudanças em seus sentidos, devido ao contexto lingüístico e histórico em que se apresentam. Nos termos desta investigação, para além da importância das palavras, interessa sua significação como conceitos que constituem os processos de atribuição e sedimentação de sentidos às práticas sociais. Portanto, é necessário atentar não somente para sua apreensão, mas também para os modos como são relacionados pelos sujeitos nos debates políticos, como antagônicos ou convergentes, e servindo de base de sustentação para explicações sobre a realidade social.

O conceito **inclusão** tem servido a discursos progressistas e conservadores, a diferentes posicionamentos político-ideológicos, gerando dificuldades para identificar suas filiações. Ao mesmo tempo, tem sido tratado em oposição à exclusão. Dessa forma, ao buscar compreender as políticas de inclusão, percebe-se a necessidade de discutir o posicionamento de alguns autores sobre os significados e sentidos que atribuem aos dois conceitos.

Inclusão parece ser um conceito originado na contemporaneidade por ter se destacado no debate das políticas sociais a partir de meados dos anos 1990, com uma ênfase própria na área da educação e educação especial. É interessante pensar porque, justamente

¹³ A expressão políticas públicas de corte social é utilizada por Azevedo (1997).

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.¹⁴

Entretanto, o conceito **inclusão** foi profundamente discutido na análise realizada pelo sociólogo estadunidense Talcott Parsons (1902-1979), em especial nas obras em que discute o sistema social e sua estrutura (1966; 1969; 1977). Numa compreensão funcionalista, esse autor aborda a inclusão como uma das etapas que constituem a “estrutura do sistema social”. Segundo essa perspectiva analítica, no processo social constitui-se uma “diferenciação” de grupos sociais que antes não eram percebidos no conjunto da sociedade.¹⁵ A partir dessa diferenciação, para o autor, cria-se a necessidade de promover a “capacidade adaptativa” ou adaptação e a “generalização de valores”. Essa última “etapa” é que se denomina “inclusão”, na compreensão parsoniana, ou seja, a difusão para toda a sociedade de valores comuns e determinados como favoráveis ao seu bom desenvolvimento, mas não descuidando dos estágios anteriores de seleção, diferenciação e adaptação, que são fundamentais nesta concepção.

Tal análise social organiza-se sobre a teoria geral dos sistemas de ação, envolvendo cultura, personalidade e sistemas sociais. A interação dos “atores” individuais é compreendida como um sistema e sua unidade como um “ato”.

A interpretação parsoniana refere-se à adaptação que os indivíduos precisam desenvolver em relação às normas sociais consensualizadas, embora isso não implique em uma plena satisfação de suas necessidades.

Desde el punto de vista del funcionamiento del sistema social, no son las necesidades de todos los actores participantes las que tienen que ser comprendidas, ni todas las necesidades de uno cualquiera de ellos, sino solo una proporción suficiente de una fracción suficiente de la población. Es un fenómeno muy general, ciertamente, que las fuerzas sociales son directamente responsables de la lesión o destrucción de algunos

¹⁴ Dados sobre o Brasil podem expressar uma realidade de desigualdade mundial. O país ocupa a 8ª posição em termos de produção de riqueza ao mesmo tempo em que está em 73º no ranking mais recente sobre desenvolvimento humano (ONU, 2002). Em termos de dados internos, o Brasil tem 4,1 milhões de “sem renda” (FSP, 08/05/2002), e a concentração de renda aumenta (FSP, 23/07/2002). Isso refletiu em aumento de 11% da exclusão social no país entre 1980 e 2000 (FSP, 20/05/2003). Além disso, o Atlas da exclusão social no Brasil, organizado por Márcio Pochmann, Ricardo Amorim e Ronnie Silva, apresenta as desigualdades entre os estados brasileiros.

¹⁵ Segundo Parsons (1969), as categorias constitutivas do sistema social são: variação, seleção, adaptação, diferenciação e integração ou inclusão.

individuos y algunos de los deseos o necesidades de todos los individuos, y aunque esto puede ser reducido es bastante probable que no pueda ser eliminado en condiciones reales. (PARSONS, 1966, p. 36).

Tal preocupação com o seguimento de normas e valores está relacionada ao pensamento de Thomas Hobbes, o qual defendia que as “ordens normativas” podem prevenir a guerra de todos contra todos, ou seja, a necessidade de “regular” as interações sociais como forma de manutenção da ordem.

Contudo, ao ser apropriado pelas discussões 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 vem sendo usado como algo que pode superar a ordem social estabelecida. Em outros termos, é apresentado como solução para a exclusão social. Com o objetivo de refletir sobre as qualidades do conceito inclusão em exprimir uma realidade que possa suplantar o conjunto de condições sociais definido por exclusão social, cumpre apresentar também sobre este último algumas considerações.

O conceito **exclusão social** passou a ser utilizado com maior frequência nos anos 1970, a partir da obra de René Lenoir, *Les Exclus* (CASTEL, 2000; OLIVEIRA, 2000; WANDERLEY, 1999). Naquele momento, a categoria de excluídos era compreendida como constituída por deficientes físicos e mentais, doentes mentais, inválidos, considerados como inadaptados socialmente em função de características próprias. Lenoir utiliza a expressão **exclusão** para referir-se aos “esquecidos do progresso” (OLIVEIRA, 2000), ou ainda aqueles que historicamente receberam a atenção da ação social (CASTEL, 2000). Entretanto, mais recentemente, para além dessas “populações-alvo”, o conceito passou a ser utilizado também para referir-se a uma clientela menos específica: os desempregados de longa duração e os jovens em busca do primeiro emprego, ou seja, grupos que se tornaram inadaptados pela conjuntura, “os sobrantes” (CASTEL, 2000). Segundo Castel (2000, p. 17), “a exclusão vem se impondo pouco a pouco como um *mot-valise* para definir todas as modalidades de miséria do mundo: o desempregado de longa duração, o jovem da periferia, o sem domicílio fixo etc., são ‘excluídos’. (Grifos no original).

Outros conceitos foram relacionados ao de exclusão, como desfiliação ou desafiliação (CASTEL, 2000),¹⁶ desqualificação, desinserção e apartação social (WANDERLEY, 1999). Desfiliação consiste em “uma série de rupturas em relação a estados de equilíbrio anteriores mais ou menos estáveis, ou instáveis” (CASTEL, 2000, p. 24). Desqualificação é um termo pensado para designar um “processo relacionado a fracassos e sucessos da integração”, tomando como referência o emprego. Já a desinserção questiona a própria existência das pessoas como indivíduos sociais, com base nos valores sociais que definem relações identitárias (WANDERLEY, 1999). Por sua vez, a apartação social é “um processo pelo qual denomina-se o outro como um ser ‘à parte’, ou seja, o fenômeno de separar o outro, não apenas como um desigual, mas como um ‘não semelhante’” (WANDERLEY, 1999, p. 21 – grifos no original).

Ainda em termos da compreensão sobre exclusão, esta teria se modificado nos últimos anos, deixando de referir-se apenas aos grupos excluídos para focalizar também os processos que conduzem a situações de exclusão (OLIVEIRA, 2000). Isso estaria relacionado ao novo conceito de pobreza, vinculado à idéia de vulnerabilidade e precarização das condições de vida. Contudo, a identificação de grupos e situações de exclusão tem provocado um debate mais recente em torno da produção de inclusão social.

Habermas (1998) tem dado atenção aos processos de inclusão nas “sociedades multiculturais” com base na democracia, no Estado de direito, na soberania popular. Este autor afirma que as “minorias” devem ser “integradas” e ter suas necessidades “equalizadas”, sem, contudo serem “incorporadas” de forma homogênea. Esta abordagem institui um debate sobre o significado de inclusão – integração ou incorporação – conduzida a partir do surgimento de novos Estados-nação no leste europeu após o movimento de separação das repúblicas que compunham a União Soviética. O enfoque é colocado sobre as relações estabelecidas entre os países, particularmente a situação dos estrangeiros, que se configuram em minorias étnicas nos países industrializados da Europa. Habermas (1998) se opõe à compreensão que ele denomina “etnonacionalismo”, e que relaciona etnia e nacionalismo como elementos fundamentais para a soberania popular e a cidadania. Sua posição está vinculada a um republicanismo teórico-comunicativo, que pressupõe não

¹⁶ Segundo Wanderley (1999), essas expressões são traduções para o português a partir de um neologismo na língua francesa – *desaffiliation*.

existir uma nação homogênea em termos culturais, e que a democracia deve ser procurada em procedimentos e instituições democráticas. Nesse caso, o que o autor defende é a importância da formação da “vontade política” e da “comunicação pública” (Habermas, 1998). Na abordagem habermasiana, é primordial a deliberação dos sujeitos como participantes da comunicação, com a pretensão de chegar a decisões racionalmente motivadas. Os “discursos públicos”, que almejam aceitabilidade racional, são encaminhados pelos “agentes comunicativos” (Habermas, 1998). Em sua concepção,

inclusão significa, nestes termos, que uma tal ordem política se mantém aberta para a equalização dos discriminados e para a integração dos marginalizados, sem incorporá-los na uniformidade de uma comunidade popular homogeneizada. (HABERMAS, 1998, p. 108).

Outros autores também estão preocupados com a noção de equidade. Para Phillips e Berman (2001), a inclusão social é compreendida como relacionada aos princípios de igualdade e equidade e a causa estrutural de sua existência. Segundo esses autores, num contexto de “qualidade social”, o objetivo é um nível básico de inclusão com auxílio de infraestrutura de suporte, condições de trabalho e bens coletivos, prevenindo e minimizando os mecanismos que causam exclusão social. Neste caso, políticas de inclusão poderiam evitar ou reduzir a ocorrência de situações de exclusão social.

Em posição contrária, Popkewitz e Lindblad (2001) afirmam que as medidas para conter a exclusão ou ampliar a inclusão enquadram os sujeitos em padrões de normalidade e desvio, os quais implicam em novas exclusões. Uma vez que as políticas de inclusão não atuam sobre as causas da exclusão, agindo na esfera de uma sociedade excludente, produzem apenas mecanismos de contenção dos excessos. Segundo os autores, os estudos realizados pelo Estado para definir quem necessita de intervenção das políticas públicas abordam a realidade social como um campo inteligível e calculável, de modo a planejar suas ações. Entretanto, em sua compreensão, tais práticas produzem categorias – ou classes – de pessoas, identificando sempre novos grupos que estão excluídos. Assim, mesmo frente às intervenções relativas às políticas de inclusão, a sociedade cria novos padrões de exclusão social.

No Brasil esse debate também tem sido feito com ingredientes de polêmica. Sposáti (2001, p. 84) afirma:

Uma política de inclusão é mais e é diferente de uma política de integração ou de inserção social. Se a política de integração tem por escopo o *status quo*, ela é sistêmica, aculturadora, disciplinadora; a política de inserção está principalmente fundada na discriminação positiva selecionando quem está sob determinados processos ou situações pessoais de vulnerabilidade, desqualificação, desfiliação. A política de inclusão social, por sua vez, tem um novo e outro sentido, pois supõe a identidade e o reconhecimento da cidadania. É mais que inserção social pela perspectiva coletiva de análise da relação inclusão/exclusão social.

Esta autora aproxima-se de Phillips e Berman (2001) quando relaciona a problemática da inclusão à ausência de referenciais universais para a sociedade brasileira, à falta de um padrão a ser almejado, indicando a necessidade de construir “mínimos” sociais, conforme indicados na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (SPOSÁTI, 1999).

Já para Shiroma (2001), é preciso prestar atenção à “outra face da inclusão”, à transformação do discurso político, ao processo de apropriação conservadora das “bandeiras” dos grupos progressistas dos anos 1980 pelas agências multilaterais e governos nacionais nos anos 1990 e início do século XXI. Nesse sentido, afirma que

a idéia de todos incluídos na comunidade global, sujeitos aos mesmos riscos, cria uma situação de igualdade simbólica que impõe, a todos, as mesmas responsabilidades e compromisso moral de combater a pobreza e a exclusão social (p. 31).

A autora expõe três tipos de discursos sobre inclusão/exclusão, originalmente apresentados por Ruth Levitas (SHIROMA, 2001): o redistribucionista, o integracionista e o de subclasse. O discurso redistribucionista estaria identificado com uma preocupação com a pobreza e sua redução pela distribuição de riqueza e poder; o integracionista teria como foco o desemprego e, nesse caso, a inclusão significaria treinamento profissional e inserção no mercado de trabalho; já o discurso da subclasse trabalha com noções de moral, valores, hábitos culturais. Neste último caso, há uma necessidade de operar mudanças culturais no interior dos grupos excluídos, com uma forte influência dos estudos baseados na concepção de anomia e desvio.

Em análise mais filosófica, Abramowicz (2001) oferece uma leitura sobre a noção de inclusão na modernidade. Segundo a autora, ao considerar o fim da exterioridade no “capitalismo tardio”, vivemos uma “inclusão total”. A sociedade correspondente a esse estágio do modo de produção capitalista já não é mais a “disciplinar”, mas uma sociedade

de “controle”.¹⁷ Neste caso, as instituições que constituíram a sociedade disciplinar (família, escola, prisão, manicômio, hospital, fábrica etc) entraram em crise, mas, paradoxalmente, sua lógica generalizou-se para toda a sociedade, não existindo mais espaços sociais sem controle, o que se concretiza nas câmeras que vigiam as pessoas nas ruas e lojas, bem como na apreensão por cada sujeito de um nexos de formação permanente para o mercado que também o avalia continuamente.

Ao relacionar inclusão com as reformas educacionais em curso, Almeida (2002, p. 57) argumenta que, para tratar deste tema no sistema de ensino, é necessário considerar os “elementos geradores da situação de exclusão”. A autora denuncia que não serão “estas reformas” que questionam o papel do Estado, destroem conquistas sociais e submetem os trabalhadores à precariedade que vão proporcionar qualidade social a todos. Em sua compreensão, a reforma do ensino aparece nas políticas educacionais dos anos 1990 como meio para alcançar o desenvolvimento econômico, a transformação cultural e a inclusão dos indivíduos. Oferece, portanto, uma noção de inclusão como um dos elementos constitutivos dessa reforma, favorecendo a articulação entre educação e mercado. Tal debate contribui para que se perceba a “refuncionalização” da educação à ordem social, que se opera no conjunto das políticas educacionais e que utiliza o discurso sobre inclusão como veículo de sua disseminação.

SAWAIA *et al* (1999, p. 108) compreendem a questão no âmbito de uma “inclusão perversa”:

optar pela expressão dialética exclusão/inclusão é para marcar que ambas não constituem categorias em si, cujo significado é dado por qualidades específicas invariantes, contidas em cada um dos termos, mas que são da mesma substância e formam um par indissociável, que se constitui na própria relação.

As políticas de inclusão têm sido oferecidas como solução radical ou parcial para um conjunto de fenômenos identificados como “exclusão social”. Portanto, ao procurar compreendê-las, necessariamente buscou-se perceber a que estão sendo contrapostas. Frequentemente os debates que envolvem inclusão e exclusão relacionam imagens de dentro e fora, respectivamente, ou ainda de cidadania e não-cidadania, de participação e não-participação, numa leitura que pode induzir a uma compreensão dicotômica, que

¹⁷ As noções de **sociedade disciplinar** e **controle** foram trabalhadas por Michel Foucault.

remete para posições tais como a de Touraine (1991 *apud* OLIVEIRA, 2000) ao afirmar que o momento no qual vivemos reflete uma mudança social do sentido vertical, de classes sociais, para uma sociedade horizontal, onde se pode estar no centro ou na periferia – *in* ou *out*. No entanto, uma análise que descarta a existência de classes na realidade social contemporânea acaba por privilegiar uma abordagem das diferenças que não considera a hierarquia social presente nessas relações, tomando a sociedade por um conjunto de diversos grupos que convivem na ausência de relações de poder econômico e político e, de certa forma, responsabilizando o indivíduo por estar *in* ou *out*.

A centralidade atribuída por alguns autores ao conceito de exclusão como forma de compreender e superar as questões de desigualdades presentes na sociedade contemporânea pode contribuir para o encobrimento de contradições históricas que constituem a sociedade de classes e, ao mesmo tempo, para a percepção de alguns aspectos de sua crise atual. A relação capital/trabalho é evada de sentidos de luta, de embates, de conteúdos políticos. Já a exclusão, quando tomada como categoria explicativa da realidade social, parte de um cenário desprovido de sujeitos históricos, mas apenas de seres que não se adaptaram à “realidade”, no caso, reduzida ao âmbito do capitalismo. No sentido de ampliar esse debate e, ao mesmo tempo, contribuir para que se exponha a questão de classe, Martins (1997, p. 14) afirma:

Rigorosamente falando, não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes; existe o conflito pelo qual a vítima dos processos excludentes proclama seu inconformismo, seu mal-estar, sua revolta, sua esperança, sua força reivindicativa e sua reivindicação corrosiva. Essas reações, porque não se trata estritamente de exclusão, não se dão fora dos sistemas econômicos e dos sistemas de poder. Elas constituem o imponderável de tais sistemas, fazem parte deles ainda que os negando. As reações não ocorrem de fora para dentro; elas ocorrem no interior da realidade problemática, ‘dentro’ da realidade que produziu os problemas que as causam.

Compartilho da compreensão do autor, reafirmando a necessidade de pensar a realidade social por contradição e, neste caso, perseguir o propósito de refletir a respeito da relação existente entre inclusão e exclusão não como algo gerado fora das práticas sociais, mas necessariamente como duas representações dos processos sociais, políticos e econômicos atuais. Considero, entretanto, com cautela o uso da expressão “vítimas”, com a

preocupação de não perder a dimensão do sujeito que, mesmo quando identificado como “vulnerável”, expressa essa condição em práticas sociais.

É importante salientar que estas duas representações dos processos sociais não podem ser pensadas separadamente, pois inclusão e exclusão são possibilidades presentes nas relações sociais desiguais que constituem a sociedade capitalista. Em decorrência, seu uso como termos generalizantes, aplicados a diferentes situações (desemprego, etnias, prostituição infantil, sem-tetos, sem-terras, violência urbana, sujeitos não escolarizados em geral, sujeitos considerados com deficiência em diversas circunstâncias sociais) pode limitar sua capacidade conceitual. Conforme Martins (1997, p. 16), “todos os problemas sociais passam a ser atribuídos mecanicamente a essa coisa vaga e indefinida a que chamamos de exclusão”. E, se também a inclusão for abordada dessa maneira, as proposições políticas a ela relacionadas podem estar difundindo modelos vazios. Essa prática faz uma mediação no sentido de se perderem as especificidades, as múltiplas questões que constituem cada realidade particular. A possibilidade de compreendê-las e superá-las fica comprometida pela opção em generalizar a vida social, sendo que até mesmo esta metodologia de abordar a realidade já é produtora de desigualdades.

As contribuições de Martins (1997) apontam na direção de que se privilegiem não as palavras vazias – exclusão e inclusão – como opostas e complementares, mas que se busque perceber os processos excludentes e includentes que convivem numa sociedade complexa e contraditória. Ambos ocorrem juntos, ao mesmo tempo, sendo um necessário à existência do outro e, fundamentalmente, são identificados numa sociedade desigual.

Nesse sentido, afirma que

a exclusão é o sintoma grave de uma transformação social que vem rapidamente fazendo de todos os seres humanos seres descartáveis, reduzidos à condição de coisa, forma extrema de vivência da alienação e da coisificação da pessoa que Marx já apontara em seus estudos sobre o capitalismo. (...) As mesmas vítimas podem e geralmente são alcançadas simultaneamente por diferentes modos de expressão de exclusão e inclusão. (MARTINS, 2002, p. 20).

Os diferentes posicionamentos teóricos aqui apresentados podem ser classificados em dois grupos: 1) aqueles que compreendem a exclusão como conjunto de problemas sociais e a inclusão como proposta de solução para os mesmos; e 2) aqueles que percebem a

relação inclusão/exclusão como constituinte permanente da realidade neste momento histórico.

Com base nestas contribuições, penso ser possível arrazoar qual concepção sobre inclusão orienta este estudo. Não concebo inclusão dentro de parâmetros técnicos, como ação praticada a partir de regras pré-estabelecidas, nem como inserção de alguém em algum lugar, ou como rede de suportes que apóiam um sujeito ou grupo. Trabalho com um entendimento de inclusão como relação travada em contexto histórico-social, por sujeitos sociais. Nesta compreensão, significa ser uma prática complexa e contraditória, com sentido de luta, de embate, que convive necessariamente com seu contrário, mas que se estabelece na direção de superar práticas sociais baseadas na desigualdade, embora sem garantias, pois, como afirma Oliveira (1999, p. 55), “mesmo quando tenta integrar [ou incluir], a sociedade capitalista exclui”.

1.2 Políticas públicas de inclusão

As políticas de inclusão vêm sendo discutidas nos últimos anos na esfera das políticas públicas, principalmente aquelas de cariz social. Nelas se encaixam questões relacionadas a renda mínima, habitação popular, emprego e formação profissional, entre outros elementos que se inscrevem na história da luta capital/trabalho. Particularmente, a experiência política dos trabalhadores brasileiros foi travada em torno dessas questões (PAOLI, 1987). Mas as categorias que têm nutrido os “novos movimentos sociais” também compõem o conjunto das demandas que vêm sendo anunciadas como carentes de “inclusão social”, e neste grupo podem ser listadas questões relacionadas a etnia, gênero, deficiência, geração, opção sexual, entre outros. Por outro lado, a discussão exclusão/inclusão social também tem focalizado um outro tipo de grupo caracterizado por sujeitos que, ao perder seus empregos, encontram muitas dificuldades em ocupar uma nova vaga de trabalho, fenômeno que atribui ao desemprego um caráter mais permanente ou estrutural (MARTINS, 1997).

Considero como políticas públicas aquelas em que se percebe a intervenção do Estado (AZEVEDO, 1997), ainda que possam ser propostas pela sociedade civil, e que estão articuladas às lutas reivindicatórias por direitos sociais. A fonte orçamentária para a

implementação de políticas sociais é o fundo público, uma vez que tais políticas abrangem diversos setores que não podem ser liberalizados, ou seja, não devem ser assumidas como relações de mercado – como, por exemplo, a educação. As políticas sociais estão relacionadas ao desenvolvimento das forças produtivas e à luta de classes, de maneira que, ao mesmo tempo, atendem as demandas dos trabalhadores e contribuem para a reprodução das classes sociais. Portanto, são fruto dos embates, disputas, conflitos, mas também podem ser compreendidas como “dádivas” do bloco no poder, que realiza intervenções em busca de consenso e da integração dos movimentos de contestação.

Neste estudo, o foco está colocado sobre as políticas educacionais, compreendendo-as, na condição de políticas sociais, como um processo, uma negociação ou contestação, enfim, como expressão da luta entre diferentes grupos (OZGA, 2000). Cabe ressaltar que essas diferenças entre grupos são pensadas neste trabalho como constituindo e sendo constituídas por questões de classe social e também por elementos culturais, étnicos, sexuais, geracionais, bem como aqueles que comumente caracterizam as deficiências, entre outros, mas compreendendo as diferenças de classe como componente prioritário nas relações sociais vigentes.

Historicamente, a educação está articulada à política econômica, e tal fenômeno sofreu exacerbação na última década do século vinte e no período vigente. Para Krawczyk (2000, p. 2), “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”. Ao mesmo tempo, o setor da educação tem sido considerado por diversas agências multilaterais, governos nacionais e organizações empresariais como promotor de “redenção social” (NEVES, 1999), o que implica que todos os grupos identificados como em situação de desigualdade social devam estar ligados aos “serviços” educacionais oferecidos em suas “comunidades”.

O período focalizado por esta pesquisa (1990-2002) é marcado pelas contradições acirradas pela reorganização do capital, motivadas pela necessidade de um novo padrão de acumulação – a chamada acumulação flexível,¹⁸ como resposta à recomposição das taxas de lucro (FRIGOTTO, 1999). Essa “crise cíclica” do capital tem como expressão o desemprego, a expansão do trabalho informal, índices elevados de pessoas sem renda, sem teto, sem terra, com um aprofundamento da violência urbana e rural.

O novo modelo de acumulação tem expressão numa “globalização excludente” que reorganiza o trabalho em nível internacional pela interferência de alguns países e empresas sobre o papel dos trabalhadores e as capacidades tecnológicas de cada nação (FRIGOTTO, 1999), redefinindo assim as desigualdades entre os países no que se refere à produção e ao consumo mundial. Outra expressão desse momento é o crescente investimento em capital financeiro,¹⁹ que retira os financiamentos da produção, com repercussões negativas sobre o fundo público (OLIVEIRA, 1998).

Importante também referir na relação capital/trabalho as possibilidades e limites dos trabalhadores em controlar a produção e a distribuição. Segundo Mészáros (2002, p. 991):

No decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição. Ironicamente, porém, a tendência objetiva inerente ao desenvolvimento do capital em todas as esferas – da fragmentação mecânica do processo de trabalho à criação de sistemas automatizados, da acumulação local de capital à sua concentração na forma de um sistema mundial em contínua expansão, da divisão parcial e local do trabalho à vasta divisão internacional do trabalho, do consumo limitado ao consumo de massa artificialmente estimulado e manipulado, a serviço de um ciclo de reprodução cada vez mais acelerado da sociedade

¹⁸ Conforme Antunes (2000, p. 52), “o padrão de acumulação flexível articula um conjunto de elementos de continuidade e descontinuidade que acabam por conformar algo relativamente distinto do padrão taylorista/fordista de acumulação. Ele se fundamenta num padrão produtivo organizacional e tecnologicamente avançado, resultado da introdução de técnicas de gestão da força de trabalho próprias da fase informacional, bem como da introdução ampliada dos computadores no processo produtivo e de serviços. Desenvolve-se em uma estrutura produtiva mais flexível, recorrendo frequentemente à desconcentração produtiva, às empresas terceirizadas etc. Utiliza-se de novas técnicas de gestão da força de trabalho, do trabalho em equipe, das ‘células de produção’, dos ‘times de trabalho’, dos grupos ‘semi-autônomos’, além de requerer, ao menos no plano discursivo, o ‘envolvimento participativo’ dos trabalhadores, em verdade uma participação manipuladora e que preserva, na essência, as condições do trabalho alienado e estranhado”.

¹⁹ O capital financeiro é compreendido como “campo prioritário para a especulação”, expressão da “hipertrofia financeira” que ganhou relativa autonomia frente aos capitais produtivos e que, por sua vez, é expressão da crise estrutural do capital e seu sistema de produção (ANTUNES, 2000, p. 29).

de mercado, e do “tempo livre” restrito a poucos privilegiados à produção em massa de uma bomba social, na forma de “lazer”, em escala universal – traz consigo resultados diametralmente opostos ao interesse do capital. Pois, neste processo de expansão e concentração, o poder de controle conferido ao capital vem sendo de fato re-transferido ao corpo social como um todo, mesmo se de uma forma necessariamente irracional, graças à irracionalidade inerente ao próprio capital.

O conflito que envolve o controle social pode ser discutido com base em duas compreensões: 1) o controle do Estado sobre a sociedade, implementando políticas sociais que amenizam os conflitos de classe. Esta posição baseia-se numa concepção de “Estado restrito” que favorece a classe dominante, uma vez que busca o consenso social para uma melhor aceitação da ordem do capital; e 2) o controle da sociedade sobre as ações do Estado, compreensão que se baseia no “Estado ampliado” como campo contraditório. Neste caso, ele tanto apreende as demandas como controla a sociedade (CORREIA, 2002).

Ademais, a questão do controle social mediada pela luta capital/trabalho significa que os mecanismos de “ajuste social” operados pelo aparelho de Estado sejam ações em favor do capital, como, por exemplo, a flexibilização dos direitos trabalhistas. No caso brasileiro, essa disputa ocorre em condições de desigualdade ainda mais profundas no lado dos trabalhadores que, além de perder posições conquistadas, também estão perdendo o horizonte de reivindicação de direitos não alcançados.

No conjunto das mudanças sociais que constituem esse período histórico, cumpre abordar o que tem sido chamado de “modernização do Estado”, ou seja, um espraiamento de relações de produção capitalistas para setores até então exclusivamente estatais (CHAUÍ, 1999).

1.2.1 Concepção de Estado

A concepção que referencia as análises desenvolvidas nesta pesquisa é de um Estado que não é só sujeito nem apenas coisa, não é neutro, não estabelece relações unidirecionais e não é somente um elemento da valorização do capital. Mas é, ao mesmo tempo, todas essas possibilidades, as quais devem ser consideradas como coexistentes. Isto posto, referencio minha compreensão de Estado como “relação”, uma “condensação

material de uma relação de forças entre as classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1978, p. 157).

Também a abordagem multidimensional de Estado trabalhada por Borón (1994) contribui para o desenvolvimento destas reflexões. Segundo este autor, para pensá-lo corretamente não se pode dispensar qualquer das suas dimensões ou tomar uma como mais importante que as demais. Nesta compreensão, o Estado é, de maneira concomitante:

1. Um “pacto de dominação” mediante o qual uma determinada aliança de classes constrói um sistema hegemônico suscetível de gerar um bloco histórico; 2. uma aliança dotada de seus correspondentes aparatos burocráticos e capaz de transformar-se, sob determinadas circunstâncias, em um “ator corporativo”; 3. um cenário da luta pelo poder social, um terreno onde se dirimem conflitos entre distintos projetos sociais que definem um padrão de organização econômica e social; e 4. o representante dos “interesses universais” da sociedade e, enquanto tal, a expressão orgânica da comunidade nacional. (BORÓN, 1994, p. 254).

Ambas as contribuições, de matriz marxiana, trabalham com o entendimento de que o Estado nasce das relações estabelecidas “na” e “pela” sociedade civil. Esta consideração é retomada por Oliveira (1995), ao refletir sobre o Estado capitalista nos anos 1990, questão que gerou polêmica em torno do tamanho que o mesmo deveria adquirir. Para este autor, o que define a medida e os limites do Estado é justamente a sua relação com a sociedade civil, não sendo razoável prescrevê-lo como “máximo” ou “mínimo”.

1.2.1.1 A reforma do Estado

Ao longo da referida década, o Estado brasileiro foi alvo de uma reforma justificada pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento, pela deterioração dos serviços públicos, por uma crise fiscal e pela inflação (BRASIL, 1995c). Com base nesses argumentos, a reforma foi tratada como necessária para a estabilização e o crescimento da economia. Seu objetivo também foi anunciado como voltado a desenvolver um Estado forte e regulador em relação à economia de mercado e aos serviços sociais básicos (BRASIL, 1995c).

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (BRASIL, 1995c).

Esses encaminhamentos políticos foram materializados em mudanças no aparelho do Estado brasileiro,²⁰ comprometidas com uma reforma da administração pública no sentido de torná-la menos “burocrática” e mais “gerencial”.

O modelo de administração gerencial, objetivo dessas medidas, é originário da segunda metade do século vinte e se baseia na eficiência, na redução de custos e aumento da qualidade. Constitui-se com base numa cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995c), mas mantém alguns aspectos do modelo de administração burocrática. Esta última, originária da segunda metade do século dezenove, no Estado liberal, tem suas marcas na profissionalização, na carreira dos servidores, na hierarquia funcional, constituindo-se em um poder racional-legal. Segundo o documento que orienta a reforma do Estado brasileiro, “a superação das formas tradicionais de ação estatal implica em descentralizar e redesenhar estruturas, dotando-as de inteligência e flexibilidade, e sobretudo desenvolver modelos gerenciais para o setor público capazes de gerar resultados” (BRASIL, 1995c).

A administração pública gerencial trabalha com o controle de resultados *a posteriori*, o qual pode ser exemplificado por sistemas de avaliação e indicadores de desempenho. Além disso, enfatiza a importância de parcerias e cooperação. Tais elementos podem sugerir que uma reforma do aparelho do Estado nesses moldes estaria relacionada a uma despolitização dos processos políticos, ao privilegiar que as suas atividades sejam compreendidas como “técnicas”.

Os objetivos gerais da reforma do aparelho do Estado e que visam à implementação de um modelo gerencial são: “aumentar a governança do Estado”; “limitar sua ação às funções que lhe são próprias”; “transferir da união para os estados e municípios as ações de caráter local” e “parcialmente da união para os estados as ações de caráter regional” (BRASIL, 1995c).

²⁰ Esta reforma foi desencadeada pelo Plano diretor da reforma do aparelho do Estado, organizado por Luis Carlos Bresser Pereira, então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995).

Para mais bem compreender estas mudanças, cabe aqui expor os quatro setores constitutivos do aparelho do Estado (BRASIL, 1995c):

- 1) Núcleo estratégico: setor que define leis e políticas públicas e cobra seu cumprimento. Toma decisões estratégicas sobre o planejamento e a formulação de políticas públicas. É constituído pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Presidência da República, ministérios, auxiliares e assessores diretos. Tem como principal objetivo a efetividade das políticas, mais que sua qualidade. A atuação nesse setor é um exemplo da necessidade de manter elementos da administração pública burocrática associada com a gerencial, sendo de competência exclusivamente estatal.
- 2) Atividades exclusivas: setor responsável pela prestação de serviços exclusivos do Estado, tais como cobrança e fiscalização de impostos, polícia, subsídio à educação básica, entre outros. Seus objetivos são eficiência e qualidade num modelo gerencial. Também é de competência exclusiva da esfera estatal.
- 3) Serviços não-exclusivos: atuação do Estado simultânea a outras organizações públicas não-estatais e privadas, como por exemplo, em universidades, hospitais. É um setor de administração gerencial onde são privilegiadas a eficiência e a qualidade, sendo considerado setor de atuação pública não-estatal.
- 4) Produção de bens e serviços para o mercado: atividade econômica voltada para o lucro naqueles setores que o mercado não atua com eficiência como, por exemplo, infra-estrutura. É considerado como um modelo gerencial próprio da iniciativa privada.

Esta racionalização das atividades estatais, com modificações na estrutura e no “*modus operandis*” do Estado brasileiro, implica atribuir aos serviços prestados pelo – e de responsabilidade do – Estado uma racionalidade de mercado. O Estado modifica-se ao renunciar à execução de alguns serviços (total ou parcialmente) e estabelecer “contratos de gestão” com as “organizações sociais” (CHAUÍ, 1999).²¹

Os três primeiros setores são importantes às reflexões realizadas no âmbito desta pesquisa: o núcleo estratégico por ser o setor em que as proposições políticas são desenvolvidas; o de atividades exclusivas do Estado por estar relacionado à educação no seu aspecto de subsídios; e o de atividades não exclusivas do Estado (público não-estatal),

²¹ Organizações sociais são “entidades de direito privado que, por iniciativa do Poder Executivo, obtêm autorização legislativa para celebrar contrato de gestão com esse poder, e assim ter direito a dotação orçamentária” (BRASIL, 1995c). Para Chauí (1999, p. 218), é uma “entidade isolada cujo sucesso e cuja eficácia se medem em termos da gestão de recursos e estratégias de desempenho e cuja articulação com as demais se dá por meio da competição”.

que inclui grande parte das instituições que prestam atendimento educacional aos alunos considerados com deficiência. Segundo o Plano diretor da reforma do aparelho de Estado (BRASIL, 1995c), a mudança do modelo administrativo provocou uma “publicização” dos serviços que são executados tanto pelo Estado como por outras “organizações”. Nesse caso, teria havido uma redefinição das funções do setor estatal na sua relação com o público não-estatal, sendo que muitas daquelas atribuídas ao primeiro foram consensualizadas como devendo ser assumidas pelas “organizações sociais”.

Contudo, aquilo que os administradores da reforma chamam de “publicização” também foi compreendido como um encolhimento do espaço público democrático dos direitos, com ampliação do espaço privado no campo dos direitos sociais conquistados (CHAUÍ, 1999). Os direitos sociais, historicamente, constituíram-se em campo de luta social no sentido de avançar as conquistas e frear as perdas manifestas na relação capital/trabalho. No contexto dessa reforma, os trabalhadores têm sido francamente derrotados, perdendo fundamentalmente o horizonte de reivindicação política, uma vez que são as relações de mercado que estão constituindo os direitos sociais, compondo um cenário de políticas compensatórias, filantropia e caridade para a maioria da população (CHAUÍ, 1999).

1.2.2 Sociedade civil

O conflito decorrente da ampliação de relações com orientação pública/privada tem repercussões também nas práticas sociais da sociedade civil. Novas estruturas têm surgido para gerir os direitos sociais que, atendidos na esfera privada, passam a ser pensados sob relações de associação e “parcerias”. Os sujeitos compram os serviços ou ficam submetidos a ações assistenciais, ainda que os serviços continuem sendo considerados públicos.

Além disso, alterações na prática social trazem mudanças para a apreensão do conceito de sociedade civil, principalmente com uma perda da atenção a seus componentes políticos, passando a ser compreendida mais como uma esfera social de grupos ou indivíduos isolados.

Anderson (1997) discute o conceito de sociedade civil, indicando suas origens no iluminismo escocês a partir da nova economia comercial que surgia no século dezoito e

afirmando que Hegel retomou e definiu a expressão como sistema de necessidades do mercado capitalista emergente e das instituições que o regulam. Segundo Anderson (1997), para Marx a sociedade civil seria uma arena da propriedade privada e da iniquidade de classe, pensada como sociedade burguesa e, para Gramsci, uma esfera ideológica na qual uma classe assegura sua hegemonia sobre outra através de instituições políticas e culturais para além do perímetro do Estado. Anderson relata que a sociedade civil era compreendida por esses autores como um conceito permeado de criticidade, politização, ideologia, conflito, contradição e materialidade. Demonstra, contudo, como na segunda metade do século vinte o conceito passou a ser definido em sentido oposto, designando uma esfera de “autenticidade” e “liberdade”, o que o tornou um princípio positivo. Nesta concepção, a sociedade civil é expropriada de elementos de luta, contestação e combatividade para restringir-se a abrigo de individualidades marcadas por diferenças culturais, sob os mais nobres ideais de pluralismo e livre associação (ANDERSON, 1997). Tais mediações a relacionam de maneira convergente com uma defesa do capitalismo como horizonte, como única possibilidade para todas as sociedades. Transforma-se, assim, de “termo crítico para o marxismo clássico” em “estrela consagrada no vocabulário do liberalismo contemporâneo” (ANDERSON, 1997, p. 36).

Na história brasileira recente, a sociedade civil ganhou maior importância quando passou a designar a resistência em torno do litígio das classes populares e da intelectualidade contra a ditadura militar. Uma série de organizações dos movimentos sociais, associações profissionais, religiosas, político-partidárias são referidas como componentes da sociedade civil por sua importância nessas lutas (TONET, 1989). Neste caso, observa-se o significado fortemente político que o conceito de sociedade civil carregava até o início dos anos 1990, agregando mobilizações de denúncia acerca das desigualdades sociais e fortalecendo o movimento reivindicatório por direitos sociais. Contudo, ao longo da última década, “restabelecida” a ordem democrática e o capitalismo sendo tomado como modelo hegemônico para o desenvolvimento da sociedade brasileira, parece ganhar força a noção segundo a qual a sociedade civil é constituída por elementos culturais, adotando este último termo o sentido de uma herança regional ou nacional, valores, costumes e tradições (ANDERSON, 1997).

Nesta rápida exposição foram reunidos elementos em torno da reorganização do capital, da reestruturação do Estado nacional, da redefinição do papel da sociedade civil, como constitutivos das possibilidades e limites do desenvolvimento de políticas sociais públicas. Tal sistematização ocupa o lugar de referência para as reflexões que serão desenvolvidas sobre as políticas de inclusão, dimensionando em quais relações elas se inscrevem.

No Brasil, nos últimos anos foram propostos alguns programas que são representativos dessas políticas na área da educação: “Toda criança na Escola”; “Bolsa-escola”; “Amigos da escola”. O primeiro programa está relacionado à ampliação dos índices de matrícula no ensino fundamental, objetivando a universalização do acesso a esse nível de ensino; o segundo tem referência em transferência de renda; e o terceiro em participação da sociedade civil nas atividades educacionais e de manutenção da escola (benfeitorias, consertos, arrecadação de fundos etc). Os três programas têm por objetivo comum o acesso e a permanência de crianças entre 7 e 14 anos na escola de ensino fundamental, associado a medidas de gestão para a municipalização da educação, a autonomia das escolas e o financiamento. Importante salientar que tanto a descentralização da gestão como a do financiamento são acompanhadas por ações avaliativas centralizadas.

As políticas públicas de educação para os sujeitos considerados com deficiências estão articuladas às proposições para o setor educacional como um todo, apesar de disporem de normatizações e orientações específicas. As mudanças administrativas e conceituais tratadas acima são consideradas aqui como elementos importantes de reflexão para compreender a política nacional de inclusão escolar desses sujeitos.

Antes, porém, cumpre perceber como esse debate é apreendido por diversos autores e autoras da área, o que será desenvolvido, de maneira sintética, na próxima seção.

1.3 As políticas de inclusão e a educação especial: a apreensão do debate pela área

Os objetivos almejados ao desenvolver esta seção foram: 1) situar no tempo e no espaço a proposição das políticas de inclusão em suas fronteiras com a educação especial; e 2) expor uma sistematização das posições de diversos autores e autoras que relacionam a educação especial e a inclusão, buscando entender como esse debate está sendo apreendido

pela área, com repercussões sobre a compreensão das políticas públicas de inclusão no processo educacional de sujeitos considerados com deficiência.

As políticas para a educação especial passaram a ser norteadas pelo conceito de inclusão, em âmbito internacional, em meados dos anos 1980 (OMOTE, 1999), em substituição à integração. Esta última ganhou força a partir dos anos 1960, tornando-se o carro-chefe nas proposições para o setor em diversos países a partir da década de 1970: EUA (1975), França (1975), Itália (1971), e Canadá (1979), entre outros. A integração constituiu-se em bandeira de um movimento social que se opunha à segregação, assim definida a permanência em instituições específicas para crianças e jovens considerados com deficiência.²²

No Brasil, esse debate também é desenvolvido nos anos 1960 e 1970,²³ com maior ênfase a partir da Constituição Federal de 1988, momento em que ganhou força, em diversos setores da sociedade, o interesse pelos direitos sociais dos sujeitos com deficiência. Nos anos 1990, percebe-se um direcionamento das discussões para os processos de escolarização de sujeitos considerados com deficiência, o que expressa já a emergência da temática na área (FERREIRA, 1993; BUENO, 1993; CARNEIRO, 1996; GARCIA, 1998; MANTOAN, 1997).

Numa contribuição ao debate, Simon (2000) apresenta diversos modelos de integração, demonstrando que a apreensão desse conceito ocorreu de maneira heterogênea. No Brasil, a política de educação especial apoiada nessa proposta foi divulgada com base na metáfora do “sistema de cascata”, que pode ser definido como “uma forma condicional de inserção em que vai depender do aluno, ou seja, do nível de sua capacidade de adaptação às opções do sistema escolar, a sua integração, seja em uma sala regular, uma classe especial, ou mesmo em instituições especializadas” (MANTOAN, 1997, p. 8). Esse sistema foi considerado, em âmbito internacional, insuficiente, principalmente por sua pouca efetividade em inserir os alunos com deficiência na escola do ensino regular (UNESCO, 1994; UNESCO, 1999a).

²² Fine (1996) relata sobre as organizações de pais nos EUA, e Heyl (1996) na Europa, formadas para promover a educação de seus filhos deficientes.

²³ A LDBEN n. 4.024/61 e a Lei Federal n. 5.692/71 fazem referência ao atendimento educacional de sujeitos considerados com deficiência numa proposição integrada, na medida do possível para a compreensão da época.

No Brasil, a questão do acesso e permanência no ensino fundamental para as classes populares constitui-se em uma questão social de difícil solução. Segundo o Plano Nacional de Educação, em 1998 53,1% das matrículas relativas à educação especial localizavam-se em instituições da iniciativa privada, muitas delas com caráter filantrópico (BRASIL, 2000a, p. 62). Mas, conforme o Censo Escolar 2000, houve um crescimento de 141%, em dois anos, no número de escolas públicas do ensino regular com matrículas desses alunos. Contudo, segundo informações veiculadas na imprensa, 63% dos alunos pesquisados não dispõem dos recursos específicos necessários à sua educação.²⁴

Muito embora o conceito **integração** tenha sido compreendido como acesso à rede regular de ensino, o modelo do “*continuum* de serviços” fez da escola especial, taxada de local segregado de atendimento, uma das possibilidades de integração.²⁵ Isso implicou, e ainda implica, uma generalização no modo de compreendê-la, uma vez que, a rigor, a integração poderia se dar tanto na escola especial como na regular, na classe comum como na especial, com professor formado com ou sem preparação voltada para a educação especial. Enfim, sob o princípio da integração ocorreram, de fato, muitas educações diferentes, altamente racionalizadas pela concepção e intervenção de profissionais especializados que, ao avaliar o desempenho e desenvolvimento dos alunos, definiam, e ainda definem, quem poderia estar nesta ou naquela modalidade de atendimento educacional. Também cabe registrar que os serviços de educação especial previstos pela política de integração, nomeadamente as classes especiais, atendiam muitos alunos sem diagnósticos de deficiência, aqueles que nos processos pedagógicos eram identificados com dificuldades na aprendizagem (JANNUZZI, 1985).²⁶

Em meados dos anos 1990, quando a UNESCO já avançava na divulgação das propostas de reformas na área da educação, o conceito “inclusão” ganhou a cena como palavra-chave das políticas de educação especial, embora não estivesse limitado a esse setor (UNESCO, 1994). Novamente uma metáfora é utilizada para facilitar a apreensão de

²⁴ GOIS, A. Escolas ampliam integração dos deficientes. Folha de São Paulo, 02/06/2001.

²⁵ O *continuum* de serviços refere-se ao conjunto de modalidades de atendimento em educação especial: sala de recursos, classe especial, escola especial, classe hospitalar, professor itinerante.

²⁶ Classe especial é definida oficialmente como “sala de aula em escolas de ensino regular, organizada de forma a se constituir em ambiente próprio e adequado ao processo de ensino/aprendizagem do alunado da educação especial” (BRASIL, 1994b, p. 19). Alguns estudos mostram que esse tipo de atendimento cumpriu a função de espaço de atendimento para os alunos do ensino regular sem diagnósticos de deficiência mas identificados como apresentando dificuldades de aprendizagem (SCHNEIDER, 1977; PASCHOALICK, 1981).

uma idéia que estava sendo proposta para ter centralidade nos encaminhamentos políticos – o “caleidoscópio”.²⁷

Ao advogar a substituição de **integração** pelo vocábulo **inclusão**, Mantoan (1997, p. 8) defende que

a inclusão institui a inserção de uma forma mais radical, completa e sistemática, uma vez que o objetivo é incluir um aluno ou grupo de alunos que não foram anteriormente excluídos. A meta da inclusão é, desde o início, não deixar ninguém de fora do sistema escolar, que terá de se adaptar às particularidades de todos os alunos [...].

A menção a “todos os alunos” está referenciada na proposição da política educacional de “educação para todos” (UNESCO, 1990) – cujos beneficiários, entretanto, não são todos os sujeitos em idade escolar. Seria mais correto dizer que os esforços da UNESCO nesses encaminhamentos têm se voltado para “todos” aqueles que não têm obtido êxito nos processos de acesso e permanência na escola. E isso inclui o grupo de sujeitos considerados com deficiências. A idéia de radicalizar a inserção em relação a estes últimos, aparentemente, pressupõe uma incompatibilidade com as modalidades de atendimento do “*continuum* de serviços” da educação especial, privilegiando a classe comum do ensino regular e propondo uma nova bandeira – a da **educação inclusiva**.

Contudo, levando em conta o caráter seletivo e discriminador da escola em uma sociedade de classes, Tiballi (2003, p. 206) argumenta:

Não podemos afirmar que a idéia de inclusão seja recente entre os educadores deste país. Recente é a versão atualizada do termo e o desencadear de um movimento educacional que, assim como os anteriores, propõe o novo como condição necessária de adequação da escola às exigências mais recentes e sempre renovadas do mundo globalizado. Como sabemos, sempre que a sociedade capitalista entra em crise, a escola é chamada em seu socorro.

²⁷ “Aparelho óptico formado por um tubo de cartão ou de metal, com pequenos fragmentos de vidro colorido que se refletem em pequenos espelhos inclinados, apresentando, a cada movimento, combinações variadas e agradáveis [...] Sucessão rápida e cambiante (de impressões, sensações, etc.)” (DICIONÁRIO MICHAELIS eletrônico). Essa metáfora tem o sentido de indicar que, na concepção inclusiva, todos fariam parte da sociedade, todo o tempo.

Nos termos deste trabalho, não se pretende um exercício exaustivo de investigação das concepções vigentes entre os pesquisadores, mas reunir elementos que possam referenciar a análise das políticas propostas em âmbito nacional e internacional.

Dois autores analisaram a produção na área e estabeleceram agrupamentos que merecem atenção: em primeiro lugar, Carmo (2001) focaliza o tipo de argumento utilizado em relação ao tema e distingue os “inclusivistas” dos “restauradores escolares e da educação”.²⁸ No primeiro grupo, estão compreendidos aqueles que defendem as bases legais como respaldo para a efetividade da inclusão; já o segundo grupo defende que as escolas devam ser adaptadas para receber “todos os alunos”, particularmente em aspectos relacionados a “adaptações arquitetônicas, adequação de conteúdos curriculares, a preparação dos professores e outras mudanças de cunho didático-metodológico” (CARMO, 2001, p. 44).

A crítica que desenvolve em relação ao grupo dos “inclusivistas” é que reduzem uma questão eminentemente social à dimensão legal e jurídica (CARMO, 2001). Pode-se pensar que o posicionamento dos inclusivistas favorece um raciocínio normatizador sobre a sociedade, reduzindo o debate à esfera do cumprimento ou não daquilo que está previsto na lei. Segundo o próprio Carmo (2001), não se trata de desconsiderar a importância do respaldo legal e, deve-se acrescentar, do caráter de conquista de lutas sociais, o que significa o reconhecimento jurídico de um direito, como é o caso da educação.

Já em relação aos “restauradores escolares”, Carmo (2001) discorre sobre dois pontos polêmicos: ignoram a incompatibilidade histórica entre os projetos político-pedagógicos das escolas regulares e das escolas especiais; e privilegiam ajustes e reformulações superficiais das escolas.

A segunda sistematização em foco dirige-se a duas correntes, analisando a perspectiva que os autores adotam em relação à educação inclusiva: “inclusão” e “inclusão total” (MENDES, 2002).²⁹ O grupo chamado de “inclusionistas” defende que o objetivo da escola está relacionado ao domínio de habilidades e conhecimentos por parte do aluno; considera que é preciso manter o “*continuum* de serviços”; e não acredita que a classe

²⁸ O autor se refere a este segundo grupo também como os “adaptadores sociais”.

²⁹ Para essa sistematização Mendes baseou-se em FUCHS, D.; FUCHS, L.S. (1998). *Competing visions for educating students with disabilities: inclusion versus full inclusion. Childhood Education. Annual Theme*, p. 309-316.

comum possa sofrer tantas modificações quanto aquelas que seriam necessárias para atender todos os alunos (MENDES, 2002, p. 65). Por outro lado, os “inclusionistas totais” consideram que o objetivo de ir crianças e jovens com deficiências à escola regular está nas oportunidades que esta oferece, tais como fazer amigos e socializar-se, além de promover mudanças no pensamento sobre as incapacidades; são contra o “*continuum* de serviços”, defendendo que todos devem ir à classe regular; vislumbram que a escola pode ser modificada a ponto de “acomodar todas as dimensões da diversidade da espécie humana” (MENDES, 2002, p. 65).

As críticas que a autora dirige a ambas as correntes diz respeito à carência de pesquisas que analisem a implantação dos modelos, de modo a avaliar seus pontos positivos e negativos. Segundo Mendes (2002, p. 70):

No contexto da educação, o termo inclusão admite, atualmente, significados diversos. Para quem não deseja mudança, ele equivale ao que já existe. Para aqueles que desejam mais, ele significa uma reorganização fundamental do sistema educacional. Enfim, sob a bandeira da inclusão estão práticas e pressupostos bastante distintos, o que garante um consenso apenas aparente e acomoda diferentes posições que, na prática, são extremamente divergentes.

A manutenção *ad eternum* do “*continuum* de serviços” contribui para que não se provoque a necessidade de repensar as práticas atuais. Por outro lado, a compreensão segundo a qual os objetivos da escolarização podem ser diferentes para alunos “diferentes” implica em rever a função social da escola, correndo-se o risco de que o currículo seja tratado de maneira empobrecida.

Também cumpre salientar que a saída de cena do conceito **integração**, de certa forma, não eliminou o impasse integração-inclusão, se entendido no âmbito do debate inserção gradativa-inserção total. Pelo contrário, o vocábulo **inclusão** substitui aquele não para superá-lo, mas para recolocar a mesma discussão: se a integração exigia uma abordagem parcial sobre a oferta de atendimento educacional, agora a inclusão ocupa essa posição no confronto com a inclusão total.

Essas duas sistematizações contribuem na perspectiva de avaliar minimamente a qualidade da discussão desenvolvida na área sobre a questão que interessa a esta pesquisa. Procurou-se, então, oferecer outra forma de apreender essa contenda, referenciada no foco

de análise dos autores. Com isso, foram percebidos dois enfoques às políticas de inclusão educacional relacionada à educação especial: um que tem por objeto os sistemas de ensino e outro que se dedica às unidades escolares.

1.3.1 Abordagem das políticas de inclusão relacionadas à educação especial com base nos sistemas de ensino

As análises sobre as políticas de educação especial cujo enfoque está colocado sobre os sistemas de ensino buscam apreendê-las em suas possibilidades de implantação e implementação, sendo consideradas aqui como uma abordagem ampliada, uma vez que situam esses estudos em relações sociais dinâmicas.

Os estudos assim referenciados têm se dedicado à discussão sobre as políticas por meio do exame da legislação, com destaque para a LDBEN n. 9.394/96 (FERREIRA, 1998), para o Plano Nacional de Educação (MINTO, 2002) e para a Resolução CNE/CEB n. 2/2001 (PRIETO, 2003). Merece atenção, na leitura de alguns desses trabalhos, a observação acerca da imprecisão dos termos utilizados que, a exemplo da expressão “necessidades especiais”, pouco ajuda na definição acerca de quem é a população a ser beneficiada pela política. Outro ponto importante é a manutenção da delegação da oferta de educação especial à iniciativa privada (MINTO, 2002), contribuindo para nublar a compreensão sobre o caráter público ou privado dos atendimentos (JANNUZZI, 1996) e permitindo que seja tratada como uma complementaridade dos sistemas (KASSAR, 2000). Cabe também registrar alguns estudos regionalizados sobre as políticas, que conferem visibilidades às múltiplas relações presentes nesses processos (KASSAR, 2000; BRIZOLLA, 2000; BIRKNER, 2003).

Ao longo da década de 1990, a municipalização do ensino fundamental passou a ser preponderante na política educacional brasileira, com repercussão sobre o atendimento a alunos considerados com deficiência. No sentido de compreender essa realidade, Prieto (2002) sugeriu alguns indicadores para análise de políticas públicas em educação, direcionadas ao atendimento de “alunos com necessidades educacionais especiais”: verificação das diretrizes legais de cada sistema de ensino; concepção de inclusão; organização do sistema de ensino; gestão do sistema de ensino; financiamento da educação; condições de trabalho do professor. A autora propõe, ainda, a construção de indicadores

quantitativos e qualitativos baseados em conhecer a demanda escolar (censo escolar), os equipamentos e o conjunto dos profissionais da rede pública de ensino.

Estas observações parecem corroborar uma compreensão de que não basta focalizar o debate sobre a relação sistema educacional/alunos considerados com deficiência, uma vez que os processos de exclusão da e na escola (FERRARO, 1999) estão presentes como constitutivos do próprio sistema, e não provocados pela presença desse grupo de alunos. Segundo Bueno (1999, p. 11):

O ensino regular tem excluído sistematicamente larga parcela de sua população sob a justificativa de que essa parcela não reúne condições para usufruir do processo escolar, por apresentar problemas pessoais (distúrbios os mais diversos), problemas familiares (desagregação ou desorganização da família) ou “carências culturais” (provenientes de um meio social pobre). Por sua vez, o ensino especial também tem excluído sistematicamente grande parcela de seu alunado sob a alegação de que, por suas próprias características, essa parcela não possui condições para receberem o mesmo nível de escolarização que as crianças normais. Crianças têm sido mantidas por anos a fio no ensino especial sem que se consiga mínimos resultados com relação à sua escolarização.

Focalizar os sistemas de ensino para refletir sobre as políticas de inclusão educacional implica mais que procurar perceber os “ajustes” para adequá-los à presença de alunos considerados com deficiência. É preciso compreender os sistemas de ensino em seus eixos, reconhecer o funcionamento já existente, para apreender as dificuldades em conferir acesso e permanência na educação escolar para esses alunos.

1.3.2 Abordagem das políticas de inclusão relacionadas à educação especial com base nas escolas

Os estudos que se apóiam no enfoque restrito ao âmbito escolar apresentam compreensões dessas políticas pela “gestão da aprendizagem na diversidade”, o “redimensionamento” e a “transformação da escola”. Esta perspectiva pressupõe que é preciso “refazer toda a escola em seus princípios, organização e desenvolvimento das práticas pedagógicas” (FIGUEIREDO, 2002, p. 75). Tal ponto de vista sustenta-se na crítica à escola “tradicional”, a qual se pauta pela homogeneidade e igualdade no trabalho com os alunos e acaba por produzir desigualdade. Em alternativa a esse modelo, o enfoque

com base nas escolas faz a defesa de que estas adotem uma abordagem da diversidade, reconhecendo as diferenças, e levando em consideração as desigualdades sociais.

Reformar a escola (STAINBACK&STAINBACK, 1999) e refazer o seu “*design*” (MANTOAN, 2002), são *slogans* que constituem a compreensão segundo a qual é necessária uma mudança estrutural e organizacional da escola

segundo uma lógica educacional regida por princípios sociais, democráticos, de justiça, de igualdade, contrapondo-se àquela que é sustentada por valores econômicos e empresariais de produtividade, competitividade, eficiência, que tantas exclusões têm provocado. (MANTOAN, 2002, p.82).

Esta proposta refere-se a uma escola única, onde se realize a fusão das modalidades de ensino especial e regular; percebe a educação como cenário privilegiado para promover a transição para “um novo tempo da humanidade” (MANTOAN, 2002, p.85).

O aperfeiçoamento das escolas requer uma formação de professores adequada ao modelo inclusivo (AINSCOW, 1998), com a incorporação da noção de “competências” que o professor precisa desenvolver para atender alunos com necessidades educacionais especiais. Este enfoque ganha dimensões insuficientes para se pensar as políticas de inclusão relacionadas à educação especial quando se pauta nos métodos e organização do trabalho escolar, perdendo outros elementos fundamentais. Ao focar as unidades escolares, resulta em uma análise que individualiza a “realidade” de cada escola e considera que esta experimente níveis de autonomia política e financeira compatíveis.

A apreensão de aspectos constitutivos do debate da inclusão por autores identificados com a área da educação especial e o modo como essas concepções podem filtrar a compreensão das proposições políticas sobre inclusão educacional, embora contenham suas especificidades próprias, estão profundamente relacionadas aos modelos de políticas públicas que estão em litígio na contemporaneidade. As concepções de Estado, de sociedade civil, e as possíveis leituras acerca da relação capital/trabalho na atualidade, são alguns dos elementos fundamentais a referenciar análises sobre a educação de sujeitos considerados com deficiência.

Capítulo 2

A política educacional brasileira de inclusão de sujeitos considerados com deficiências

Os objetivos pretendidos no desenvolvimento deste capítulo têm por dimensão caracterizar e contextualizar a proposta nacional de política educacional de inclusão de sujeitos considerados com deficiência no Brasil. Para atingi-los, será desenvolvido o exame de duas fontes documentais centrais nesta investigação, selecionadas como representativas dessa política: 1) a Resolução CNE/CEB nº 2/2001, que institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, portanto um documento normativo; e 2) o Parecer CNE/CEB nº 17/2001, que apresenta um relatório sobre a educação especial na educação básica, sendo considerado aqui como um documento orientador dessa política e primordial para acessar os fundamentos da referida Resolução.

Pretende-se apreender, nessa documentação, alguns elementos que constituem as proposições políticas para a educação especial brasileira. Na perspectiva de perceber, pela análise do discurso textualmente orientado (FAIRCLOUGH, 2001), os elementos que propõem mudanças de significados e sentidos nos debates sobre o setor, a Resolução será cotejada com o capítulo V – Da Educação Especial, da LDBEN 9.394/96, e o Parecer será confrontado com o documento Política Nacional de Educação Especial (BRASIL, 1994b). As escolhas de tais documentos a serem perfilados com as fontes primárias do presente estudo justificam-se pela classificação que estão recebendo, qual seja: a Resolução e a LDBEN 9.394/96 estão sendo considerados como documentos normativos; já o Parecer e o Política Nacional de Educação Especial são vistos nesta pesquisa como documentos orientadores.³⁰

2.1 A Resolução CNE/CEB nº 2/2001

³⁰ Conforme exposição apresentada na página 12.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por intermédio da Câmara de Educação Básica (CEB), expediu a Resolução CNE/CEB n° 2, em 11 de setembro de 2001.³¹ Nesse documento, vinte e dois artigos normatizam, em âmbito nacional, a educação básica de alunos que apresentam “necessidades educacionais especiais”, em todos os seus níveis e modalidades.³² A Resolução reflete uma síntese dos debates educacionais já desenvolvidos em nosso país, e expressos em legislações anteriores.³³

Seus artigos não serão apresentados na seqüência original, mas reorganizados segundo a discussão que está sendo proposta neste trabalho, a partir de um cotejamento com os artigos 58, 59 e 60 da LDBEN 9.394//96, cujos conteúdos foram pormenorizados no documento aqui em análise.³⁴

O primeiro artigo anuncia a finalidade da Resolução, que é situar o atendimento às necessidades educacionais especiais nas etapas e modalidades da Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos).

Resolução CNE/CEB 2/2001	LDBEN 9.394/96
Artigo 1º A presente Resolução institui as Diretrizes Nacionais para a educação de alunos que apresentem necessidades educacionais especiais, na Educação Básica , em todas as suas etapas e modalidades.	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 educandos portadores de necessidades especiais.

O artigo 1º apresenta a própria função do documento, que é normatizar a educação dos “alunos que apresentem necessidades educacionais especiais” na educação básica. Não se observa, contudo, a expressão “preferencialmente na rede regular de ensino”, presente no Artigo 58 da LDBEN 9.394/96, que foi alvo de muitas críticas por traçar padrões muito vagos de atendimento escolar.

³¹ O documento é assinado por Francisco Aparecido Cordão, presidente da Câmara de Educação Básica, e foi registrado no Diário Oficial da União em 14 de setembro de 2001, na seção 1E, p. 39-40. A partir de agora será tratado neste texto como A Resolução.

³² Esta é a terminologia adotada para referir o público alvo da política educacional de inclusão neste documento e que abrange a categoria foco deste estudo: sujeitos considerados com deficiência.

³³ No cabeçalho do texto da Resolução encontra-se referência à LDBEN n° 4.024/61, à Lei n° 9.131/95 e à LDBEN n° 9.394/96.

³⁴ Com o intuito de dar visibilidade aos artigos que constituem a Resolução, estes serão apresentados individualmente, em “molduras”. Com o mesmo objetivo, serão destacados em negrito os trechos em relação aos quais se pretende tecer análises.

Mais ao final da Resolução, percebem-se indicativos da concepção que perpassa o documento: a inter-relação da educação especial com as etapas e modalidades de atendimento educacional da Educação Básica e suas diretrizes curriculares.

Resolução CNE/CEB 2/2001
Artigo 19. As diretrizes curriculares nacionais de todas as etapas e modalidades da Educação Básica estendem-se para a educação especial , assim como estas Diretrizes Nacionais para a Educação Especial estendem-se para todas as etapas e modalidades da Educação Básica.

Voltando ao Artigo 1º, constata-se que o seu parágrafo único determina que o início do atendimento escolar aos sujeitos considerados com deficiência deve ocorrer na educação infantil, com garantia de serviços especializados quando estes forem considerados necessários.

Resolução CNE/CEB 2/2001	LDBEN 9.394/96
Artigo 1º, 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.	Artigo 58, § 3º: A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil. Artigo 58, § 1º: Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado , na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

Esta definição, como se vê, já estava presente na LDBEN 9.394/96, embora sem o detalhamento dos níveis de atendimento (creche e pré-escola) agora presentes. Em relação ao atendimento educacional especializado, o primeiro artigo não possibilita saber nem como deve ser realizado, nem a quem cabe essa responsabilidade, embora dois grupos considerados importantes nessa política já sejam citados: família e comunidade.

A responsabilidade sobre o “atendimento aos educandos com necessidades especiais” é conferida à escola no artigo 2º.

Resolução CNE/CEB 2/2001
Artigo 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. Parágrafo único: Os sistemas de ensino devem conhecer a demanda real de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, mediante a criação de sistemas de informação e o estabelecimento de interface com os órgãos governamentais responsáveis pelo Censo Escolar e pelo Censo Demográfico, para atender a todas as variáveis implícitas à qualidade do processo formativo desses alunos.

Esta indicação expressa uma tendência à descentralização, com ênfase na autonomia escolar, que é característica da política educacional brasileira principalmente a partir dos anos de 1990.

O artigo 15 também atribui competências às escolas na operacionalização da política.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 15. A organização e a operacionalização dos currículos escolares são de competência e responsabilidade dos estabelecimentos de ensino , devendo constar de seus projetos pedagógicos as disposições necessárias para o atendimento às necessidades educacionais especiais de alunos, respeitadas, além das diretrizes curriculares nacionais de todas as etapas e modalidades da Educação Básica, as normas dos respectivos sistemas de ensino.

Aos sistemas de ensino são atribuídas tarefas relacionadas a matrículas e serviços de informação sobre a demanda escolar, além de outras tarefas como credenciamento e avaliação dos serviços educacionais.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 14. Os sistemas públicos de ensino serão responsáveis pela identificação, análise, avaliação da qualidade e da 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.

Portanto, as responsabilidades atribuídas aos sistemas de ensino estão voltadas para orientação, avaliação, estabelecimento de convênios e parcerias, e aquelas conferidas às unidades escolares referem-se à execução da política educacional voltada aos sujeitos considerados com deficiência. Ressalte-se que as escolas e “serviços” prestadores de atendimento educacional especializado na Educação Básica podem ser públicas e privadas. Isso pode ser apreendido como expressão, na educação de sujeitos considerados com deficiência, de um modelo gerencial de administração pública. O setor educacional se enquadra, segundo este modelo, nos “serviços não exclusivos do Estado”. Nesse caso, o setor privado, com ou sem fins lucrativos, está autorizado a praticar os “serviços” educacionais. As escolas privadas de educação especial precisam estabelecer um relacionamento gerencial com os sistemas de ensino, estar credenciadas, seguir as diretrizes curriculares e as exigências da legislação. Aquelas sem fins lucrativos devem estabelecer

“contratos de gestão”, sendo financiadas pelo Estado para prestar os “serviços de educação especial”.

Cabe, entretanto, perguntar o que, na Resolução, está sendo apresentado como atendimento especializado aos alunos considerados com deficiência. O artigo 3º apresenta uma definição de educação especial que contribui para esclarecer esse ponto:

Resolução CNE/CEB 2/2001	LDBEN 9.394/96
<p>Artigo 3º: Por educação especial, modalidade de 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 modalidades da educação básica.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p>

A definição de educação especial presente na Resolução acompanha a compreensão de “modalidade de educação escolar” contida na LDBEN. Contudo, observa-se uma modificação na maneira de exprimir como ela deve ser oferecida. Na LDBEN, o atendimento está previsto como “preferencialmente na rede regular de ensino”, ou seja, focaliza o local do atendimento, uma vez que naquele momento a expressão “rede regular de ensino” indicava que a educação especial deveria ocorrer “preferencialmente” na escola do ensino regular, nas modalidades de atendimento previstas (classe comum, classe especial e sala de recursos); na Resolução, o foco está na função desse serviço: “apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns”, embora o documento silencie sobre seus significados.

O artigo 3º também expressa os objetivos da educação especial na Educação Básica: 1) “garantir a educação escolar”; e 2) “promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais”.

O parágrafo único do artigo 3º afirma a necessidade de cada sistema de ensino criar um setor responsável por aquilo que é referido como “serviços de educação especial”, dotado de “recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e dêem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva”.

Observa-se também, nesse mesmo artigo, referência à expressão “educação inclusiva”, embora seu significado não esteja explícito no documento.³⁵

Após apresentar a definição e os objetivos da educação especial na educação básica, procurou-se compreender quem, segundo a Resolução, serão os beneficiários da política proposta. Duas terminologias são utilizadas no documento com essa finalidade: 1) “alunos que apresentem necessidades educacionais especiais”; e 2) “educandos com necessidades educacionais especiais”. Com isso, houve abandono da nomenclatura utilizada na LDBEN 9.394/96: “portadores de necessidades especiais”.³⁶

Resolução CNE/CEB 2/2001
<p>Artigo 5º Consideram-se educandos com necessidades educacionais especiais os que, durante o processo educacional, apresentarem:</p> <p>I – dificuldades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento que dificultem o acompanhamento das atividades curriculares, compreendidas em dois grupos:</p> <p>a) aquelas não vinculadas a uma causa orgânica específica;</p> <p>b) aquelas relacionadas a condições, disfunções, limitações ou deficiências;</p> <p>II – dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos, demandando a utilização de linguagens e códigos aplicáveis;</p> <p>III – altas habilidades/superdotação, grande facilidade de aprendizagem que os leve a dominar rapidamente conceitos, procedimentos e atitudes.</p>

A ênfase na definição das necessidades educacionais especiais está colocada sobre três critérios: 1) o não acompanhamento das atividades curriculares, quer os alunos apresentem ou não causas orgânicas que justificariam suas dificuldades; 2) a necessidade de

³⁵ Assim como esta, outras questões estão referidas, mas não explicitadas na Resolução, pela própria natureza do documento, por ele ter um caráter normativo, por ser composto por artigos e obedecer a uma formatação e linguagem de lei. Todavia, esses pontos serão aqui registrados para receberem tratamento mais detalhado quando da análise do Parecer CNE/CEB 17/2001, o qual contém as discussões que embasam os posicionamentos assumidos ao longo da Resolução.

³⁶ Essa expressão popularizou-se nos países de língua portuguesa, mas foi muito criticada naqueles de língua inglesa, uma vez que, ao traduzir os textos, o sentido era o de carregar uma necessidade especial. (MITTLER, 2003).

utilização de linguagens e códigos de sinalização diferenciados;³⁷ 3) a facilidade no processo de ensino e aprendizagem em condições de “altas habilidades/superdotação”. A definição da categoria **alunos com necessidades educacionais especiais** está traçada, portanto, respectivamente, sob padrões de dificuldade, diferença, e facilidade.

Contudo, a escolha desses critérios no processo de inserção da educação especial na educação básica sugere questionar a quem cabe a responsabilidade pela identificação dos alunos com necessidades especiais. O artigo 6º apresenta três grupos que devem trabalhar juntos para isso: os gestores e especialistas da escola; os profissionais do setor de educação especial do sistema de ensino a que pertence cada escola; e um terceiro grupo constituído pela família do aluno e setores não educacionais de serviços públicos.

Resolução CNE/CEB 2/2001
Artigo 6º Para 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 ensino e aprendizagem, contando para tal com: I – a experiência de seu corpo docente, seus diretores, coordenadores, orientadores e supervisores educacionais; II – o setor responsável pela educação especial do 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.

Este conjunto de profissionais, juntamente com a família do aluno, deve, a partir de sua avaliação no processo pedagógico, tomar decisões acerca do atendimento educacional especializado. Portanto, pode-se perguntar: quais são os tipos de atendimentos previstos? O artigo 7º é imperativo ao afirmar que a educação especial na educação básica deve ser realizada na classe comum do ensino regular.

Resolução CNE/CEB 2/2001
Artigo 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.

Para que esse “atendimento” ocorra, estão previstas várias providências, consideradas necessárias a este processo educacional.

³⁷ No caso de alunos surdos, cegos, surdo-cegos, e aqueles que apresentam seqüelas motoras que provoquem a necessidade de sistemas alternativos de comunicação.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 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 de todos os alunos, dentro do princípio de 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 dos 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 sala 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.

O artigo 8º é fundamental para a compreensão da política de inclusão educacional de sujeitos considerados com deficiência, uma vez que caracteriza as condições necessárias à realização do trabalho escolar. Para maior visibilidade desse conjunto de questões, seus itens serão comentados individualmente.

1) No item I do Artigo 8º há referência a “professores capacitados” e “professores especializados”, expressões já mencionadas na LDBEN 9.394/96.

LDBEN 9.394/96

Artigo 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais: [...]

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**;

Na Resolução, o artigo 18 apresenta definições para tais termos.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 18. Cabe aos sistemas de ensino estabelecer normas para o funcionamento de suas escolas, a fim de que essas tenham as suficientes condições para elaborar seu projeto pedagógico e possam contar com **professores capacitados e especializados**, conforme previsto no Artigo 59 da LDBEN e com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal, e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura de graduação plena.

§ 1º 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 de 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.

§ 2º São considerados **professores especializados em educação especial** aqueles que desenvolveram **competências** para identificar as necessidades educacionais especiais 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 dos alunos com necessidades educacionais especiais.

§ 3º Os **professores especializados em educação especial** deverão comprovar:

I – formação em cursos de licenciatura em educação especial ou em uma de suas áreas, preferencialmente de modo concomitante e associado à licenciatura para educação infantil ou para os anos iniciais do ensino fundamental;

II – complementação de estudos ou pós-graduação em áreas específicas da educação especial, posterior à licenciatura nas diferentes áreas de conhecimento, para atuação nos anos finais do ensino fundamental e médio;

§ 4º Aos professores que já estão exercendo o magistério devem ser oferecidas oportunidades de formação continuada, inclusive em nível de especialização, pelas instâncias educacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo a LDBEN 9.394/96, a formação do professor especializado poderia ser realizada no ensino médio, e a do professor capacitado não foi mencionada diretamente. Já

na Resolução, a formação do professor capacitado pode ser realizada em nível médio ou superior e a do professor especializado em nível superior (graduação ou pós-graduação). Observa-se que há uma distinção entre as duas categorias por competências previstas, dando margem a uma compreensão de que cabe ao professor especializado as tarefas de orientação, supervisão e planejamento em relação às ações educativas que devem ser executadas pelo professor capacitado. Particularmente sobre a formação do professor capacitado, silencia-se sobre a carga horária mínima necessária para a apreensão de conhecimentos básicos a tal condição. De certa forma, essa indefinição iguala formações de natureza diferente numa mesma categoria, numa certa banalização do que seja desenvolver estudos a respeito da educação especial.³⁸

Cumpra assinalar que a documentação coligida contém recomendação de que sejam previstos dois modelos de professores com “competências” diferenciadas para atuar na educação de “alunos com necessidades educacionais especiais”.

2) O item II do Artigo 8º apresenta como princípio “educar para a diversidade”, sugerindo que, com a presença de alunos considerados com deficiência nas classes comuns do ensino regular, haverá um benefício de todos os alunos ao lidar com a “diferença”. Esse princípio tem como referência a idéia segundo a qual, “em uma sociedade cada vez mais diversificada, o ensino inclusivo ensina os alunos a aceitar as pessoas que são diferentes” (STAINBACK&STAINBACK, 1999, p.29). Para melhor compreender esse princípio, julgou-se necessário coteja-lo com o artigo 4º, que apresenta outros princípios constituintes da proposta.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 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 de 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 o usufruto de seus direitos.
--

³⁸ Segundo a Resolução CNE 1/2003, os professores da educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental têm assegurado seu exercício profissional com formação mínima em nível médio.

Percebe-se, no artigo 4º, a predominância do pensamento liberal em passagens como: “o direito de cada aluno de realizar seus projetos de estudo, de trabalho e de inserção na vida social”; “busca de identidade própria de cada educando”; “valorização de suas diferenças e potencialidades”. Estas indicações são representativas de uma visão de homem que se constrói individualmente, por suas próprias iniciativas.

Esses elementos, presentes na Resolução, não são suficientes para ampliar esta discussão, o que será possível quando da análise do Parecer CNE 17/2001.

3) O item III do Artigo 8º refere que as escolas do ensino regular devem prever e prover que suas classes comuns trabalhem com base em três processos: a) flexibilização e adaptação curriculares que considerem o significado prático e instrumental dos conteúdos básicos; b) metodologias de ensino e recursos didáticos diferenciados; e c) avaliação adequada ao desenvolvimento dos alunos que apresentam necessidades educacionais especiais. Esses pontos indicam que as necessidades especiais apresentadas pelos alunos é que devem nortear sua educação, numa tendência à individualização do ensino e detalhando o que já estava previsto na LDBEN 9.394/96.

LDBEN 9.394/96

Artigo 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais: Item I – currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades.

Se por um lado as metodologias e recursos diferenciados podem ampliar as possibilidades da relação pedagógica, por outro as flexibilizações e adaptações curriculares que levem em conta o “significado prático e instrumental dos conteúdos básicos” também podem nortear o processo ensino e aprendizagem para um empobrecimento curricular e um rebaixamento das exigências escolares. Nesse caso, vislumbram-se tais conseqüências em toda a educação básica e não somente sobre os alunos com necessidades educacionais especiais. A celebração da diferença na educação básica poderia estar servindo de argumento para legitimar um recuo em relação aos conteúdos considerados mais acadêmicos.

4) Os “serviços de apoio pedagógico especializado” na classe comum são citados no item IV do Artigo 8º como tipos de atendimentos especializados a serem desenvolvidos na escola do ensino regular. Para tanto, esses serviços devem dispor de alguns profissionais:

professores especializados em educação especial; professores-intérpretes das linguagens e códigos aplicáveis; e professores e outros profissionais itinerantes na escola e entre as escolas. Sobre os primeiros, já foi comentado sobre suas “competências” e formação quando da apresentação do artigo 18. O segundo grupo relaciona-se à prática de Libras, Sistema Braille e sistemas de comunicação alternativa – embora a Resolução não faça nenhuma consideração sobre a formação desses profissionais, a referência a eles pode orientar a constituição dos currículos dos cursos que formam o professor especializado em educação especial.³⁹ Quanto ao terceiro grupo de profissionais, denominado de “itinerantes”, pressupõe-se que seja uma forma de atuação dos “especializados”, movimentando-se entre escolas numa mesma rede ou mesmo entre redes de ensino.

O item IV desse artigo ainda faz referência à necessidade de que os serviços de apoio pedagógico nas classes comuns sejam equipados com apoios à aprendizagem, à locomoção e à comunicação. Tais provisões podem ser fundamentais para o acesso e a permanência, no sistema educacional, de alunos considerados com deficiência.

5) O item V apresenta outro tipo de serviço de apoio pedagógico especializado, agora na sala de recursos.⁴⁰ Novamente equipamentos e procedimentos específicos são mencionados, mas com a função de “complementar” e “suplementar” o currículo da classe comum. Há claramente uma orientação para que as escolas regulares sejam equipadas para os atendimentos educacionais especializados.

6) O “protagonismo dos professores” nas práticas pedagógicas inclusivas e na reflexão sobre as mesmas, levando em conta a experiência e o conhecimento articulados às situações que se apresentam, é outro ponto que deve ser considerado na educação especial na escola regular. Destaca-se, nesse item, uma ênfase à experiência, no sentido de conhecimentos advindos da prática que, relacionados à definição de professor capacitado, podem concorrer para um empobrecimento da formação. A Resolução apresenta também

³⁹ Libras: Língua brasileira de sinais; Sistema Braille: “sistema de pontos em relevo utilizado pelas pessoas cegas para formação de caracteres para leitura e escrita” (BRASIL, 1995b, p. 55); Comunicação alternativa: “é usada quando o indivíduo comunica-se face-a-face por meio de outros caminhos que não a fala. Signos gráficos e manuais, código morse, escrita, são formas alternativas de comunicação” (DELIBERATO e MANZINI, 2000, p. 37).

⁴⁰ “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, 2001, p. 22).

uma recomendação de estabelecimento de relações de colaboração com instituições de ensino superior e de pesquisa, referendado no Artigo 11.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 11. Recomenda-se às escolas e aos sistemas de ensino a constituição de parcerias com instituições de ensino superior para a realização de pesquisas e estudos de caso relativos ao processo de ensino e aprendizagem de alunos com necessidades educacionais especiais, visando ao aperfeiçoamento desse processo educativo.

7) A família e a comunidade são mencionadas como agentes da “sustentabilidade do processo inclusivo”, a qual deve ser perseguida por meio de “aprendizagem colaborativa em sala de aula”, “trabalho de equipe na escola” e “constituição de redes de apoio”. Esses pontos estão enunciados no item VII do Artigo 8º. A presença da família no “processo educativo”, se por um lado expressa uma ampliação da participação na escola, por outro pode implicar uma desqualificação do trabalho desenvolvido, com ênfase no voluntariado.

8) O item VIII desse mesmo artigo trata da “temporalidade flexível do ano letivo”, que significa tempo maior para o cumprimento do currículo previsto para cada série/etapa escolar. Esse ponto, ao mesmo tempo que pode proporcionar a minimização das situações de reprovação escolar, também reforça uma individualização do processo de ensino e aprendizagem dos alunos considerados com deficiência.

9) E, como último item do Artigo 8º, observou-se uma referência aos alunos que apresentam “altas habilidades/superdotação”, o que pode ser indício de que a ênfase adotada na política de educação especial na educação básica está colocada sobre as deficiências.

Esse artigo é um dos mais significativos para se apreender a proposta de atendimento educacional especializado na escola regular. Porém, o artigo 12 também detalha pontos de destaque, ao tratar da acessibilidade.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 12. Os sistemas de ensino, nos termos da Lei 10.098/2000 e da Lei 10.172/2001, devem assegurar a **acessibilidade** aos alunos que apresentem necessidades educacionais especiais, mediante a eliminação de barreiras arquitetônicas urbanísticas, na edificação – incluindo instalações, equipamentos e mobiliário – e nos transportes escolares, bem como de barreiras nas comunicações, provendo as escolas dos recursos humanos e materiais necessários.

§ 1º Para atender aos padrões mínimos estabelecidos com respeito à acessibilidade, deve ser realizada a **adaptação das escolas existentes** e condicionada a autorização de construção e funcionamento de novas escolas ao preenchimento dos requisitos de infra-estrutura definidos.

§ 2º Deve ser assegurada, no processo educativo de alunos que apresentam dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais educandos, a acessibilidade aos conteúdos curriculares, mediante a utilização de linguagens e códigos aplicáveis, como o sistema Braille e a língua de sinais, sem prejuízo do aprendizado da língua portuguesa, facultando-lhes e às suas famílias a opção pela abordagem pedagógica que julgarem adequada, ouvidos os profissionais especializados em cada caso.

Em relação à acessibilidade é utilizada a expressão “adaptação das escolas”. De certa forma, essa expressão passa a idéia de que as escolas do ensino regular têm uma estrutura e funcionamento de sucesso, necessitando apenas adaptar-se a um novo tipo de aluno que agora vai freqüentá-las. Nesse sentido, observa-se no artigo 12 que a acessibilidade, quer seja em relação à arquitetura, quer seja em relação à linguagem e aos códigos de comunicação, recebe o mesmo tratamento técnico, como um conjunto de procedimentos que devem ser adotados.

Os pontos discutidos até o momento referem-se ao atendimento especializado na classe comum do ensino regular e na sala de recursos, a qual pressupõe a freqüência dos alunos com “necessidades educacionais especiais” no horário contrário. Contudo, os artigos 9º e 10 apresentam outras possibilidades de atendimento educacional aos sujeitos considerados com deficiência fora da classe comum do ensino regular. Ambos detalham o que já estava indicado na LDBEN 9.394/96.

LDBEN 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 de ensino regular.

O artigo 9º refere-se às classes especiais, as quais não estão ali definidas, embora se possam apreender algumas informações a seu respeito. Em primeiro lugar, são pensadas como alternativa extraordinária de atendimento a ser criada nas escolas de ensino regular. Essas classes estão destinadas a alunos que “apresentem dificuldades acentuadas de

aprendizagem ou condições de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos” e que demandem “ajudas e apoios intensos e contínuos”. Entretanto, seu atendimento deve ter caráter “transitório”, ou seja, o aluno deve “retornar à classe comum”, o que deve ocorrer a partir de avaliação desenvolvida pela equipe pedagógica da escola, junto com a família, sobre suas condições para isso. Segundo a Resolução, o “retorno à classe comum” consiste em “atendimento inclusivo”. De certa forma, isso faz com que, na concepção da própria Resolução, a classe especial seja um atendimento não inclusivo.

Resolução CNE/CEB 2/2001
<p>Artigo 9º As escolas podem criar, extraordinariamente, classes especiais, cuja organização fundamente-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.</p> <p>§ 1º Nas classes especiais, o professor deve desenvolver o currículo, mediante adaptações, e, quando necessário, atividades da vida autônoma e social no turno inverso.</p> <p>§ 2º A partir do desenvolvimento apresentado pelo aluno e das condições para o atendimento inclusivo, a equipe pedagógica da escola e a família devem decidir conjuntamente, com base em avaliação pedagógica, quanto ao seu retorno à classe comum.</p>

Observa-se, ainda, que o trabalho nas classes especiais deve seguir o que rege o Capítulo II da LDBEN, o qual apresenta a organização e funcionamento da Educação Básica, e as diretrizes, referenciais e parâmetros nacionais. Contudo, o currículo deve ser desenvolvido de forma adaptada aos alunos com necessidades educacionais especiais. Além disso, o § 1º prevê que sejam trabalhadas, quando necessário, “atividades da vida autônoma e social” no horário contrário às atividades curriculares acima citadas, o que caracteriza um atendimento em tempo integral.

Outro tipo de atendimento educacional a ser realizado fora da escola regular está tratado no artigo 10 e refere-se às escolas especiais, que também são consideradas como atendimentos extraordinários e temporários, avaliando a possibilidade de uma transferência futura dos alunos para a rede regular de ensino.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 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.**

§ 3º A partir do desenvolvimento apresentado pelo aluno, a equipe pedagógica da escola especial e a 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 seu atendimento educacional.

Conforme esse artigo, as escolas especiais são destinadas àqueles alunos que “apresentem necessidades educacionais especiais e requeiram atenção individualizada nas atividades da vida autônoma e social”. Nesse caso, o currículo da escola especial estaria mais direcionado às aprendizagens relacionadas aos comportamentos sociais. Isso é reafirmado na referência a “recursos, ajudas e apoios intensos e contínuos, bem como adaptações curriculares tão significativas que a escola comum não consiga prover”. Assim, o trabalho a ser desenvolvido pela escola especial pode ser compreendido como diferente daquele realizado na escola regular, não apenas nos recursos, mas também nos conteúdos e objetivos. No § 2º há referência a que o currículo siga o disposto na LDBEN (Capítulo II), porém, isto está secundarizado em relação às condições do educando.

O artigo 10 prevê ainda que as escolas especiais podem ser públicas e privadas, necessitando de credenciamento e autorização dos órgãos competentes do sistema de ensino para seu funcionamento. Conforme observado anteriormente, a responsabilidade de credenciar e autorizar o funcionamento dos “serviços” é da competência do setor de educação especial a ser constituído em cada sistema de ensino. Desse modo, essa política formaliza o trabalho realizado pelas escolas especiais privadas como parte do sistema regular de ensino. O atendimento educacional especializado é compreendido como “serviço” que pode ser prestado por escolas do ensino regular e escolas especiais, públicas e privadas. Estas se encaixam na condição de “agências executivas”, segundo o Plano Diretor da Reforma de Estado (BRASIL, 1995c).

A Resolução prevê que os sujeitos considerados com deficiência podem ter sua educação realizada nas classes comuns do ensino regular (artigo 7º), mas também em “classes especiais” (artigo 9º) e “escolas especiais” (artigo 10). Além desses tipos de atendimento, ainda estão previstos o serviço de apoio pedagógico em sala de recursos (Artigo 8º) e os dois atendimentos educacionais especializados previstos para alunos em internação hospitalar, atendimento ambulatorial ou permanência prolongada em domicílio por motivo de doença: “classes hospitalares” e “atendimento em ambiente domiciliar” (Artigo 13).

Resolução CNE/CEB 2/2001
<p>Artigo 13. Os sistemas de ensino, mediante ação integrada com os sistemas de saúde, devem organizar o atendimento educacional especializado a alunos impossibilitados de frequentar as aulas em razão de tratamento de saúde que implique internação hospitalar, atendimento ambulatorial ou permanência prolongada em domicílio.</p> <p>§ 1º As classes hospitalares e o atendimento em ambiente domiciliar devem dar continuidade ao processo de desenvolvimento e ao processo de aprendizagem de alunos matriculados em escolas da Educação Básica, contribuindo para seu retorno e reintegração ao grupo escolar, e desenvolver currículo flexibilizado com crianças, jovens e adultos não matriculados no sistema educacional local, facilitando seu posterior acesso à escola regular.</p> <p>§ 2º Nos casos de que trata este Artigo, a certificação deve ser realizada com base no relatório elaborado pelo professor especializado que atende o aluno.</p>

Em síntese, os tipos de atendimentos de educação especial previstos pela Resolução são: 1) serviço de apoio pedagógico especializado em classe comum; 2) serviço de apoio pedagógico especializado em sala de recursos; 3) serviço de apoio pedagógico itinerante; 4) atendimento educacional em classe especial; 5) atendimento educacional em escola especial; 6) atendimento educacional em classe hospitalar; 7) atendimento educacional em ambiente domiciliar.

Cabe destacar ainda uma questão importante: é a proposição, no artigo 16, de um mecanismo de certificação ao aluno que “não apresentar resultados de escolarização previstos no Inciso I do Artigo 32” da LDBEN 9.394/96 – esta já indicava e a Resolução ratifica a “terminalidade específica”.

Resolução CNE/CEB 2/2001	LDBEN 9.394/96
Artigo 16. É facultado às instituições de ensino, esgotadas as possibilidades pontuadas nos artigos 24 e 26 da LDBEN, viabilizar ao aluno com grave deficiência mental ou múltipla, que não apresentar resultados de escolarização previstos no Inciso I do Artigo 32 da mesma Lei, terminalidade específica do ensino fundamental, por meio de certificação de conclusão de escolaridade, com histórico escolar que apresente, de forma descritiva, as competências desenvolvidas pelo educando, bem como o encaminhamento devido para a educação de jovens e adultos e para a educação profissional. ⁴¹	Artigo 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais: [...] II – terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental , em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

Segundo o artigo 16, a terminalidade específica é uma certificação de conclusão de escolaridade que apresente de forma descritiva as competências desenvolvidas pelo aluno, e os possíveis encaminhamentos para a educação de jovens e adultos e educação profissional.

Essa certificação se aplica, na política em tela, aos alunos com grave deficiência mental ou múltipla que mesmo com os apoios e adaptações necessários não alcançaram os resultados de escolarização previstos no Artigo 32, I da LDBEN: “o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo”. A terminalidade específica tem, portanto, a finalidade de racionalizar, em termos de tempo e de competências e habilidades desenvolvidas, a finalização da escolarização daqueles alunos com necessidades educacionais especiais que demonstrarem a insuficiência das condições de ensino da educação escolar a todos os alunos. A identificação dos alunos contemplados pode ser feita pelo processo de alfabetização, uma vez que terão certificado de terminalidade específica os analfabetos, ou analfabetos funcionais. Tais certificados devem ter, nos termos dessa política, também uma finalidade

⁴¹ O artigo 24 da LDBEN trata da organização dos níveis fundamental e médio da Educação Básica em relação à carga horária mínima, à classificação e agrupamento nas turmas, à verificação do rendimento escolar, ao controle de frequência e à expedição de documentos relativos à escolaridade dos alunos. O artigo 26 refere-se à organização curricular do ensino fundamental, a qual deve ter uma base nacional comum complementada por uma parte diversificada que leve em conta as características regionais, locais e da clientela.

de encaminhamento dos mesmos para os cursos de educação de jovens e adultos e educação profissional.

É importante salientar que a terminalidade específica é conferida ao aluno pela escola, após avaliação pedagógica, sendo que o documento aqui analisado silencia sobre consultar o aluno sobre a sua saída do ensino fundamental e mesmo sobre os encaminhamentos que serão feitos para a continuidade da sua formação. Historicamente, os alunos que se enquadram nas condições de “grave deficiência mental ou múltipla” freqüentam as escolas especiais e dificilmente são encaminhados por estas para as escolas do ensino regular. As escolas especiais tradicionalmente trabalham com currículos orientados por abordagens pragmáticas, muito mais voltadas às atividades da vida autônoma e social do que às relacionadas com a vida acadêmica. As escolas especiais dispõem, via de regra, de trabalhos identificados com a educação profissional, de modo que os alunos que não se alfabetizam são geralmente encaminhados para as “oficinas”. Dessa forma, a proposição da terminalidade específica amplia para todo o sistema de ensino uma prática já presente nas escolas especiais e que está relacionada à formação profissional na sociedade capitalista, na qual os alunos que estudam menos são também aqueles que mais cedo ingressam no mundo do trabalho, sob as mais diversas condições. No caso dos alunos das escolas especiais, aqueles que são identificados como sem condições de ampliar seu desenvolvimento cognitivo são encaminhados, no interior da própria escola, para as atividades de formação profissional ou ocupacional.

Essa indicação, ao mesmo tempo que atende às reivindicações impetradas no interior da área da chamada educação especial acerca da certificação dos alunos que freqüentam as escolas de educação especial por muitos anos, está proposta sob o enfoque da “educação ao longo da vida” (DELORS, 1996). Tal enfoque se sustenta no argumento de que as rápidas transformações do mundo contemporâneo exigem continuamente dos sujeitos o desenvolvimento de competências e habilidades, no sentido de adaptar-se ao sistema produtivo. De fato, a terminalidade específica parece poder servir àqueles alunos que, já em idade avançada, freqüentam as escolas especiais, talvez com o objetivo de serem encaminhados para centros de convivência. Aos demais, essa estratégia demonstra pouca utilidade, a não ser, mais uma vez, justificar que alguns aprendem mais e outros menos e que, de acordo com os princípios liberais, devem, portanto, receber mais ou menos ensino.

Com a terminalidade específica, a educação especial inicia na educação infantil, mas sua finalização pode ocorrer em qualquer momento do ensino fundamental. Entretanto, há na Resolução um artigo sobre a educação profissional, prevendo que os alunos “que apresentem necessidades educacionais especiais” podem frequentar cursos profissionalizantes tanto nas escolas de educação profissional como também nas escolas especiais, públicas e privadas.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 17. Em consonância com os princípios da educação inclusiva, **as escolas das redes regulares de educação profissional, públicas e privadas, devem atender alunos que apresentem necessidades educacionais especiais**, mediante a promoção das condições de acessibilidade, a capacitação de recursos humanos, a flexibilização e adaptação do currículo e o encaminhamento para o trabalho, contando, para tal, com a colaboração do setor responsável pela educação especial do respectivo sistema de ensino.

§ 1º **As escolas de educação profissional podem realizar parcerias com escolas especiais, públicas ou privadas, tanto para construir competências necessárias à inclusão de alunos em seus cursos quanto para prestar assistência técnica e convalidar cursos profissionalizantes realizados por essas escolas especiais.**

§ 2º As escolas das redes de educação profissional podem avaliar e certificar competências laborais de pessoas com necessidades especiais não matriculadas em seus cursos, encaminhando-as, a partir desses procedimentos, para o mundo do trabalho.

A relação prevista entre as escolas profissionais da rede regular e as escolas especiais é de estabelecimento de convênios ou parcerias para convalidar cursos, certificar competências laborais e prestar assistência técnica.

A implantação da Resolução depende de elaboração de referenciais, normas complementares e políticas educacionais nos âmbitos dos Estados, Distrito Federal e Municípios, além de outras instâncias educacionais da União.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 20. No processo de implantação destas Diretrizes pelos sistemas de ensino, caberá às instâncias educacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime de colaboração, o estabelecimento de referenciais, normas complementares e políticas educacionais.

Sua implementação foi prevista para vigorar a partir de 2002.

Resolução CNE/CEB 2/2001

Artigo 21. A implementação das presentes Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica será obrigatória a partir de 2002, sendo facultativa no período de transição compreendido entre a publicação desta Resolução e o dia 31 de dezembro de 2001.⁴²

⁴² A Resolução foi assinada em 11/09/2001 e publicada no Diário Oficial da União em 14/09/2001.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a Resolução inclui a educação especial (alunos, professores, métodos, técnicas, equipamentos, materiais, tipos de atendimento educacional) na educação básica, em suas diferentes etapas e modalidades. Para isso, delega aos sistemas de ensino tarefas gerenciais de regulação, avaliação, credenciamento, entre outras, e às escolas a execução da “educação inclusiva”. A educação especial na educação básica recebe várias funções conforme as necessidades dos alunos, os quais devem ser atendidos por “serviços de educação especial” diferentes. Os critérios de definição sobre o tipo de atendimento a ser ofertado e as orientações curriculares correspondentes parecem estar centrados nas condições e características dos alunos.

Conforme foi apresentado, o documento também contém dados importantes sobre a formação dos professores para a educação inclusiva e a importância atribuída à família e à comunidade.

Para avançar um pouco mais neste debate, a próxima seção apresenta uma análise do Parecer nº 17/2001 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, o qual fundamenta a Resolução CNE/CEB n. 2/2001.

2.2 O Parecer CNE/CEB nº 17/2001

O parecer n. 17/2001 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, aprovado em 03/07/2001, trata das Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.⁴³ Seu texto completo consta de quatro partes: I – Relatório, II – Voto dos relatores, III – Decisão da Câmara e IV – Referências Bibliográficas. Neste trabalho será analisado o Relatório, o qual se divide em torno de dois temas: 1) a organização dos sistemas de ensino para o atendimento ao aluno que apresenta necessidades educacionais especiais; e 2) a formação do professor.

⁴³ Seus relatores foram Kuno Paulo Rhoden e Sylvia Figueiredo Gouvêa.

O objetivo desta seção é apresentar e tecer comentários preliminares a respeito desse Parecer, que aborda, basicamente, o primeiro tema.⁴⁴ Antes, porém, julgou-se importante dar destaque ao modo como a política nacional de inclusão educacional, direcionada aos sujeitos com necessidades educacionais especiais, legitima-se e busca ser consensual, contemplando como base de seu relatório materiais produzidos por entidades educacionais e por profissionais renomados da área de educação especial.⁴⁵ Nesse documento também está enfatizada a necessidade de um consenso no plano da linguagem sobre os conceitos que orientam a política em questão:

[...] para eliminar a cultura da exclusão escolar e efetivar os propósitos e as ações referentes à educação de alunos com necessidades educacionais especiais, torna-se necessário utilizar uma linguagem consensual [...] com base nos novos paradigmas (BRASIL, 2001, p. 16).

Na tentativa de conferir visibilidade aos pontos ali desenvolvidos, optou-se por elaborar um sumário a partir dos títulos e subtítulos dispostos ao longo do Parecer.

<p>Sumário elaborado a partir do Parecer CNE/CEB n. 17/2001:</p> <p>1 A organização dos sistemas de ensino para o atendimento do aluno que apresenta necessidades educacionais especiais</p> <p>1.1 Fundamentos</p> <p>1.2 A política educacional</p> <p>1.3 Princípios</p> <p>1.4 Construindo a inclusão na área educacional</p> <p>1.4.1 No âmbito político;</p> <p>1.4.2 No âmbito técnico-científico;</p> <p>1.4.3 No âmbito pedagógico;</p> <p>1.4.4 No âmbito administrativo;</p> <p>2 Operacionalização pelos sistemas de ensino</p> <p>2.1 O “locus” dos serviços de educação especial</p> <p>2.2 Alunos atendidos pela educação especial</p> <p>2.3 Implantação e implementação dos serviços de educação especial</p> <p>2.4 Organização do atendimento na rede regular de ensino</p> <p>2.5 Organização do atendimento em escola especial</p> <p>2.6 Etapas da escolarização de alunos com necessidades educacionais especiais em qualquer espaço escolar</p>

⁴⁴ A discussão desenvolvida ao longo de trinta páginas trata principalmente da organização dos sistemas de ensino e tece considerações sobre a competência da Câmara de Educação Superior do CNE para abordar a formação de professores.

⁴⁵ As entidades citadas são: Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação; Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação; e Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação. Também são citadas, nas Referências bibliográficas, seis análises do projeto preliminar das Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica discutido na Câmara de Educação Básica do CNE, elaboradas por profissionais da área de educação especial que atuam em universidades e um que atua no Instituto Benjamin Constant.

2.7 Currículo
2.8 Terminalidade específica
2.9 A educação profissional do aluno com necessidades especiais

Contudo, a apresentação que segue não se orienta totalmente por este sumário: inicia-se pelos argumentos que justificam a política em discussão e os princípios que a norteiam. Na seqüência, optou-se por destacar três conceitos fundamentais para a apreensão dessa proposta política: necessidades educacionais especiais, educação especial e inclusão. Por fim, apresenta-se a organização dos sistemas de ensino, dividida nas estruturas das escolas regulares e das escolas especiais previstas nessas Diretrizes. Conforme anunciado anteriormente, ao longo desta análise o Parecer será confrontado com o documento intitulado “Política Nacional de Educação Especial” (BRASIL, 1994b).

Antes, porém, destaca-se que os fundamentos dessas Diretrizes estão anunciados como constituídos por dispositivos legais e dispositivos político-filosóficos:

- a) Dispositivos legais: Constituição Federal; ⁴⁶ Lei n. 10.172/01; ⁴⁷ Lei n. 7.853/89; ⁴⁸ Lei n. 8.069/90; ⁴⁹ Lei n. 9.394/96; ⁵⁰ Lei n. 10.098/00; ⁵¹ Decreto n. 3.298/99; ⁵² Portaria MEC n. 1.679/99; ⁵³
- b) Dispositivos político-filosóficos: Declaração Mundial de Educação para Todos; Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educacionais especiais.

2.2.1 Uma justificativa para a política de inclusão

A política educacional de inclusão é proposta, nesse Parecer, como superação das práticas sociais vinculadas à segregação, exclusão e preconceito, rompendo com as relações que tradicionalmente são estabelecidas com os “indivíduos com deficiências”. Segundo o

⁴⁶ São destacados no corpo do documento os artigos 208 e 227.

⁴⁷ Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

⁴⁸ Institui a Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

⁴⁹ Estatuto da criança e do adolescente.

⁵⁰ Lei de diretrizes e bases da educação nacional.

⁵¹ Estabelece normas gerais e critérios básicos para promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências.

⁵² Regulamenta a Lei n. 7.853/89 que institui a Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.

⁵³ Dispõe sobre os requisitos de acessibilidade a pessoas portadoras de deficiências para instruir processos de autorização e de reconhecimento de cursos e de credenciamento de instituições.

documento analisado, a inclusão educacional é parte integrante da “construção de uma sociedade inclusiva”. Para isso, “verificou-se a necessidade de reestruturar os sistemas de ensino, que devem organizar-se para dar respostas às necessidades educacionais de todos os alunos” (BRASIL, 2001, p. 8), uma vez que “cada aluno vai requerer diferentes estratégias pedagógicas (...) não como medidas compensatórias e pontuais, e sim como parte de um projeto educativo e social de caráter emancipatório e global” (BRASIL, 2001, p. 7).

A justificativa para essa proposta, portanto, baseia-se no argumento de que o “atendimento às necessidades educacionais especiais de crianças, jovens e adultos” privilegiou por muito tempo classes e escolas que “separavam” essa população dos demais alunos, e essas práticas contribuíram para desenvolver o preconceito e a segregação. O “movimento de integração escolar” é afirmado como tendo grande importância na luta contra essas condições. Contudo, segundo o Parecer, as escolas não se modificavam, pressupondo “o ajustamento das pessoas com deficiência para sua participação no processo educativo desenvolvido nas escolas comuns” (BRASIL, 2001, p. 17). Além disso, muitos foram equivocadamente encaminhados para classes especiais, reforçando a promoção de rotulações na escola. Nesse sentido, o Parecer afirma a política de inclusão como “um avanço em relação ao movimento de integração escolar” (BRASIL, 2001, p. 17).

Entretanto, é necessário que se procure situar as condições históricas em que a política em análise foi proposta. A política de inclusão educacional no Brasil está relacionada à reforma educacional operada nos anos 1990, articulada em torno de eixos tais como currículo, avaliação, gestão, financiamento e formação de professores (SHIROMA et al, 2002). Essa reforma, no Brasil, tem vinculações com mudanças sociais ocorridas em diversos países, divulgadas por agências multilaterais e executadas pelos governos nacionais com o objetivo de serem reconhecidos como inseridos na economia mundial. A UNESCO, em 1990, publicou a Declaração Mundial de Educação para Todos, convocando todos os países a defenderem a universalização da educação básica com equidade. Em 1994, essa mesma agência promulgou a Declaração de Salamanca, documento que se baseia no reconhecimento da necessidade de “escola para todos” como instituições que incluem todas as crianças, celebram as diferenças, criam suportes para as aprendizagens e atendem às necessidades individuais. Tal proposição foi anunciada como uma “estratégia educacional global” e um “consenso universal” sobre as necessidades educacionais

especiais (UNESCO, 1994). Nessa fonte percebe-se um maior detalhamento dos princípios que envolvem atualmente o debate acerca da educação especial e que já estão apresentados na Declaração Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990). A idéia de “educação para todos” expressa uma focalização da política educacional, direcionada ao contingente de sujeitos que ou não vinham tendo acesso à escola ou nela não conseguiam permanecer por conta de suas diferenças individuais. Tais diferenças foram classificadas e aparecem na Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) tratadas como “necessidades especiais”.

Mas como essas proposições foram apreendidas pelo Brasil? Quando da elaboração e publicação da Declaração de Salamanca (1994), quatro anos depois da Conferência de Jomtien (1990), a Secretaria de Educação Especial do MEC (SESPE) publicava em âmbito nacional seu novo documento de política para o setor: Política Nacional de Educação Especial (BRASIL, 1994b), o qual divulgava a proposta de integração educacional.

O início dos anos 1990 foi um momento crítico para a SESPE, que foi extinta pelo então presidente da República Fernando Collor de Mello (1990-1992), o qual criou a Coordenação de Educação Especial junto à Secretaria de Educação Básica – SENEb.⁵⁴ Por um período de aproximadamente dois anos houve essa experiência da educação especial na educação básica no aspecto organizacional do MEC. Com o *impeachment* de Collor de Mello, assumiu o vice-presidente Itamar Franco (1992-1994) que recriou a Secretaria de Educação Especial, agora com nova sigla – SEESP.⁵⁵ É razoável pensar que tais mudanças tenham promovido uma descontinuidade na condução política da educação especial pelo MEC, em âmbito nacional. Um exemplo disso é a ausência de representante do governo brasileiro na Conferência de Salamanca, bem como no encontro preparatório da América do Sul (ocorreram cinco seminários, um em cada continente).⁵⁶

Entretanto, as metas da SEESP para o biênio 1993-1994 estavam articuladas às propostas da Conferência de Jomtien: “expandir, melhorar e diversificar o atendimento a crianças, jovens e adultos portadores de deficiências de todos os tipos, problemas de condutas e superdotados, visando integrá-los nos diferentes níveis de ensino [...]” (BRASIL, 1999, p. 82). Nesse mesmo período, outra instância governamental de debate da

⁵⁴ Nesse período era ministro da Educação o Sr. Carlos Alberto Chiarelli. A SENEb foi assumida por Ledja Austrilino Silva e a Coordenação de Educação Especial por Tânia Marilda Chaul.

⁵⁵ A SEESP foi recriada pela Lei n. 8.490 de 19 de novembro de 1992, sendo secretária Rosita Edler Carvalho e ministro o Sr. Murílio de Avellar Hingel.

⁵⁶ Informações colhidas em Werneck (1997).

educação especial era a Coordenadoria para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – CORDE, que em 1990 passou a fazer parte do Ministério da Ação Social.⁵⁷

Estes dados contribuem para compreender como o setor governamental de educação especial participou da apreensão da política educacional que estava sendo discutida em âmbito internacional, no início da década de 1990. O discurso governista brasileiro, no entanto, tinha muitas afinidades com as propostas de “modernizar o país” e “entrar para o primeiro mundo”, atribuindo, nesse projeto, papel de destaque à educação.

2.2.2 O objetivo da política de inclusão

Essa proposta estaria voltada ao atendimento educacional dos alunos com necessidades especiais com o objetivo de “garantir o acesso aos conteúdos básicos que a escolaridade deve proporcionar a todos os indivíduos” (BRASIL, 2001, p. 8) e “eliminar a cultura de exclusão escolar” (BRASIL, 2001, p. 16). No documento “Política Nacional de Educação Especial”, o objetivo anunciado referia-se a “garantir o atendimento educacional do aluno portador de necessidades especiais” (BRASIL, 1994b, p. 7).

Ao analisar a mudança ocorrida nos discursos presentes nos documentos em foco, o que se pode depreender é que houve uma alteração na proposição política no sentido de que, mais do que a necessidade de um atendimento educacional, existe uma previsão de um mínimo a ser aprendido por todos os sujeitos em idade escolar. Contudo, numa análise que envolva outros documentos representativos da política educacional nos anos 1990, é possível compreender que o que está proposto “para todos” é a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”,⁵⁸ ou seja, há em âmbito mundial uma preocupação em oferecer um mínimo de educação a um máximo de pessoas, criando um certo “pisso” educacional.

⁵⁷ A CORDE foi criada em 1986, junto ao Gabinete da Presidência da República e, segundo Jannuzzi (1997), sofreu muitas mudanças em sua vinculação aos ministérios: Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência (1987); Gabinete de Administração Pública da República (1988); Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (1988); em 1989 estava vinculada ao Ministério do Interior, e em 1990 passou para o Ministério da Ação Social. Em 1995 integrou-se ao Ministério da Justiça, onde está até hoje.

⁵⁸ “Necessidades básicas de aprendizagem” compreendem “tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo” (UNESCO, 1990, p. 3).

No caso brasileiro, atualmente a “educação básica” é compreendida como educação infantil, ensino fundamental e ensino médio,⁵⁹ com suas respectivas aprendizagens relacionadas a uma base curricular correspondente.

Segundo a Declaração Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990), levando em conta as diferenças humanas, essas “necessidades” devem ser satisfeitas de formas variadas, conforme os países, as culturas, os grupos étnicos, as línguas, o gênero, a religião, entre outros, incluindo as diferenças relacionadas ao fenômeno da deficiência, as quais devem merecer “atenção especial” (sic). Essa observação pode resultar na transformação do que poderia ser “piso” em “teto” educacional, ou seja, o que deveria ser mínimo passa a ser o máximo oferecido; além disso, esse máximo não é o mesmo para todos, cada grupo, ou mesmo indivíduo, pode ter o seu máximo educacional. Esses elementos reforçam a suposição de que as “necessidades básicas de aprendizagem” são pensadas nessa política como aquelas que devem ser garantidas por meio dos “mínimos sociais”.⁶⁰

Uma “educação para todos” pode ser pensada numa perspectiva educacional que leve em conta objetivos comuns da educação, considerando que todos terão uma educação com a mesma finalidade, aprenderão as mesmas coisas, apesar de serem necessárias estratégias diferentes. Porém, pensar a “educação para todos” articulando educações diferentes para grupos diferentes, não implica trabalhar com a idéia de um mínimo educacional para todos, mas de “mínimos” no plural, constituindo um processo educacional permeado pelas recomendações de “flexibilização” e “individualização curricular” (UNESCO, 1994).

Nesses termos, a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” pode ser realizada pelo consumo da mercadoria “educação” ou pela sua forma assistencial, na qual a mesma pode não atingir nem mesmo os patamares mínimos previstos. O que se percebe é que, para a maioria das pessoas, segundo a proposta em pauta, as relações de aprendizagem podem ser realizadas em torno de resoluções de problemas pontuais do cotidiano, o que pode ser inferido como uma certa pedagogia das “dicas”, mais informativa do que direcionada a desenvolver aprendizagens de conhecimentos acadêmicos. Além disso,

⁵⁹ Conforme LDBEN 9394/96, art. 21, item I.

⁶⁰ Ver art. 1º da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742 de 7/12/93), que afirma que as necessidades básicas serão atendidas com mínimos sociais, “um conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade”.

cumprir salientar que a idéia de “satisfação de necessidades”, apropriada pelo discurso educacional, é originária do campo e da lógica econômica, segundo a qual uma necessidade pode ser compreendida como algo possível de ser satisfeito quando se dispõe de uma reserva de meios e ações para tal (WEBER, 1991).

No Brasil, no âmbito nacional, a “educação para todos” foi apreendida e proposta permeada por processos de flexibilização curricular e parâmetros de avaliação, de modo a ampliar os índices de matrículas e permanência no ensino fundamental. Tal encaminhamento denota que a bandeira da “universalização” do ensino é acompanhada por uma desigualdade no acesso aos conhecimentos.

2.2.3 Os princípios que orientam a política nacional de inclusão educacional

O item “Princípios” no texto do Parecer cumpre a função de detalhar o disposto no Artigo 4º da Resolução CNE/CEB n. 2/2001 sobre “educar para a diversidade”. Nele estão enfatizados “a preservação da dignidade humana”, “a busca da identidade” e “o exercício da cidadania”. Cada um desses princípios está relacionado a um conjunto de outros valores que serão apresentados a seguir:

a) a preservação da dignidade humana:

- não comiseração e piedade;
- não discriminação;
- igualdade de oportunidades;
- respeito ao ser humano;
- direito a boas condições de vida;
- oportunidade de realizar seus projetos.

b) a busca da identidade:

- busca da identidade própria de cada cidadão, que implica em encontrar-se como pessoa;
- possibilidades e capacidades de que cada um é dotado;
- aceitação da condição humana;
- solidariedade;
- reconhecer a expressão das diferenças e dos conflitos (pluralidade);
- liberdade;
- tolerância;

c) o exercício da cidadania:

- equidade;
- sociedade justa e solidária;
- acesso ao conjunto de conhecimentos socialmente elaborados e reconhecidos como necessários, com igualdade de oportunidades;
- singularidade de cada aluno;
- educação como direito público subjetivo.

Expor a articulação dada a esses termos no corpo do documento ganha importância uma vez que implica a constituição de sentidos que o discurso em análise pode possibilitar.

Liberdade e igualdade de oportunidades estão associadas com tolerância, respeito às diferenças e pluralidade:

a democracia, nos termos em que é definida pelo Artigo I da Constituição Federal, estabelece as bases para viabilizar a igualdade de oportunidades, e também um modo de sociabilidade que permite a expressão das diferenças, a expressão dos conflitos, em uma palavra, a pluralidade. Portanto, no desdobramento do que se chama de conjunto central de valores, devem valer a liberdade, a tolerância, a sabedoria de conviver com o diferente, tanto do ponto de vista de valores quanto de costumes, crenças religiosas, expressões artísticas, capacidades e limitações. (BRASIL, 2001, p.10).

A justiça aparece vinculada à solidariedade:

se cada criança ou jovem brasileiro com necessidades educacionais especiais tiver acesso ao conjunto de conhecimentos socialmente elaborados e reconhecidos como necessários para o exercício da cidadania, estaremos dando um passo decisivo para a constituição de uma sociedade mais justa e solidária. (BRASIL, 2001, p. 10).

A referência aos direitos humanos aparece associada à noção de dignidade e esta, por sua vez, relacionada à igualdade de oportunidades.

A dignidade humana não permite que se faça esse tipo de discriminação. Ao contrário, exige que os direitos de igualdade de oportunidades sejam respeitados. O respeito à dignidade da qual está revestido todo ser humano impõe-se, portanto, como base e valor fundamental de todo estudo e ações práticas direcionadas ao atendimento dos alunos que apresentam necessidades especiais, independentemente da forma em que tal necessidade se manifesta. (BRASIL, 2001, p.9).

A cidadania está atrelada à identidade: “todo cidadão deve, primeiro, tentar encontrar uma identidade inconfundivelmente sua” (BRASIL, 2001, p. 9). E a noção adotada de identidade mostra-se claramente filiada a uma abordagem inatista.

Assim é possível que, para encontrar sua identidade específica, cada cidadão precise encontrar-se como pessoa, familiarizar-se consigo mesmo, até que, finalmente, tenha uma identidade, um rosto humanamente respeitado. Essa reflexão favorece o encontro das possibilidades, das capacidades de que cada um é dotado, facilitando a verdadeira inclusão. (BRASIL, 2001, p. 9).

O princípio da equidade está relacionado ao reconhecimento das diferenças e à necessidade de haver condições diferenciadas no processo educacional.

Certamente, cada aluno vai requerer diferentes estratégias pedagógicas, que lhes possibilitem o acesso à herança cultural, ao conhecimento socialmente construído e à vida produtiva, condições essenciais para a inclusão social e o pleno exercício da cidadania. (BRASIL, 2001, p. 7).

Esse mesmo discurso aproxima o acolhimento à diversidade humana da equiparação de oportunidades de desenvolvimento (BRASIL, 2001, p. 7).

Em parte, pode-se afirmar que esse conjunto de princípios liberais, relacionado a valores humanitários, contribui para a difusão de uma concepção de mundo sem conflitos e contradições, uma sociedade que pode ser harmonizada, silenciando a respeito de sua base material.

O Parecer apresenta também referência ao “princípio da educação inclusiva”, o qual atribui à educação a tarefa de estabelecer relações interpessoais e sociais que confirmam dignidade e igualdade social para todos.

Em nossa sociedade, ainda há momentos de séria rejeição ao outro, ao diferente, impedindo-o de sentir-se, de perceber-se e de respeitar-se como pessoa. A educação, ao adotar a diretriz inclusiva no exercício de seu papel socializador e pedagógico, busca estabelecer relações pessoais e sociais de solidariedade, sem máscaras, refletindo um dos tópicos mais importantes para a humanidade, uma das maiores conquistas de dimensionamento “ad intra” e “ad extra” do ser e da abertura para o mundo e para o outro. Essa abertura, solidária e sem preconceitos, poderá fazer com que todos percebam-se como dignos e iguais na vida social. (BRASIL, 2001, p. 9).

Esse princípio constitutivo das políticas de inclusão deve, segundo o Parecer, orientar a educação em seu papel de redenção social.

2.2.4 O conceito de necessidades educacionais especiais

Retomando o disposto no artigo 5º da Resolução que define quem são os alunos com necessidades educacionais especiais, o Parecer contém uma reflexão acerca da população tradicionalmente atendida pela educação especial:

alunos que apresentam deficiências (mental, visual, auditiva, física/motora e múltiplas); condutas típicas de síndromes e quadros psicológicos, neurológicos ou psiquiátricos, bem como de alunos que apresentam altas habilidades/superdotação. (BRASIL, 2001, p. 19).

Essa definição está presente no documento Política Nacional de Educação Especial como referente às necessidades educacionais especiais (BRASIL, 1994b). Essa categoria foi ampliada na Declaração de Salamanca:

crianças com deficiência 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 desfavorecidos ou marginalizados. (UNESCO, 1994, p. 17).

Pode ser percebida, nesta última definição, uma preocupação com outras categorias para além da deficiência, altas habilidades e condutas típicas, tais como etnia, classe, enfim, um conjunto representativo daquilo que vem sendo tratado como “minorias” ou como “excluídos”.

O Parecer afirma o conceito de necessidades educacionais especiais como “nova abordagem”, capaz de superar a tradicional por trabalhar na perspectiva da inclusão. Nesse sentido, estaria havendo uma ampliação da ação da educação especial que agora focaliza

não apenas as dificuldades de aprendizagem relacionadas a condições, disfunções, limitações e deficiências, mas também aquelas não vinculadas a uma causa orgânica específica, considerando que, por dificuldades cognitivas, psicomotoras e de comportamento, alunos são freqüentemente

negligenciados ou mesmo excluídos dos apoios escolares. (BRASIL, 2001, p. 19).

Com o argumento de que todos os alunos podem apresentar necessidades educacionais especiais ao longo de seus processos de aprendizagem, o Parecer enfatiza três grupos, reunindo aqueles que apresentam:

1. [...] dificuldades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento que dificultem o acompanhamento das atividades curriculares, compreendidas em dois grupos: 1.1. aquelas não vinculadas a uma causa orgânica específica; 1.2. aquelas relacionadas a condições, disfunções, limitações ou deficiências;
2. Dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos, particularmente alunos que apresentam surdez, cegueira, surdo-cegueira ou distúrbios acentuados de linguagem, para os quais devem ser adotadas formas diferenciadas de ensino e adaptações de acesso ao currículo, com utilização de linguagens e códigos aplicáveis, assegurando-se os recursos humanos e materiais necessários: 2.1. em face das condições específicas associadas à surdez, é importante que os sistemas de ensino se organizem de forma que haja escolas em condições de oferecer aos alunos surdos o ensino em língua brasileira de sinais e em língua portuguesa e, aos surdo-cegos, o ensino em língua de sinais digital, tadoma e outras técnicas, bem como escolas com propostas de ensino e aprendizagem diferentes, facultando-se a esses alunos e a suas famílias a opção pela abordagem pedagógica que julgarem adequada; 2.2. em face das condições específicas associadas à cegueira e à visão subnormal, os sistemas de ensino devem prover aos alunos cegos o material didático, inclusive provas, e o livro didático em Braille e, aos alunos com visão subnormal (baixa visão), os auxílios ópticos necessários, bem como material didático, livro didático e provas em caracteres ampliados.
3. Altas habilidades/superdotação, grande facilidade de aprendizagem que os leve a dominar rapidamente os conceitos, os procedimentos e as atitudes e que [sic], 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, 2001, p. 19).

Cumpramos chamar a atenção para uma compreensão de educação escolar satisfatória que, atualmente, amplia seu foco para aqueles alunos que até então não seriam capazes de “acompanhar” suas atividades e conteúdos. Pode-se perceber que ocorreu uma inserção nessa categoria de todos aqueles identificados na escola como alunos com “dificuldades de aprendizagem” mesmo que não apresentem um diagnóstico que se baseie em causa orgânica. Ressalto aqui a expressão “acompanhamento das atividades curriculares”, da qual

se depreende que são alunos considerados com necessidades especiais todos aqueles que não acompanham o trabalho pedagógico encaminhado na escola regular. Nesse caso, cumpre lembrar o próprio surgimento da educação especial, que se deu relacionado às classificações e seleções dos alunos que não acompanhavam os estudos na escola regular (BUENO, 1993).

Nesse agrupamento de alunos podem estar incluídas todas as “diferenças individuais” tratadas na Declaração de Jomtien (1990) e reforçadas na Declaração de Salamanca (1994). Portanto, é possível afirmar que, no que se refere à população-alvo da política de inclusão, o Brasil, ao longo da década de 1990, incorporou as orientações internacionais, ao menos no âmbito normativo.

Nesse sentido, a concepção de necessidades educacionais especiais obscurece as relações de exclusão “na” e “da” escola (FERRARO, 1999), e coloca sobre os sujeitos a responsabilidade pelo seu sucesso ou fracasso, à medida que difunde uma idéia de escola democrática e “politicamente correta”.

Essa é uma política focalizada em grupos que podem causar “desequilíbrios sociais”, generalizados sob o conceito guarda-chuva de “necessidades educacionais especiais”, a exemplo do debate crítico oferecido por Challoub (1990), que aborda as “classes perigosas”.⁶¹ Significa que o “todos” da política educacional refere-se àqueles sujeitos que expõem as dificuldades e ineficiência da escola como expressão da participação desigual na sociedade.

2.2.5 O conceito de educação especial na educação básica

Conforme o Artigo 3º da Resolução, a definição de educação especial mantém a compreensão de “modalidade de educação escolar”, mas agora enfatiza as funções que deve exercer: “apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns”. O Parecer detalha seus significados: a) Apoiar: “prestar auxílio ao

⁶¹ Segundo Challoub (1990), a expressão “classes perigosas”, originária na Inglaterra na primeira metade do século dezanove em denominação aos grupos envolvidos com a criminalidade, teria sido apreendida por um funcionário da Polícia de Paris como sinônimo de “classes pobres”. Esse segundo significado foi base de discussão na Câmara dos Deputados brasileira nos meses que se seguiram à abolição da escravidão, tendo por objetivo elaborar um projeto de lei para reprimir a ociosidade.

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” [...] b) Substituir: “colocar em lugar de” (BRASIL, 2001, p. 11).

Essas funções da educação especial estão relacionadas à operacionalização do atendimento educacional aos alunos com necessidades especiais em termos da organização institucional: apoiar, complementar e suplementar os serviços educacionais comuns são ações direcionadas aos alunos que freqüentam a classe comum da escola regular, sendo previstas também na sala de recursos; substituí-los compreende o atendimento realizado na classe especial, escola especial, classe hospitalar e em ambiente domiciliar.

O serviço de apoio pedagógico, definido como “serviços educacionais diversificados oferecidos pela escola comum para responder às necessidades educacionais do educando” (BRASIL, 2001, p. 19), pode ser realizado na classe comum com a função de apoio ou na sala de recursos, com a função de complementar ou suplementar o currículo previsto.

Observa-se uma mudança em relação ao documento anterior referente à política nacional para a educação especial que previa o atendimento educacional “preferencialmente no ensino regular” (BRASIL, 1994b). Agora, está proposto o atendimento realizado “extraordinariamente” em classes e escolas especiais (BRASIL, 2001), conferindo ao processo educacional dos alunos com necessidades especiais uma imagem mais “inclusiva”.

Evidencia-se, dessa forma, que o serviço educacional especializado pode ser oferecido de maneiras diferentes aos alunos com necessidades especiais e que é justamente nas suas necessidades que se concentra a atenção daqueles que devem avaliar e escolher o tipo de atendimento a ser prestado a cada grupo ou a cada aluno individualmente. Ressalto, entretanto, que as modalidades de atendimento referidas na organização do trabalho da educação especial numa perspectiva inclusiva não constituem novidade em termos de serviços educacionais especializados, já estando previstos no documento Política Nacional de Educação Especial (BRASIL, 1994b), o qual difundia uma educação especial baseada no princípio de integração. Atualmente, a Resolução nº 2/2001, apoiada no princípio de inclusão, prevê praticamente a mesma estrutura de atendimento já existente. A exceção está

na modalidade “serviço de apoio pedagógico especializado” na classe comum, a qual se constitui em fato novo, podendo ser, sob condições apropriadas, um instrumento de redução da exclusão escolar.

Os elementos novos da definição de educação especial são aqueles referentes a: 1) ser um “processo educacional definido por uma proposta pedagógica”, uma vez que a definição anterior focalizava como base para o trabalho da educação especial os fundamentos teórico-práticos “compatíveis com as necessidades específicas do seu alunado” (BRASIL, 1994b), dando margem a que o trabalho tivesse uma marca biologizante ou psicológica, por exemplo. Isso significa que o “novo” está em afirmar, atualmente, o privilegiamento do trabalho com fundamento pedagógico; e 2) assegurar “recursos e serviços educacionais especiais”, anteriormente chamados de “modalidades de atendimento educacional” (BRASIL, 1994b).

2.2.6 O conceito de inclusão

O documento Política Nacional de Educação Especial (BRASIL, 1994b) mencionava a perspectiva da “educação inclusiva”, mas seu conceito orientador era a “integração”.

O conceito-chave da política de educação especial naquele momento – integração – foi proposto e apreendido com muita parcialidade: seriam integrados na educação básica aqueles sujeitos com diagnósticos de deficiências, altas habilidades e condutas típicas que conseguissem atingir níveis de desenvolvimento e condutas adequadas aos processos educacionais da escola regular. E aqueles que não obtivessem esses mesmos desempenhos não seriam integrados. Essa foi uma compreensão que se popularizou no meio educacional brasileiro, não sem polêmica, embora conceitualmente integração escolar estivesse descrita como

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).

Outros conceitos, como “integração total” ou “parcial”, também contribuía para essa noção de parcialidade, mas ao mesmo tempo indicavam que qualquer uma das modalidades de atendimento educacional poderia ser compreendida como processo de integração (BRASIL, 1995a). Além disso, os programas de estudos ou currículos desenvolvidos nas modalidades de atendimento da educação especial não coincidiam, necessariamente, com os conteúdos previstos para serem trabalhados na educação básica, especialmente no ensino fundamental.

As definições da SEESP possibilitaram que o processo de integração escolar fosse apreendido como convivência na mesma turma de alunos com e sem “necessidades especiais”, mesmo que aprendendo conteúdos diferentes ou em quantidades diferentes. Mas, mais que isso, a participação da educação especial na educação básica sustentada pelo conceito de integração passava uma idéia de que esta última não poderia ser ofertada a todas as pessoas, concorrendo de maneira negativa em relação ao projeto liberal de universalização da educação.

O conceito de integração, nos termos em que se difundiu, talvez não fosse suficientemente adequado ao proposto pela Declaração Mundial de Educação para Todos - a universalização da educação básica com equidade. Segundo esse documento, os “grupos excluídos” deveriam ser “incluídos” pela educação, considerada como uma dimensão fundamental de um projeto social, cultural e econômico.⁶²

Cumpramos aqui registrar que, em avaliação conduzida pela UNESCO sobre os dez anos de “educação para todos” na América Latina, há uma percepção de que o conceito **inclusão** não é marcante no discurso educacional dos países da região (UNESCO, 1999b). A respeito da introdução do conceito de “educação inclusiva” na normatização da política educacional, afirma: “*el uso del concepto de educación inclusiva es bastante nuevo en el contexto de la región y solo en unos cuantos países se ha incorporado el concepto en las políticas oficiales o las normativas nacionales*” (UNESCO, 1999b, p. 8).

A inclusão dos excluídos está sendo proposta em substituição à integração dos “desajustados”. Cabe aqui, portanto, procurar perceber em que medida essa superação ocorre.

⁶² É importante destacar que, no documento citado, a universalização da educação básica está direcionada a dois grupos-alvo: os excluídos e os portadores de necessidades especiais. Em documentos posteriores, o segundo grupo passará a integrar o primeiro.

Na leitura do Parecer CNE/CEB nº 17/2001, foram encontradas três definições para inclusão, de maneira mais explícita.

A primeira focaliza o acesso a “espaços comuns”, ressaltando de maneira positiva a diversidade e as diferenças individuais.

Entende-se por inclusão a garantia, a todos, do acesso contínuo ao espaço comum da vida em sociedade, sociedade essa que deve estar orientada por relações de acolhimento à diversidade humana, de aceitação das diferenças individuais, de esforço coletivo na equiparação de oportunidades de desenvolvimento, com qualidade, em todas as dimensões da vida. (BRASIL, 2001, p. 7).

A segunda definição novamente enfatiza valores como diversidade e diferença, mas agora focalizando os processos de mudança necessários ao sistema educacional numa perspectiva inclusiva.

[...] a inclusão postula uma reestruturação do sistema educacional, ou seja, uma mudança estrutural no ensino regular, cujo objetivo é trabalhar com todos os educandos, sem distinção de raça, classe, gênero ou características pessoais, baseando-se no princípio de que a diversidade deve não só ser aceita como desejada. (BRASIL, 2001, p. 18).

O objetivo de tal reestruturação seria transformar as escolas regulares em escolas inclusivas, que seriam aquelas que “propõe no projeto pedagógico – no currículo, na metodologia de ensino, na avaliação e na atitude dos educadores – ações que favoreçam a interação social e sua opção por práticas heterogêneas” (BRASIL, 2001, p. 17). Entretanto, o que está silenciado nesse documento, e que parece fundamental para pensar em uma “reestruturação”, é a identificação dos aspectos educacionais considerados problemáticos e que necessitam ser modificados.

Uma reestruturação organizada sobre práticas heterogêneas estaria direcionada a atender a demanda dos alunos que tradicionalmente estão fora da escola, o que significa organizar-se a partir das características individuais dos diferentes alunos. Mas os aspectos que precisam ser modificados na escola regular para torná-la inclusiva seriam apenas aqueles relacionados às diferenças individuais?

Em relação a isso, percebe-se nesse documento o *referendum* a um discurso político sobre educação divulgado na década de 1990, segundo o qual há necessidade de produzir

um “novo” tipo de instituição educativa, mais flexível, com alta capacidade de resposta, autonomia pedagógica e de gestão, de natureza estatal e não estatal (DELORS, 1996; CEPAL&UNESCO, 1992).

A última definição de inclusão no Parecer também abrange a escola e reforça valores igualitários, representados pelo princípio do “para todos”: “a inclusão escolar constitui uma proposta que representa valores simbólicos importantes, condizentes com a igualdade de direitos e de oportunidades educacionais para todos” (BRASIL, 2001, p. 11).

Numa síntese, pode-se afirmar que o conceito de inclusão, conforme está presente no Parecer, assume significados relacionados à convivência, com ênfase no espaço escolar, e a valores humanitários (dignidade humana, diversidade, acolhimento das diferenças, equiparação de oportunidades, entre outros).

2.2.7 Organização dos sistemas de ensino para o atendimento educacional de alunos com necessidades especiais

O Parecer prevê “ações práticas e viáveis” para a promoção da educação inclusiva, em quatro âmbitos: político, técnico-científico, pedagógico e administrativo; tais ações devem produzir uma reorganização administrativa, técnica e financeira dos sistemas educacionais e uma melhoria das condições do trabalho docente (BRASIL, 2001):

a) âmbito político:

- assegurar matrícula de todo e qualquer aluno;
- organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais nas classes comuns;
- elaborar projetos pedagógicos orientados pela política de inclusão;
- prover recursos pedagógicos especiais para apoiar programas educativos e ações destinadas à capacitação de recursos humanos que atendam às demandas dos alunos com necessidades educacionais especiais;
- enfatizar as tomadas de decisões, local e/ou regionalmente, tendo como parâmetros as leis e diretrizes pertinentes à educação brasileira;
- possibilitar a inclusão planejada, gradativa e contínua de alunos com necessidades educacionais especiais nos sistemas de ensino;

- conhecer a demanda real de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais (criar sistemas de informação e estabelecer interface com os órgãos governamentais responsáveis pelo Censo Escolar e Censo Demográfico);

- identificar, analisar e divulgar experiências educacionais inclusivas;

- intensificar a formação de recursos humanos em termos quantitativos e qualitativos;

- garantir recursos financeiros e serviços de apoios pedagógicos públicos e privados.

b) âmbito técnico-científico:

- formar professores para o ensino na diversidade (capacitados e especializados);

- realizar estudos e pesquisas sobre inovações na prática pedagógica e desenvolvimento e aplicação de novas tecnologias ao processo educativo;

- desenvolver atividades de Extensão junto às comunidades escolares;

- promover formação continuada.

c) âmbito pedagógico:

- seguir as diretrizes do Conselho Nacional de Educação para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, a Educação Profissional de nível técnico, a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Escolar Indígena;

- atender ao princípio da flexibilização, adequando o currículo às condições discentes;

- realizar avaliação pedagógica dos alunos que apresentem necessidades educacionais especiais para identificar barreiras que impeçam ou dificultem o processo educativo;

- formar uma equipe de avaliação na escola, contando com todos os profissionais que acompanham o aluno;

- recorrer a uma equipe multiprofissional quando a equipe da escola mostrar-se insuficiente;

- criar serviços de apoio pedagógico especializado para atendimento às necessidades educacionais especiais;

- identificar a melhor forma de atender às necessidades educacionais dos alunos: diagnosticar a realidade educacional da escola e implementar as alternativas de serviços e a sistemática de funcionamento de tais serviços;

- considerar as alternativas de serviços já existentes e utilizadas pela comunidade escolar e criar novas alternativas;
- estabelecer relacionamento profissional com os serviços especializados disponíveis na comunidade (escolas especiais, centros ou núcleos educacionais especializados, instituições públicas e privadas de atuação na área da educação especial);
- desenvolver trabalho integrado com outras áreas (Saúde, Trabalho e Assistência Social).

d) âmbito administrativo:

- constituir e fazer funcionar um setor responsável pela educação especial (recursos humanos, materiais e financeiros);
- assegurar acessibilidade aos alunos que apresentam necessidades educacionais especiais: 1) adaptar as escolas existentes e condicionar autorização de construção e funcionamento de novas escolas ao preenchimento dos requisitos de infra-estrutura (instalações, equipamentos e mobiliário); 2) assegurar transporte escolar adaptado; 3) garantir acessibilidade aos conteúdos curriculares mediante a utilização do Sistema Braille, da Língua de Sinais e demais linguagens e códigos aplicáveis, sem prejuízo do aprendizado da língua portuguesa, aos alunos que apresentem condições de comunicação e sinalização diferenciada (recursos humanos e materiais).
- utilizar as seguintes estratégias de comunicação e atividades comunitárias que afirmem e ampliem o compromisso político com a educação inclusiva: fomentar atitudes pró-ativas das famílias, alunos, professores e da comunidade escolar em geral; superar os obstáculos da ignorância, do medo e do preconceito; divulgar os serviços e recursos educacionais existentes; difundir experiências bem sucedidas de educação inclusiva; estimular o trabalho voluntário no apoio à inclusão escolar.

Uma observação importante encontrada no documento refere-se à criação de instâncias responsáveis pela educação especial em cada sistema educacional. Para responder aos desafios que se apresentam, é necessário que os sistemas de ensino constituam e façam 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. É imprescindível planejar a existência de um canal

oficial e formal de comunicação, de estudo, de tomada de decisões e de coordenação dos processos referentes às mudanças na estruturação dos serviços, na gestão e na prática pedagógica para a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais (BRASIL, 2001, p. 16).

Esse “setor responsável” certamente está relacionado aos sistemas municipais de ensino, visto que no âmbito dos estados da Federação e no Distrito Federal já existem estruturas (secretarias, coordenadorias, divisões etc) direcionadas à educação especial.

A partir de 1994, com o lançamento do documento Política Nacional de Educação Especial, desenvolveu-se uma Campanha Nacional pela Integração do Aluno com Deficiência, com a meta de expandir os serviços para 1500 municípios. De fato, foram atingidos 2.739 municípios que representaram 40,9% das cidades brasileiras (BRASIL, 2000b). Esse processo visava a municipalização da educação especial, inscrita nos procedimentos de descentralização político-administrativa desenvolvidos no país. Com veiculação nos meios de comunicação de massa, essa campanha já incluía as indicações políticas mais amplas para a área educacional de “sensibilização” da comunidade escolar a respeito de inserção de crianças e jovens com necessidades especiais no ensino regular (UNESCO, 1999c).

As proposições políticas aqui em análise indicam a necessidade de adequar a educação ao tempo presente, “modernizá-la”, para que seja compatível com o capitalismo atual, uma vez que é anunciada como área prioritária por agências multilaterais como a UNESCO (1990; 1994; 2001) e o Banco Mundial (1995). Entretanto, esse *status* conferido à educação, paradoxalmente, não repercute em maiores investimentos financeiros na área. Ao contrário, em tempos de “ajuste” econômico, o discurso político predominante tem afirmado a necessidade de “melhorar” o gerenciamento da área, de modo que não seja necessário carrear mais recursos.

Sobre o financiamento, o Parecer prevê que o setor responsável pela educação inclusiva deva arcar com sua sustentação. Contudo, percebe-se em outros documentos uma tendência favorável a buscar o setor privado:

El aumento de las presiones sobre el gasto público exige que se encuentren nuevas fuentes de fondos, lo que se puede hacer aumentando

la eficiencia, redistribuyendo fondos de otras esferas del gasto público y recurriendo al financiamiento privado. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. iv).

O Parecer CNE/CEB nº 17/2001 afirma que a implementação da política de inclusão deve basear-se em “esforço coletivo” (BRASIL, 2001, p. 7). No Brasil, historicamente, diferentes segmentos da sociedade têm envolvimento com a questão da educação de sujeitos considerados com deficiência.

Nesse sentido, duas recomendações presentes no Parecer merecem destaque: “fomentar atitudes pró-ativas das famílias, alunos, professores e da comunidade escolar em geral” e “estimular o trabalho voluntário no apoio à inclusão escolar” (BRASIL, 2001, p. 16).

A Declaração de Salamanca (1994) já propunha uma horizontalidade entre Estados nacionais e organizações sociais na provisão educacional ao indicar “cooperação das famílias”, “mobilização das comunidades e das organizações voluntárias”. Salientava também a “descentralização” e o “planejamento local” como estratégias de gestão educacional. A tarefa de educar, no projeto político aqui analisado, é conferida a toda a sociedade e a todos os espaços sociais. Para tanto, seus articuladores propuseram a realização de parcerias entre o poder público e “organizações não-governamentais”, “o setor privado”, “as comunidades locais”, “os grupos religiosos” e “as famílias” (UNESCO, 1990, p. 5). No conjunto da proposta de reforma na educação, percebe-se que esta adota uma concepção da relação Estado/sociedade civil segundo a qual deve haver uma responsabilização de todos os setores sociais no que concerne à educação (DELORS, 1996; BM, 1995; UNESCO, 1990). Desse modo, propõe-se uma maior participação das famílias e das comunidades nas escolas, uma maior participação da sociedade civil na organização e financiamento da educação.

2.2.7.1 Organização das escolas regulares para o atendimento dos alunos com necessidades educacionais especiais

O atendimento aos alunos com necessidades especiais nas escolas do ensino regular está previsto no artigo 7º da Resolução, com ênfase no serviço de apoio pedagógico especializado nas classes comuns. As condições desse atendimento estão dispostas no

artigo 8º, o qual prevê também o serviço de apoio pedagógico especializado em salas de recursos. Ainda na escola regular, o artigo 9º apresenta a possibilidade de extraordinariamente funcionarem classes especiais.

Segundo o Parecer, os serviços de educação especial devem estar presentes em todas as instituições escolares que ofereçam os níveis, etapas e modalidades da educação escolar previstas na LDBEN. Para tanto, as escolas deverão elaborar projeto pedagógico que contemple as orientações comuns (200 dias letivos, horas-aula, meios para recuperação e atendimento do aluno, avaliação e certificação, articulação com as famílias e a comunidade), além de assegurar condições de sucesso escolar a todos os alunos.

A implantação e implementação dos serviços de educação especial, em cada “locus” previsto pelo Parecer, deve levar em conta os alunos com necessidades educacionais especiais, os professores e as condições previstas para o atendimento pedagógico.

Quadro 1 - Serviço de apoio pedagógico especializado na classe comum

Parecer 17/2001	CNE	Classe comum
alunos		Alunos que apresentem: dificuldades acentuadas de aprendizagem, ou limitações no processo de desenvolvimento que dificultem o acompanhamento das atividades curriculares; dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos; altas habilidades/superdotação; os alunos devem ser distribuídos pelas várias turmas.
professores		Professores capacitados e especializados; professor-intérprete das linguagens e códigos aplicáveis (Língua de Sinais e Sistema Braille), e outros profissionais (psicólogos e fonoaudiólogos); ⁶³ professor itinerante inter e intrainstitucional que presta orientação e supervisão pedagógica periodicamente, trabalhando diretamente com os alunos que apresentam necessidades educacionais especiais e com seus professores.
Condições previstas para o atendimento pedagógico		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; outros apoios à aprendizagem, à locomoção e à comunicação; temporalidade flexível; atividades que favoreçam aos alunos superdotados a conclusão da educação básica em menor tempo.

Fonte: BRASIL (2001).

Nota: Dados trabalhados pela autora.

⁶³ De acordo com o Parecer, professor-intérprete é um profissional especializado para apoiar alunos surdos e surdo-cegos, além de outros que apresentem sérios comprometimentos de comunicação e sinalização.

O item sobre o currículo reúne informações presentes no Artigo 19 da Resolução, o qual prevê a vigência, na educação especial, das Diretrizes Curriculares Nacionais para as diversas etapas e modalidades da Educação Básica, e presentes também no Artigo 8º, item III, que trata das “flexibilizações e adaptações curriculares que considerem o significado prático e instrumental dos conteúdos básicos”. Esses artigos da Resolução estão amparados no artigo 26 da LDBEN 9.394/96, que afirma:

Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

O Parecer detalha que a base comum pode ser suplementada ou complementada por uma parte diversificada, inclusive tendo como critério as características dos alunos, reforçando uma compreensão de que “todos” devem frequentar a escola do ensino regular, mas não com os mesmos objetivos e finalidades: cada um conforme as “suas” condições de aprendizagem, de modo a justificar as aprendizagens “práticas” e “instrumentais” pelas características apresentadas pelos alunos.

Quadro 2 - Serviço de apoio pedagógico especializado em salas de recursos

Parecer CNE 2/2001	Sala de recursos
Alunos	Os mesmos da classe comum. Pode ser estendido a alunos de escolas próximas nas quais não exista esse atendimento.
Professores	Professor especializado.
Condições previstas para o atendimento pedagógico	Complementar e/ou suplementar o currículo, utilizando materiais e equipamentos específicos; realizado individualmente ou em pequenos grupos de alunos que apresentem necessidades educacionais semelhantes, em horário diferente daquele em que frequentam a classe comum. ⁶⁴

Fonte: BRASIL (2001).

Nota: Dados trabalhados pela autora.

⁶⁴ Embora a sala de recursos se configure em um espaço distinto da classe comum, conforme o previsto no Parecer, esse tipo de atendimento está pensado como complementar e/ou suplementar ao atendimento em classe comum.

Quadro 3 - Atendimento pedagógico especializado em classe especial

Parecer CNE 2/2001	Classe especial
Alunos	Alunos cegos, surdos, que apresentam condutas típicas de síndromes e quadros psicológicos, neurológicos ou psiquiátricos e de alunos que apresentam casos graves de deficiência mental ou múltipla; agrupamento dos alunos por necessidade educacional especial, sem reunir aqueles com diferentes tipos de deficiência.
Professores	Professores especializados.
Condições previstas para o atendimento pedagógico	Métodos, técnicas, procedimentos didáticos e recursos pedagógicos especializados e, quando necessário, equipamentos e materiais didáticos específicos; adaptações de acesso ao currículo e nos elementos curriculares; atividades da vida autônoma e social no turno inverso, quando necessário; currículo da base nacional comum; ajudas e apoios intensos e contínuos.

Fonte: BRASIL (2001).

Nota: Dados trabalhados pela autora.

O Parecer contém mais informações que o artigo 9º da Resolução sobre a organização da classe especial para aos alunos com necessidades especiais:⁶⁵

pode ser utilizada principalmente nas localidades onde não há oferta de escolas especiais; quando se detectar, nesses alunos, grande defasagem idade/série; quando faltarem, ao aluno, experiências escolares anteriores, dificultando o desenvolvimento do currículo em classe comum. (BRASIL, 2001, p. 24).

O princípio de “educar para a diversidade” parece não se aplicar aos alunos das classes especiais. Para eles estão previstas turmas formadas por pares que apresentem as mesmas “necessidades educacionais especiais”. Observe-se que aqui essa expressão é usada como sinônimo de “deficiência”. Além da definição dos grupos por tipo de deficiência, a classe especial também pode ser formada para compensar a ausência de serviços pedagógicos de educação especial, pois uma grande defasagem idade/série e a falta de experiência escolar dos alunos podem ser assim explicadas.

⁶⁵ Segundo o Parecer, “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” (BRASIL, 2001, p. 24).

O Parecer destaca também quem não deve ser aluno de classe especial: “não se deve compor uma classe especial com alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem não vinculadas a uma causa orgânica específica” (BRASIL, 2001, p. 24). Essa observação é de suma importância, uma vez que as classes especiais, na prática, atenderam alunos identificados como em situação de fracasso escolar e dificuldades de aprendizagem, mesmo sem receberem diagnósticos de deficiência.

2.2.7.2 A organização das escolas especiais para o atendimento dos alunos com necessidades educacionais especiais

O atendimento nas escolas especiais, previsto no artigo 10 da Resolução, pode ser mais bem apreendido com auxílio das informações presentes no Parecer (BRASIL, 2001):

- matrícula e atendimento educacional especializado nas etapas e modalidades da Educação Básica previstas em lei e no seu regimento escolar;
- encaminhamento de alunos para a educação regular, inclusive para a educação de jovens e adultos;
- parcerias com escolas das redes regulares públicas ou privadas de educação profissional;
- conclusão e certificação de educação escolar, incluindo terminalidade específica, para alunos com deficiência mental e múltipla.

Uma informação muito importante do ponto de vista da gestão educacional refere-se a que

as escolas especiais públicas e privadas obedecem às mesmas exigências na criação e no funcionamento: a) são iguais nas finalidades, embora diferentes na ordem administrativa e na origem dos recursos; b) necessitam de credenciamento e/ou autorização para seu funcionamento. (BRASIL, 2001, p. 25).

Essa observação coloca escolas especiais privadas, com ou sem fins lucrativos, sob o “acompanhamento e a avaliação do órgão gestor”, devendo tais instituições “cumprir as determinações dos Conselhos de Educação similares às previstas para as demais escolas” (BRASIL, 2001, p. 25). As escolas especiais privado-assistenciais que já estiveram muito

mais no campo da assistência que da educação, passam a fazer parte, formalmente, do sistema regular de ensino: por um lado, isso coloca para elas as mesmas exigências que são feitas às demais escolas; mas, por outro lado, uma vez que se tem conhecimento das relações clientelistas presentes nesse campo, é possível que as Diretrizes estejam dando crédito a serviços que podem continuar mais filantrópicos que educativos.

Historicamente no Brasil as escolas especiais funcionaram, e ainda funcionam, como uma rede paralela de ensino (BUENO, 1993), sem vínculos e pontos de intersecção com as escolas do sistema regular. Os encaminhamentos do documento normativo em vigor propõem medidas de incorporação do serviço na rede educacional em termos de educação pública, embora tenhamos escolas públicas e privado-assistenciais atuando no fornecimento da educação especial. Além disso, o Parecer prevê que as escolas especiais “devem ter o acompanhamento e a avaliação do órgão gestor e cumprir as determinações dos Conselhos de Educação similares às previstas para as demais escolas” (2001, p. 25). Essas indicações podem vir a servir de instrumentos de maior fiscalização sobre os serviços prestados.

Quadro 4 - Atendimento pedagógico nas escolas especiais

Parecer CNE 2/2001	Escola especial
Alunos	Alunos que apresentem necessidades educacionais especiais e requeiram atenção individualizada.
Professores	Professores especializados e equipe técnica de apoio.
Condições previstas para o atendimento pedagógico	Flexibilização e adaptação do currículo previsto na LDBEN, nos Referenciais e nos Parâmetros Curriculares Nacionais; currículo funcional; AVAS; recursos, ajudas e apoios intensos e contínuos; adaptações curriculares tão significativas que a escola regular não consiga prover.

Fonte: BRASIL (2001).

Nota: Dados trabalhados pela autora.

O tratamento dado ao currículo nas escolas especiais está definido no Parecer como “currículo funcional”, o qual pode ser sintetizado pelo “caráter pragmático das atividades previstas” e por “adaptações curriculares muito significativas” (BRASIL, 2001, p. 26).

Como foi anunciado anteriormente, os “serviços educacionais especiais” aqui apresentados já constituíam a proposição política para a educação especial. Apenas o serviço de apoio pedagógico especializado em classe comum constitui-se em novidade. Pode-se afirmar, portanto, que a estrutura de atendimento da política de inclusão é praticamente a mesma que sustentava a política de integração.

Em todos os tipos de atendimentos, as etapas da escolarização dos alunos com necessidades educacionais especiais indicam que:

a) a educação das crianças com necessidades especiais tem início na educação infantil, entre 0 e 6 anos de idade, nas creches e pré-escolas. O Parecer apresenta os objetivos dessa etapa para esses alunos:

- identificar as necessidades educacionais especiais;
- estimular o desenvolvimento integral do aluno;
- intervir para atenuar as possibilidades de atraso de desenvolvimento decorrentes ou não de fatores genéticos, orgânicos e/ou ambientais.

Para cumprir esses objetivos, a educação infantil deve dispor de “recursos tecnológicos e humanos adequados à diversidade das demandas” (BRASIL, 2001, p. 25). Uma observação importante presente no Parecer é que a necessidade de apoio especializado “não deve constituir motivo para dificultar seu acesso e frequência às creches e às turmas de pré-escola da educação regular” (BRASIL, 2001, p. 25). Contudo, a ausência desses recursos pode refletir-se em dificuldades para alunos e professores.

O atendimento nessa faixa etária foi recomendado como área prioritária para crianças com necessidades especiais a partir da Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994).

b) a partir dos 7 anos de idade, o Parecer prevê que a escolarização dos alunos com necessidades especiais deva ocorrer no ensino fundamental, no ensino médio, na educação profissional, educação de jovens e adultos e educação superior.

Na análise das Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, podem ser observados dois movimentos: o primeiro indica a presença de alunos considerados com “necessidades especiais” tendo acesso à educação básica na escola regular, por meio de alguns serviços especializados; o segundo sugere que as bases

curriculares nacionais sejam flexibilizadas e individualizadas de modo a se tornarem acessíveis a esses alunos nas escolas regulares e especiais.

Todavia, com base numa análise histórica e levando em conta a estrutura de ensino já existente e os modos pelos quais a educação de alunos considerados com deficiências tem sido realizada no Brasil, podem-se vislumbrar alguns possíveis cenários:

1) A criação de serviços de apoio pedagógico especializados nas classes comuns constitui-se um avanço do Parecer, se comparada às modalidades de atendimento previstas anteriormente. O atendimento em classe comum já era proposto aos alunos com necessidades especiais, entretanto sem essa normatização. A Resolução prevê que os sistemas de ensino devam se organizar para oferecer essas modalidades de atendimento, contudo, não estabelece que precisam estar disponíveis concomitantemente. Há uma possibilidade de que alguns sistemas municipais de educação não implementem a criação de nenhuma nova modalidade de atendimento, mantendo o funcionamento daquelas que já existem. Embora a Resolução tenha sido assinada em 2001, entrando em vigor em janeiro de 2002, ela permite que a “reestruturação” da rede regular de ensino ocorra de forma gradual, criando um *continuum* temporal no qual as mudanças deverão ocorrer. As modalidades já em funcionamento estão contempladas nessa política de inclusão e aquelas que não estão implantadas podem não vir a sê-lo em função das condições concretas dos municípios. É possível que a “reestruturação” configure-se na normatização em si, o que, efetivamente, já representa uma modificação importante do ponto de vista das condições de reivindicação.

2) Um segundo horizonte a ser vislumbrado tem relação exatamente com essas condições de reivindicação. Conforme assinalado no início do trabalho, considera-se que a política educacional não é algo outorgado, mas sim uma prática que é síntese das lutas políticas, das disputas pelo oferecimento e acesso aos serviços reivindicados e conquistados. Nesses termos, a existência dessas Diretrizes, representadas pela Resolução e Parecer, embora permita inicialmente aos sistemas educacionais uma ausência de mobilização, possibilita à população e, especialmente à população diretamente interessada, uma movimentação legítima em torno da luta pela criação dos serviços educacionais aos alunos considerados com deficiência.

3) Um terceiro cenário que parece interessante indicar é a possibilidade de modificação que se anuncia para o trabalho pedagógico realizado nas escolas especiais. Uma vez que tais entidades passam a funcionar sob a exigência de fiscalização do trabalho pedagógico ali realizado, cabe à sociedade pressionar as instâncias responsáveis por essa fiscalização para que isso efetivamente aconteça. Situações de ausência de trabalho pedagógico, por parte de algumas instituições de educação especial, em favor de um assistencialismo radical, em que predominam atividades de cuidado (higiene, alimentação), são de conhecimento público. O acompanhamento do trabalho realizado nessas entidades pode revelar-se um instrumento importante para refletir sobre as possibilidades de serem incorporadas como escolas do sistema público de ensino. Cabe discutir, é claro, sua anexação ao sistema de ensino, em vista de procurar compreender em que medida prestam um atendimento de caráter público, embora sejam em sua maioria privado-assistenciais. Além disso, o acompanhamento dessas atividades pedagógicas parece ser uma estratégia política fundamental, na tentativa de impedir “flexibilizações curriculares” muito radicais que possam levar a um empobrecimento das aprendizagens escolares.

2.3 Pontos de tensão na política educacional direcionada aos sujeitos considerados com deficiência

As Diretrizes aqui analisadas caracterizam-se por uma flexibilização quanto às modalidades de atendimento. Nos termos ora especificados, a promoção da inclusão educacional pode ser realizada tanto por estratégias que mantenham a rede paralela prestadora de educação especial e os atendimentos já existentes na escola regular, pela incorporação de certificação relativa ao ensino fundamental e profissionalizante de seus alunos, como também pela criação de serviços de apoio ao professor e ao aluno na classe comum.

Observa-se que a Resolução ampara modelos variados de atendimento que podem coexistir nos sistemas de ensino. Dessa forma, não apresenta uma única proposta nacional de educação especial, mas uma política de âmbito nacional que normatiza a coexistência de diferentes projetos. Essa pluralidade de tipos de atendimento da educação especial está justificada pela diversidade dos alunos, pelas suas dificuldades e diferenças. Contudo, a

pluralidade não estaria também significando desigualdade de objetivos e resultados educacionais? A proposta não estaria, desde o início, aberta para a possibilidade de que os alunos “com necessidades especiais” tenham uma educação diferenciada e desigual?

A crítica à homogeneização das escolas do ensino regular está presente ao longo de todo documento analisado. Entretanto, a heterogeneização ali contida em processos educacionais, métodos e equipamentos diferenciados tem como referência a incapacidade, o não “acompanhamento do processo educacional”. Dessa forma, a proposta está centrada na diversificação das formas de acesso à educação básica não no sentido de perseguir diferentes maneiras de entrar em contato com os conhecimentos correspondentes, mas no sentido de racionalizar formas diversas de participação, currículos diferentes e desiguais desde o princípio.

A inserção da educação especial no território da escolaridade, na política analisada, não propõe elementos para superar o senso comum segundo o qual deve-se oferecer, aos alunos considerados com deficiência, ensino em menor quantidade e maior tempo.

A política nacional, em parte, racionaliza o acesso ao sistema escolar, prevendo os equipamentos, metodologias e profissionais necessários à educação de sujeitos considerados com deficiência. Por outro lado, também racionaliza o acesso ao conhecimento, uma vez que prevê currículos flexibilizados conforme o desenvolvimento e a deficiência do aluno, e mesmo uma “terminalidade específica”, justificada pelas incapacidades dos sujeitos.

Os professores para a política de inclusão são definidos em duas categorias, com formações e “competências” diferenciadas.

A família tem um papel de destaque nessa política, uma vez que é chamada para: 1) participar da identificação dos alunos com necessidades educacionais especiais junto às escolas; 2) definir a necessidade e o tipo de atendimento educacional especializado; 3) participar do processo educativo; 4) optar pela abordagem pedagógica em relação à utilização de linguagens e códigos aplicáveis; e 5) participar da definição do retorno do aluno que frequenta classe ou escola especial ao atendimento na classe comum do ensino regular. Além da família, a comunidade escolar é tratada como agente importante do processo de implantação e implementação dessa política.

Os elementos aqui sistematizados expressam uma primeira síntese da leitura dos documentos selecionados como representativos da política nacional de inclusão relacionada à educação especial brasileira. Eles serão retomados no quinto capítulo deste trabalho, quando será possível apresentar outras elaborações acerca dessa contenda.

No capítulo a seguir, o foco de discussão está colocado sobre a presença do debate acerca da inclusão em âmbito internacional.

Capítulo 3

Discursos e políticas de inclusão na virada do século

3.1 Introdução

As políticas educacionais recentes, em diversos países, incluindo o Brasil, estão marcadas por discursos sobre inclusão. Todavia, observou-se sua presença também em documentos da área econômica, divulgados por organizações da União Européia, Estados Unidos e América Latina. As discussões deste capítulo estão direcionadas a apresentar os vínculos percebidos entre proposições econômicas e políticas sociais e educacionais envolvendo a bandeira da inclusão. Para tanto, serão expostas as análises desenvolvidas sobre documentos publicados por agências multilaterais tais como Banco Mundial, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), além de duas comissões européias: Comissão das Comunidades Européias (CCE) e Comissão sobre Criação de Riqueza e Coesão Social.⁶⁶

As fontes examinadas para a elaboração das considerações trabalhadas neste capítulo são:

- UNESCO. Declaração de Salamanca. Salamanca, Espanha, 1994;
- UNESCO. Salamanca – *cinco años después. Una revisión de las actividades de UNESCO a la luz de La Declaración y el marco de acción de Salamanca.* 1999a.
- UNESCO. *La participación en la educación para todos: la inclusión de alumnos con discapacidad. Boletín EFA 2000, 1999b;*
- CCE. *A memorandum on lifelong learning.* Bruxelas, 2000;
- DAHRENDORF, R. (coord). *Report on wealth creation and social cohesion in a free society.* London, 1995;

⁶⁶ Informações acerca da origem, sede, e áreas de abrangência dessas organizações estão sistematizadas no Apêndice.

- BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001. Luta contra a pobreza. Panorama geral. Washington, 2000;
- HOLZMANN, R. e JORGENSEN, S. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Documento de trabajo n. 0006 sobre protección social.* Banco Mundial, 2000;
- BANCO MUNDIAL. *Social protection sector strategy: from safety net to springboards.* S/d;
- RANSON, S. *The new learning for inclusion and capability: towards community governance in the education action zones.* OCDE, 2001.
- CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía.* Vigésimo octavo periodo de sesiones. México, 2000.

O desenvolvimento desta parte do trabalho consistirá na apresentação dos tipos de discursos apreendidos nas leituras das fontes, tomando como base para a análise as proposições de Fairclough (2001).⁶⁷ A partir da documentação coligida, buscou-se identificar palavras que podem ser tomadas como indícios de uma compreensão sobre a realidade social contemporânea e, ao mesmo tempo, permitir a apreensão de mudanças ali propostas. A percepção de que algumas expressões sofreram uma repetição excessiva no corpo das fontes analisadas foi importante para que tais vocábulos fossem tratados, nesta pesquisa, como pistas por meio das quais tornou-se possível captar um conjunto de concepções ali presentes. O exercício analítico desenvolvido possibilitou discernir três matizes discursivos nas propostas políticas relacionadas à inclusão:⁶⁸

- 1) Gerencial – caracterizado por expressões como “administração pública”, “descentralização”, “capital social”, “organizações sociais”, “prestação de serviços”, entre outros;
- 2) Humanitário – identificado pelos termos: “dignidade humana”, “solidariedade”, “coesão social”, “justiça social”, “direitos humanos”, “pertencimento”, entre outros. Esse tipo de discurso tem uma função

⁶⁷ Conforme discutido na Introdução.

⁶⁸ A noção de matiz está sendo trabalhada aqui como “combinação de cores diversas num todo” (FERREIRA, 1999). No caso a que está sendo aplicada, ou seja, ao discurso político, ela tem o sentido de contribuir para a apreensão e exposição de diferentes frentes que constituem o discurso e que, numa primeira leitura, apresentam-se amalgamadas.

legitimadora e formadora de consensos em relação às políticas de inclusão, uma vez que opera por intermédio de ideais e desejos manifestados pela sociedade; e

- 3) Pedagógico – que utiliza vocabulário da área educacional, como “atendimento das necessidades de aprendizagem”, “pedagogia centrada na criança”, “flexibilização curricular”, “padrões de aprendizagem”, com a função de fomentar a implementação do receituário proposto.

Cabe aqui afirmar a indissociabilidade entre esses tipos de discurso para nortear a apreensão das propostas políticas, uma vez que aparecem justapostos nos documentos, não podendo ser pensados isoladamente na análise dos discursos sobre inclusão aqui desenvolvida. Serão apresentados separadamente, a seguir, apenas de maneira a satisfazer uma necessidade metodológica de exposição.

A validade da tipologia aqui proposta em relação aos discursos políticos nos anos 1990 e início do século XXI justifica-se pela leitura dos documentos analisados, dentre os quais pode-se citar a presença do lema “vocabulário para mudança”, anunciado no sentido de provocar ações (DAHRENDORF, 1995). Essa indicação remete à idéia apresentada por Mannheim, segundo a qual “toda época nova começa pela redefinição de seus termos” (1962, p.20). Essas manifestações são favoráveis a que se percebam as relações existentes entre palavras, discursos, compreensões e proposições políticas, contribuindo no sentido de reafirmar as escolhas metodológicas realizadas neste trabalho.

Também foi possível perceber que muitos dos conceitos encontrados nas fontes analisadas são originários, ou têm seu uso mais freqüente, em outros momentos históricos, sendo retomados em um novo contexto no qual torna-se necessário perceber o caráter de sua apropriação.

Gramsci (1978), ao tecer considerações sobre a relação entre linguagem e política, refere-se ao conceito de “transformismo”. Segundo ele, no processo histórico-político da Itália, campo empírico de sua análise, foi possível observar um tipo de *intelligentzia* que concebia a si mesma como “continuação ininterrupta na história” e independente da luta dos grupos sociais. Tais intelectuais, representantes de uma corrente política e defensores de uma concepção de mundo, estariam a divulgar a existência de uma realidade que se

instalava pela força de suas concepções, o que não significa, na compreensão gramsciana, transformações sociais, mas sim o que o autor denomina de “revolução passiva”, ou “conservadorismo-reformista”.

Penso que se pode utilizar essa referência teórica na análise dos discursos que sustentam as políticas de inclusão, uma vez que se observa, na documentação coligida, esse mesmo procedimento. Guardadas as devidas proporções, infere-se que o discurso analisado opera por meio de uma linguagem de mudança social, sugerindo ao leitor que estariam acontecendo modificações profundas na realidade social.

A partir destas considerações iniciais, apresento a seguir os elementos constituintes de cada um dos matizes identificados nos discursos políticos sobre inclusão.

3.2 Matizes discursivos das políticas de inclusão

3.2.1 Matiz gerencial

O matiz gerencial pode ser identificado a partir dos discursos que defendem mudanças no âmbito da administração pública, já referidas na análise da documentação nacional e presentes também nas fontes internacionais publicadas por agências de caráter educacional e econômico.

O ponto chave desse discurso é a ênfase nas “redes”, “coalizões” e “parcerias” (RANSON, 2001), o que significa a ampliação da participação social do setor privado (ONGs, famílias, voluntariado, agências multilaterais, terceiro setor) na execução de “serviços” públicos em diferentes áreas.

A reorganização das esferas de execução dos serviços públicos está vinculada ao modelo de Estado difundido nessa proposição, tornando imprescindível também buscar um entendimento de sociedade civil e uma abordagem de proteção social que possibilite perceber as bases discursivas das propostas políticas sobre inclusão.

3.2.1.1 Modelo de Estado

Os discursos políticos sobre inclusão apóiam-se em um modelo de Estado que é apresentado como necessário, e que seria construído a partir de sua reforma. Segundo o Banco Mundial (2000, p. 9), é necessário fazer uma “reforma da administração pública” que torne mais eficiente o combate à exclusão social.

Essa orientação supõe uma “sociedade inclusiva” como substituta do Estado de bem-estar social e da reivindicação de acesso aos direitos sociais. Estes últimos, a despeito do valor de luta coletiva que expressam historicamente, são individualizados nessa proposição a partir de uma lógica baseada em competências, talentos, competitividade. Nessa perspectiva, percebe-se uma concepção individual das necessidades apresentadas pelos sujeitos, ao mesmo tempo em que estes precisam estar aptos para aproveitar as oportunidades que lhes são oferecidas pela sociedade. Quem não atinge tal patamar passa a ser, segundo esse raciocínio, responsabilizado pela própria exclusão.

O modelo de Estado em questão remete para aquilo que é tratado pela OCDE (RANSON, 2001) como “*community governance*”, que significa a participação da “comunidade” na gestão da coisa pública.

A estrutura de organizações sociais para prestar os serviços públicos tem como justificativa a geração de um controle social mais direto da sociedade civil, a participação democrática e práticas políticas mais pluralistas, conforme o argumento da UNESCO (1999b, p.3):

El nuevo contexto económico, social y político internacional de los años 90 ha transformado las funciones y estructura del Estado en casi todos los países de la región. Se ha generado una nueva relación entre Estado y sociedad, que busca formas de participación democráticas y pluralistas. Empieza a surgir la necesidad de una nueva institucionalidad social estatal, entre cuyos aspectos más innovadores se propone un enfoque distinto de articulación entre Estado y sociedad, con énfasis en la descentralización, formas diferentes de participación ciudadana, creación de una autoridad social que se relacione en igualdad de condiciones con la económica y en una mayor coordinación entre las instancias sectoriales que tienen a su cargo diversos programas sociales.

A análise dessa perspectiva permite inferir que o Estado estaria sofrendo um processo de modernização conservadora que opera pela privatização da lógica de suas

ações (VIANNA, 1989). As estratégias de implantação de uma política social atrelada a uma reforma de Estado nesses moldes consistem em corte dos gastos sociais, privatização,⁶⁹ descentralização⁷⁰ e focalização dos gastos sociais públicos em programas seletivos de combate à pobreza (DRAIBE, 1994; LAURELL, 1995).⁷¹

Sobre a descentralização, é necessário que a reflexão se desenvolva com maior cuidado. Esse conceito pode ser compreendido como

participação popular nas decisões e na gestão da coisa pública. Trata-se de situação em que diversas entidades nacionais, regionais e locais com diferentes e significativos graus de autonomia, representativas de grupos sociais ou de movimentos sociais, influem diretamente nas decisões e no modo de execução das políticas públicas, a começar por aquelas que dizem respeito a cada uma das entidades participantes. Também vou considerar descentralização o fluxo de poder público, internamente ao Estado, que resulte em mais autonomia política e econômica à instância municipal, o que deve significar um incremento real do poder desta instância. (MUNARIM, 2000, p. 75).

Este último caso refere-se à “desconcentração”, que também pode significar um deslocamento das tarefas executivas para as instâncias locais, mas mantendo os processos de controle pela via do financiamento e da avaliação das metas a serem cumpridas, o que leva a crer que não ocorre, necessariamente, uma desconcentração de poder político e econômico. Em alguns casos o que se evidencia são circunstâncias de divisão de tarefas, mas mantendo uma realidade política centralizadora, até mesmo autoritária, embora com uma aparência democrática.

O modelo gerencial resultante é considerado mais adequado ao capitalismo contemporâneo, segundo agências multilaterais como OCDE (2001), Banco Mundial (2000) e UNESCO (1999b), sob a justificativa da eficiência. Contudo, não se pode perder de vista a compreensão segundo a qual o Estado é, entre outras coisas, um complemento

⁶⁹ Privatização: “deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo (...) como resposta que alivia a crise fiscal” (DRAIBE, 1994, p. 97). Uma outra forma de privatização caracteriza-se pela transferência de atividades para o setor privado não-lucrativo (associações filantrópicas, organizações comunitárias, ONGs).

⁷⁰ Descentralização: “é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão. Argumenta-se ainda que, com a descentralização aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais” (DRAIBE, 1994, p. 97).

⁷¹ Focalização: “direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência” (DRAIBE, 1994, p. 97).

necessário ao capital, um “nexo fundamental” (MESZAROS, 2002), portanto essencial e indispensável no processo de sua valorização (FIORI, 1995). Isso significa que, apesar das afirmações contidas no discurso de que o capitalismo é a única possibilidade em termos de sistema social e, por isso, deve-se investir em sua melhoria, autores do campo crítico alertam-nos a respeito de que tais melhorias não significam aperfeiçoamentos de um sistema social visando ao desenvolvimento humano, mas sim à valorização do próprio capital. É inerente à sua dinâmica “ajustar” os elementos que constituem o sistema social para sua maior valorização e o Estado é um elemento importante para isso.

No conjunto dessas proposições, a educação, assim como outros direitos sociais, passa a ser considerada como um “serviço” que pode ser prestado pelos setores privados da sociedade por meio de um contrato de gestão estabelecido com o Estado:

actualmente se procura delegar el ejercicio de algunas funciones al sector privado, con la expectativa de generar servicios que la afectan (a sociedad) directa o indirectamente. El sector privado ha participado cada vez más en la prestación de servicios como salud, educación, y la administración de servicios de seguridad social. (UNESCO, 1999, p.4).

Pode-se refletir que o modelo de descentralização proposto não teria força para democratizar a ação pública, estando muito mais propenso a “permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização” (LAURELL, 1995, p. 174).

Na esteira das transformações pensadas para o Estado nessa proposição, é possível perceber uma concepção do “público” que não o privilegia como espaço de luta e usufruto de direitos. Nessa perspectiva, só faz sentido pensar a vida política como a “conversação” promovida entre as diferentes identidades que compõem a sociedade (RANSON, 2001), ou, como “diálogo social” (CEPAL, 2000). Essa noção de “conversação” foi identificada por Habermas (1984) como referente à vida política estabelecida na Grécia Antiga, pelos cidadãos livres. Pensando esse “espaço público de diálogo” (CHAUÍ, 1999) nas relações políticas brasileiras da atualidade, pode-se inferir que as tomadas de decisão estarão em relação estreita com grupos historicamente mais organizados nas esferas locais, com adequação à manutenção das distinções relativas às classes sociais.

Segundo a CEPAL (2000, p. 11),

esta visión de lo público encaja, además, con las necesidades de abrir espacios de participación a la sociedad civil, de avanzar en la resolución de una crisis de los Estados no plenamente superada, de corregir tanto 'fallas del mercado' como 'fallas del gobierno' y, más en general, de construir y reconstruir instituciones.

Segundo os documentos coligidos, a reestruturação do Estado é uma estratégia necessária para minimizar as situações de exclusão social, nos termos em que somente um Estado eficiente, liberal, moderno, técnico, gerencial, poderá dar conta de assegurar a equidade. Entretanto, a participação do Estado na vida social pode ser relacionada historicamente com ações amenizadoras/promotoras de desigualdades sociais, não cabendo atribuir-lhe posições maniqueístas. O que se pode constatar é que a proposição conservadora de reforma do Estado incorre em um desvio da atenção sobre a geração das desigualdades. Se o Estado de bem-estar não foi eficiente na tarefa de “civilizar o capital”, que elementos teria o Estado liberal atual para acalmar a fúria excludente das novas investidas capitalistas? Ademais, se ele não é o elemento principal da produção de desigualdades, é um campo estratégico onde se cruzam redes de poder contraditórias. Nesse sentido, reformar o Estado é propor mudanças nas práticas sociais, nos modos de realizar a vida pública e privada, nas formas de ser cidadão, de difundir compreensões a respeito do que significa “estar incluído”. Considerando o Estado como uma referência da história das lutas sociais, uma proposta de reformá-lo significa uma intencionalidade em modificar consciências, intervindo em processos ideológicos, políticos, econômicos, jurídicos e éticos.

A busca pelo consenso em torno da reestruturação em curso pretende naturalizar seu afastamento de uma série de ações constituintes das políticas sociais, que eram consideradas como de sua competência, senão na prática, ao menos nas consciências, constituindo uma cultura de direitos e reivindicações inscritas na história das lutas sociais. Esse processo corrobora para que direitos sociais conquistados passem a ser mercadorias, numa racionalização da luta política. É preciso levar em consideração que tal racionalização se sustenta, em grande medida, num contexto de transformações que ocorreram no campo produtivo ao final do século vinte, colocando a classe trabalhadora em posição de desvantagem na relação capital/trabalho.

Os *slogans* de “menos Estado” e “mais sociedade”, presentes nos discursos de organismos internacionais nos anos 1990, significaram uma prescrição para reformular as tarefas executadas pelo Estado, revendo as áreas de sua atuação. Entretanto, isso não implicou o seu enfraquecimento, uma vez que se observa, além de uma forte inclinação do Estado para a sustentação do capital em detrimento do atendimento à população com serviços sociais públicos, um controle centralizador das suas execuções pelas comunidades.

A reforma do Estado passa a ser pressuposto e objetivo dessa política que, para ser implementada, precisa “quebrar” uma cultura de direitos, que foi construída historicamente pelo exercício de tomadas de consciência e práticas reivindicatórias dos setores populares.⁷²

A relação entre as políticas de inclusão e a proposição de uma reforma do Estado com essas características sugere mudanças no âmbito educacional, das esferas administrativas mais amplas até a escola. Nessa direção, fundamenta-se na “melhoria” dos sistemas educacionais, mas, principalmente, das unidades escolares, o que pode ser chamado de reforma no nível micro – a micropolítica. Uma vez que esta é proposta tendo por base a cooperação entre setor público e privado, numa revisão do papel do Estado em relação às políticas sociais, os sistemas educacionais – e conseqüentemente as escolas – estariam sendo objetos também de uma “reforma micro-econômica” (Ball, 1998).

Ao analisar o discurso político sobre inclusão, percebeu-se que as fontes coligidas são bastante discretas ao mencionar o vocábulo Estado, o qual é pouco perceptível num procedimento de identificação de “palavras-chave”.⁷³ O silêncio sobre o mesmo está sendo compreendido, nos termos deste trabalho, como estratégia de aferir, pelo discurso, pouca importância a um dos elementos da vida social. Entretanto, tal estratégia não é suficiente para neutralizá-lo. Ao contrário, o papel do Estado passa a ser reafirmado como de

⁷² Nesse sentido é interessante pontuar que os movimentos sociais, no início do século XXI, embora mantenham sua heterogeneidade, podem ser caracterizados como mais propositivos, operativos e menos reivindicativos (GOHN, 2003). Também cumpre fazer uma observação sobre a situação do Estado de bem-estar no Brasil, mais bem caracterizado por Falcão (1989) como “Estado assistencial”, ou seja, aquele que pode ser identificado por enorme selvageria econômica, altas taxas de desigualdade social, regimes políticos autoritários, grande endividamento externo e pobreza banalizada. O “Estado assistencial” cria a necessidade de uma sociedade civil que preencha as lacunas deixadas pela carência na proteção social, de modo que, no lugar de um Estado-providência, pode-se afirmar, segundo Falcão (1989), que no Brasil temos a experiência de uma “sociedade-providência”.

⁷³ Procedimento segundo o qual se utiliza recurso disponível no computador que localiza palavras selecionadas em um texto. A título de exemplo, no documento RANSON, S. *The new learning for inclusion and capability: towards community governance in the education action zones* (OCDE, 2001), o vocábulo “Estado” foi encontrado 7 vezes, enquanto “comunidade” teve 162 ocorrências.

fundamental importância para a necessária reorganização do capital defendida nos discursos políticos analisados.

3.2.1.2 Concepção de sociedade civil

A abordagem gerencial de Estado está relacionada a uma compreensão de sociedade civil (RANSON, 2001; BANCO MUNDIAL, 2000; DAHRENDORF, 1995) também gerencial, definida como “rede de instituições não governamentais que se posicionam de maneira intermediária entre o Estado e as famílias” (RANSON, 2001, p. 6). Essa concepção está baseada no argumento de que relações estáveis de confiança e cooperação podem reduzir custos, produzir bens públicos e facilitar a constituição de atores sociais ou sociedades civis também estáveis. Está fortemente relacionada à reciprocidade, a redes sociais, desenvolvimento participativo e governabilidade (DURSTON, 1999), além do desenvolvimento sustentável (CEPAL, 2000). A sociedade civil, nesse discurso, é valorizada a partir da idéia de que a participação comunitária reflete uma “alta densidade” democrática, que significa o maior número possível de associações envolvidas na resolução dos problemas sociais.

As “políticas sociais inclusivas” caracterizam-se pela idéia de “criar sociedades justas que sejam competitivas e produtivas” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 16), indicando que o antídoto para conter a exclusão social tem suas bases articuladas ao pensamento liberal. Seus objetivos estão voltados para o gerenciamento da própria carência, o que significa, na linguagem dos documentos, o desenvolvimento de “responsabilidade social”. Para tanto, a CEPAL (2000, p.11) sugere que se deve “*construir tejidos sociales que permitan desarrollar sociedades más integradas*”.

Criar “mais sociedade”, difundir uma consciência de responsabilidades para os indivíduos e os grupos em relação à organização social, ampliar os espaços de deliberação e a formação de acordos entre cidadãos, incentivar a participação na criação e desfrute de “bens públicos” e “bens de valor social” são medidas que compõem, nessa perspectiva, uma política social inclusiva. Nessa linha de raciocínio, observa-se um encaminhamento segundo o qual as famílias e comunidades devem participar em projetos setoriais (saúde, educação, entre outros) cumprindo a função de “suporte” (DAHRENDORF, 1995; BANCO

MUNDIAL, 2000). Desse modo, em relação à educação, as “necessidades de aprendizagem” serão supridas pelo oferecimento de oportunidades em um contexto de sociedades ou comunidades “vibrantes” ou seja, comunidades com maior participação social (OCDE, 2001).⁷⁴

Contudo, para expor de maneira mais detalhada a importância da sociedade civil neste debate, julgou-se necessário apresentar outros conceitos que estão diretamente relacionados a este e que compõem o discurso político sobre inclusão, a saber: comunidade, cidadania ativa e capital social.

3.2.1.2.1 Comunidade

Seguindo a metodologia de tomar o vocabulário como pista para apreender uma proposta política por meio da análise de discurso textualmente orientada (ADTO), a palavra “comunidade” salta aos olhos na leitura da documentação. Procurou-se compreender, então, com que sentido está sendo usada nesse discurso.

Em Ranson (2001, p. 4), a comunidade é tratada como elemento preponderante da manutenção dos vínculos sociais. Frente à exclusão social, segundo os argumentos presentes nessa fonte, ocorre um processo de “degeneração” ou “moderação” da rede de suporte mútuo que existe na comunidade. Daí a ênfase na comunidade como espaço social de recomposição dos laços de solidariedade e apoio na resolução dos problemas locais.

Em suas estratégias de combate à pobreza, o BANCO MUNDIAL (2000) elenca o “desenvolvimento comunitário”, na perspectiva de estimular a participação das instituições e populações pobres no controle dos serviços. Segundo essa agência,

um exemplo é a descentralização que promove decisões comunitárias quanto ao uso de recursos e implantação de projetos. Há também uma série de opções para a participação de comunidades e famílias em atividades setoriais, tais como o envolvimento dos pais na educação dos filhos e associações de usuários no abastecimento de água e irrigação. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 9).

⁷⁴ Essa expressão é utilizada em documentos internacionais, como, por exemplo, OCDE (2001), em referência a comunidades que têm forte participação da sociedade civil na resolução dos problemas sociais.

O termo “comunidade” foi discutido pela primeira vez em 1887, pelo alemão Ferdinand Tönnies (BOUDON e BOURRICAUD, 1993; SCHOECK, 1985). Numa definição clássica, comunidade seria uma expressão utilizada em oposição à sociedade, por considerar que a primeira é o “reino da identidade das vontades” e a segunda o “reino do egoísmo” (BOUDON e BOURRICAUD, 1993), ou seja, a primeira como campo da solidariedade e a segunda é sede da competitividade. A comunidade também pode ser compreendida, do ponto de vista de sua complexidade, como subgrupo da sociedade que mantém muitas de suas características, mas em pequena escala e com interesses comuns menos amplos e coordenados (FAIRCHILD, 1960).

Em relação às suas características foi definida como “um grupo local, de tamanho variável, integrado por pessoas que ocupam um território geograficamente definido e participam da mesma cultura [...] Nas sociedades modernas, as comunidades variam profundamente quanto ao tamanho e à organização, compreendendo tipos tão diferentes quanto a aldeia e a grande cidade” (GLOBO, 1970, p. 75).

Esses diferentes conceitos de comunidade remetem para sua definição como uma sociedade em miniatura, uma subdivisão da sociedade, dentro de um determinado território e com um conjunto de hábitos comuns.

Particularmente em relação ao que tem sido verificado na documentação analisada nesta pesquisa, interessa a definição que diferencia comunidade de sociedade, considerando a primeira como o espaço territorial e cultural mais profícuo para o desenvolvimento de coesão social, a qual também tem sido fortemente percebida no discurso estudado. Nesse caso, a preferência pelo uso do termo **comunidade** em detrimento de **sociedade** estaria baseada numa certa racionalidade de gerar ações favoráveis à participação da sociedade civil na resolução dos problemas sociais. Ainda mais interessante é a definição encontrada em Schoeck (1985), segundo a qual a comunidade é a “vida comum”, afirmando como seus objetos as relações positivas, as associações humanas, as trocas de serviços, isto é, a comunidade é o berço de satisfação das necessidades da população. Pode-se afirmar que todas essas definições sociológicas do conceito de comunidade são perpassadas por uma compreensão funcionalista da mesma, ou seja, um entendimento de que a sociedade assemelha-se a um organismo vivo que precisa buscar equilíbrio e harmonia para o seu bom “funcionamento”. A comunidade, nesse sentido, permite relações mais próximas, a

manutenção de vínculos e interações permeadas por solidariedade, de maneira que as dificuldades que sejam identificadas possam ser resolvidas no âmbito da própria comunidade por meio de sua rede de serviços sociais, tratados na documentação muitas vezes como “suportes”.

Também pensando sobre a comunidade, Weber (1991, p. 25) considera que “uma relação social denomina-se ‘relação comunitária’ quando e na medida em que a atitude na ação social [...] repousa no sentimento subjetivo dos participantes de pertencer (afetiva ou tradicionalmente) ao mesmo grupo”. O autor classifica vários tipos de “relação comunitária”: “comunidade doméstica”, “comunidade de vizinhança”, “comunidade política”, “comunidade étnica”, “comunidade religiosa”. Essas diferentes categorias têm em comum a idéia de “provisão de necessidades” (WEBER, 1991, p. 243) pelas associações comunitárias, aproximando-se da definição funcionalista que trabalha com a idéia de “satisfação das necessidades”.

Parsons (1969) se refere à expressão “comunidade societária”, que ele define como um sistema normativo de ordem e *status*, direitos e obrigações referentes à participação ou associação. Esse sistema levaria à legitimação da ordem normativa da sociedade. O processo pelo qual as pessoas se tornariam membros da comunidade societária seria a socialização. E esta, por sua vez, no raciocínio parsoniano, deve promover a motivação:

o principal problema funcional referente à relação entre o sistema social e o sistema de personalidade inclui aprendizagem, desenvolvimento e manutenção, durante toda vida, de motivação adequada para participar de padrões de ação socialmente valorizados e controlados. (PARSONS, 1969, p. 26).

A idéia de base funcionalista segundo a qual uma sociedade precisa constituir uma comunidade societária, com níveis adequados de solidariedade e *status* de participação, mantém vinculações com aquilo que tem sido identificado como inclusão no discurso político aqui em análise.

Nisbet discute como o conceito de comunidade foi “redescoberto” no século dezenove como conceito fundamental da sociologia, em oposição ao “contrato social” do século dezoito. A retomada desse conceito está associada pelo autor ao pensamento conservador como crítica ao “estado abstrato, impessoal e puramente jurídico”, oferecendo

em seu lugar a “precedência da comunidade, da tradição e do *status* social” (NISBET, 1977, p. 260).

Agora, no limiar do século XXI, novamente o conceito de comunidade é colocado em evidência no debate político, com o intuito de confrontar um modelo de Estado que precisa ser “reformado”.

3.2.1.2.2 *Cidadania ativa*

Compondo essa concepção de sociedade civil, o conceito de cidadania, que em suas abordagens clássicas aparece relacionado aos direitos, no discurso em análise tem sido compreendido como a “voz”, com destaque para o “encontro de vozes e diferenças”. O conceito de inclusão também está definido como “sentir que tem uma voz e sentir que pode ser diferente” (RANSON, 2001, p. 19).⁷⁵ Assim, “cidadania ativa” e “inclusão” estão sendo compreendidos nessa política como sinônimos (DAHRENDORF, 1995), e relacionados a um “*empowerment*” das “comunidades”.⁷⁶

Nessa proposta, as comunidades devem se desenvolver e resolver seus problemas a partir de suas próprias culturas e características.

Em um complexo mundo pós-moderno de diferenças, a definição de qualidade da cidadania será a capacitação para encontrar uma voz que não só afirme, mas compreenda a necessidade para iniciar um diálogo com outras vozes e alcance compreensão compartilhada e concorde sobre como resolver problemas que são comuns para todos na esfera pública. (RANSON, 2001, p.52).

⁷⁵ No original encontra-se como: “*inclusion means ‘feeling that you have a voice and feeling that you can be different’*” (RANSON, 2001, p. 19).

⁷⁶ *Empowerment* – expressão inglesa de difícil tradução direta. Segundo Vasconcelos (2001, p. 5) significa originalmente “aumento do poder pessoal e coletivo de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e interinstitucionais, principalmente daquelas submetidas a relações de opressão e dominação social”. Segundo esse autor, passou a ser utilizado a partir dos anos 1980 e, “de uma perspectiva histórica mais ampla, o conceito de *empowerment* sempre foi associado às formas mais comuns de auto-ajuda, suporte mútuo, projetos comunitários, formas cooperativas, direitos humanos, formas de democracia participativa e direta, auto-gestão e movimentos sociais autônomos pelos seres humanos, como parte de nossos desejos utópicos ancestrais, como alternativas para realidades sociais opressivas extremamente competitivas ou individualistas. Entretanto, esses impulsos heróicos básicos têm sido apropriados por todas as perspectivas políticas e exigem uma diferenciação histórica rigorosa” (2001, p. 9).

Tal entendimento favorece a assimilação da inclusão social como um objetivo estratégico que induz ao modelo de administração pública como antídoto para conter a natureza fragmentada do serviço público e que permita criar bens públicos e distribuí-los (RANSON, 2001).

A “cidadania ativa”, tal como é apropriada pela documentação coligida, é um modo de reconciliar o individual e o social para mitigar o crescimento da desigualdade. Segundo essa noção, as próprias pessoas “em desvantagem” devem ter uma participação ativa no encaminhamento das políticas públicas, aproximando-se de um republicanismo clássico, no qual a cidadania está relacionada ao engajamento na esfera pública da *polis* (LISTER, 1996).

Segundo texto da CEPAL (2000, p. 50),

el ciudadano no es sólo receptor de prestaciones que responden a la titularidad de derechos; también se interesa por los asuntos públicos y participa en múltiples instancias comunitarias y sociales. En procura de su bienestar, forma parte de proyectos colectivos y de iniciativas en que otros ciudadanos también concurren y se involucra en la gestión de satisfactores y en las redes de apoyo mutuo. Es ciudadano al ejercer el legítimo derecho de presentar sus demandas y también como beneficiario de la acción pública del Estado; pero lo es también al interesarse en los problemas locales, regionales, nacionales y, ahora, globales, y al fortalecer las redes sociales que integra.

Nesse sentido, a cidadania ativa está relacionada ao debate comunitarista, sobre o qual é preciso tecer algumas considerações com o objetivo de obter maior sustentação para as reflexões que aqui estão sendo realizadas.

O comunitarismo não é uma corrente de pensamento que se possa considerar nova, mas tornou-se moda no início dos anos 1990, principalmente pelo destaque que foi atribuído a um de seus representantes, o sociólogo norte-americano Amitai Etzioni. Esse autor, influente na área da administração, publicou algumas obras importantes para esta abordagem, tais como: “A Sociedade Ativa” (1968), “Organizações Modernas” (1964), “Uma Análise Comparativa das Organizações Complexas” (1961). Mais recentemente (1993), contribuindo para reacender o debate comunitarista, Etzioni publicou livro intitulado “O Espírito da Comunidade” (DEMAINE, 1996).

A partir dos anos 1990 passamos a conviver com uma nova versão de comunitarismo, liderada por Etzioni, cujo objetivo maior parece ser promover uma “mudança de atitude” entre os cidadãos, estabelecendo um novo movimento comunitário para uma mudança social, e expressando preocupação menor com as bases teóricas que fundamentam sua abordagem. Esta última tarefa tem sido assumida por autores como

Alasdair MacIntyre, Charles Taylor e Michael Sandel, entre outros, sendo que a sua principal oposição teórica reside na corrente liberal que, por sua vez, tem participado do debate liberalismo-comunitarismo com representantes do porte de John Rawls, Robert Nozick e Ronald Dworkin. Entretanto, é importante assinalar que esses rótulos (liberalismo e comunitarismo) podem mascarar diferenças internas existentes em cada um dos grupos e mesmo pontos em comum entre ambos (DEMAINE, 1996). Nesse sentido, embora a teoria comunitarista se coloque como crítica da corrente liberal, isso não significa que sejam antagônicas. A representação mais adequada do debate liberais-comunitaristas talvez seja a de que cada uma das correntes está posicionada num ponto extremo de um *continuum* do pensamento de tradição liberal.

Existem ainda outros comunitarismos, como aquele difundido por Ray Pahl, que critica Etzioni por não levar em conta a diversidade da vida comunitária. Pahl afirma que seria necessário entender a comunidade mais pelos conflitos que a caracterizam e defende o desenvolvimento de uma sociedade solidária, tolerante e diversa, baseada em uma “individualidade criativa” (DEMAINE, 1996).

Pode-se afirmar que o conceito de cidadania ativa presente nos documentos investigados sustenta-se em dois pilares: o individualismo liberal e a abordagem comunitarista (GILBERT, 1996). O individualismo liberal compreende a cidadania como um *status* que implica direitos individuais, sem compromissos com o coletivo. Portanto, pauta-se pelo respeito à autonomia e pela manutenção de um sistema de regras, enfatizando o sistema político como garantia de liberdades individuais (GILBERT, 1996). Já para a abordagem comunitarista a cidadania está relacionada à participação em uma comunidade,, requerendo um *status* jurídico que confira obrigações e direitos civis, tais como igualdade perante a lei e o direito de votar, entre outros. A característica chave da cidadania, nesta última abordagem, é a idéia de associação comunitária e o compartilhar valores, interesses e obrigações. Nesse caso, cidadania não é apenas um *status*, como afirmou Marshall (1967), mas também uma atividade, uma prática (GILBERT, 1996).

A análise do discurso textualmente orientado possibilitou apreender que a “cidadania ativa” veiculada pela documentação coligida corresponde a uma versão despolitizada, instrumental, funcional e gerencial da participação popular na vida social. Essa concepção entra em choque com o entendimento de cidadania ativa como

potencialmente politizada e construída na/pela participação popular concreta na vida pública, ou seja, um processo permeado pelas possibilidades de criação, transformação e controle sobre o poder que é disputado na arena política (BENEVIDES, 1996).

O discurso do Banco Mundial (2000) sobre a redução da pobreza reúne noções de “comunidade”, “*empowerment*” e “cidadania ativa”, com a prescrição de abordagens restritas de participação e descentralização, recomendando que “os pobres” devem dar conta de sua própria condição. Observa-se também uma ênfase sobre a noção de “capital social”, com uma proposta de desenvolvimento de “competências” locais. Segundo esse raciocínio, é preciso fortalecer o “tecido social” e, para alcançar tal objetivo, a população tem sido convocada para participar como voluntária nos projetos comunitários.

3.2.1.2.3 Capital social

Ao examinar as fontes documentais relacionadas às políticas de inclusão, identificou-se que a referência ao conceito de capital social é comum às diferentes agências em foco. A análise desenvolvida permite alertar para a importância desse conceito no conjunto da proposta investigada.

Para o Banco Mundial, capital social refere-se ao conjunto de “instituições, relações e normas que moldam a qualidade e quantidade de interações sociais de uma sociedade”.⁷⁷ O Banco baseia-se, em grande medida, nos estudos de Robert Putnam, segundo o qual, quanto mais se faz uso do capital social, mais este se amplia. Tal suposição fundamenta-se na noção de “círculo virtuoso”, que representa a obtenção de equilíbrios sociais por meio de elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Esse autor caracteriza uma “comunidade cívica participativa” como aquela marcada por uma “densa rede de associações locais”, que servem ao mesmo tempo como indicadores de uma “sociedade eficiente” e de um “bom governo” (STEIN, 2003).

Já para a CEPAL o capital social é “*el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las*

⁷⁷ Conforme url: www.worldbank.org “*Social capital refers to the institutions, relationships, and norms that shape the quality and quantity of a society's social interactions*”.

comunidades en su conjunto”.⁷⁸ Outro autor que tem marcado presença nesse debate, mais recentemente e enfatizando a noção de confiança, é Francis Fukuyama (STEIN, 2003).

O conceito de capital social foi ampliado no debate latino-americano pelo adjetivo “comunitário”, que implica “*una forma particular de capital social, que abarca el contenido informal de las instituciones que tienen como finalidad contribuir al bien común*” (DURSTON, 1999, p. 103). Segundo Durston (2001), esse conceito estaria sendo utilizado para expressar a dupla falha em atender as demandas por política social, seja por parte do Estado, via o modelo do *welfare state*, seja pela ação do mercado. A associação, a cooperação e os estímulos sociais de atuação em conjunto seriam o marco conceitual do capital social comunitário. Essa forma particular de capital social estaria sendo proposta como antagonista à tecnocracia do Estado, apoiando-se no discurso de dar poder aos pobres. Entretanto, o que se observa é que o modelo das “organizações sociais”, expressão do capital social comunitário, vem se desenvolvendo permeado por elementos da tecnocracia.

Especificamente em relação à educação, o conceito de capital social está definido como

el conjunto de recursos inherentes a las relaciones familiares y a las organizaciones sociales comunitarias que sirven para el desarrollo cognoscitivo y social del niño (...). Mientras mayor es el capital social de un niño, mayores son sus probabilidades de matricularse en la escuela y de obtener buenos resultados. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 87).

Para compreender um pouco mais sobre esse conceito, busquei em Stein (2003) um breve histórico: o termo “capital social” foi utilizado pela primeira vez em 1916, para descrever centros comunitários rurais. Na década de 1960, foi utilizado para tratar das redes de segurança pública em zonas urbanas e, nos anos 1970, para discutir o desenvolvimento econômico nos centros de grandes cidades. Além disso, teria recebido tratamento mais elaborado nos anos 1980 por teóricos do porte de Pierre Bourdieu e James Coleman e também por um conjunto de autores neo-institucionalistas.⁷⁹ Nos anos 1990, já constituindo o debate contemporâneo, Stein (2003) indica a presença de Robert Putnam, Peter Evans e Francis Fukuyama.

⁷⁸ Conforme url: www.cepal.org.

⁷⁹ Autores neo-institucionalistas que trabalham com o conceito de capital social citados por STEIN (2003): Douglas North, Robert Bates, James March, Johan Olsen e Mark Granovetter.

O conceito é tratado com muito mais ênfase e frequência por autores com uma leitura economicista da realidade social, sendo revitalizado, juntamente com a noção de “capital humano”, a partir da retomada, no debate político, do pensamento liberal nos anos 1980 e 1990. Está intimamente relacionado ao conceito de “desenvolvimento humano” sustentado pelos organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, que propõe a compreensão de pobreza como algo mais que o econômico. Essa abordagem integrada de desenvolvimento econômico e social está referenciada no pensamento de Adam Smith (STEIN, 2003).

A participação popular em debates democráticos na esfera pública e o acesso aos fóruns de decisão são elementos que constituem a tradição de lutas sociais em torno da concepção de sociedade civil (GRAMSCI, 1978). Entretanto, a retomada do conceito de capital social no conjunto de uma proposta política considerada aqui como “modernização conservadora” (APPLE, 2000; 2003) refluí no sentido político. Essa compreensão opera uma naturalização das relações comunitárias, na qual a luta, a disputa, o conflito foram esquecidos, de forma a fazer parecer que se vive em uma sociedade harmônica, cujos problemas serão acomodados pela “cooperação cívica”.

Ao procurar perceber a possibilidade desse debate no campo crítico, encontrei em Pierre Bourdieu apoio para esta discussão. Bourdieu (1998, p. 67)⁸⁰ define capital social como

o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, a vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis.

Mas, uma vez que esse autor trabalha fortemente com a noção de classes sociais, observa que o capital social tem implicações com as questões de classe, podendo ser concentrado em um grupo ou grupos de pertencimento. Para ele, a existência de uma rede

⁸⁰ A obra aqui citada (1998) é uma tradução para a língua portuguesa do texto: BOURDIEU, P. *Le capital social – notes provisoires*, publicado originalmente em *Actes de la recherche en sciences sociales*, Paris, n. 31, janeiro de 1980.

de relações não é algo natural, nem tampouco é construída socialmente de uma vez para sempre.

A rede de ligações é o produto de estratégias de investimento social consciente ou inconsciente orientadas para a instituição ou a reprodução de relações sociais diretamente utilizáveis, a curto ou longo prazo, isto é, orientadas para a transformação de relações contingentes, como as relações de vizinhança, de trabalho ou mesmo de parentesco, em relações, ao mesmo tempo, necessárias e eletivas, que implicam obrigações duráveis subjetivamente sentidas (sentimentos de reconhecimento, de respeito, de amizade, etc.) ou institucionalmente garantidas (direitos). (BOURDIEU, 1998, p.68).

Também acrescenta que, em seu ponto de vista, o capital social não é usufruído por todos os membros de um grupo ou associação da mesma maneira, mas, ao contrário, o é em diferentes graus.

Nesses termos, e numa compreensão mais crítica acerca desse conceito atualmente constituinte do discurso político como fundamento das proposições das políticas de inclusão, pode-se indicar que a concepção a ele subjacente pressupõe uma sociedade em processo evolutivo que, se hoje está menos associativa e cívica, precisa acertar seu rumo no sentido de alcançar um equilíbrio econômico e social. Nesse discurso, a associação comunitária é a saída para os problemas de desintegração e exclusão social que estamos vivendo, pois a sociedade, assim agindo, torna-se muito mais eficiente na resolução de seus próprios problemas. Silencia-se, porém, sobre as relações sociais geradoras de desigualdade, em especial o desequilíbrio entre crescimento econômico e usufruto social desse crescimento.

Essa compreensão sobre a prática social favorece uma noção segundo a qual a comunidade deve prestar os serviços públicos para aqueles que estão excluídos do mercado, seja como consumidores, seja como vendedores da mercadoria força-de-trabalho. Significa dizer que os próprios beneficiários das políticas sociais devem participar e gerir seus encaminhamentos, de modo a proceder a uma “assistencialização” das políticas públicas (DRAIBE, 1994). Os “sobrantes” (CASTEL, 2000) e suas famílias precisam resolver sua subsistência sem causar problemas ao conjunto da sociedade, constituindo-se assim um novo tipo de assistência, administrada sobre outras bases – autogerida. Do ponto de vista educacional, o discurso que prega que toda a sociedade deve se tornar “educativa” expressa

uma intencionalidade política de que as escolas assumam o papel de “organizações” e atraiam a comunidade para realizar um trabalho social de controle dos grupos vulneráveis.⁸¹ A educação, nesse projeto político, precisa também combater a pobreza que é produzida pelo metabolismo do capital.

O papel das instituições escolares pode ser mais bem apreciado abaixo:

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 os 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 [...] la inclusión no solamente se basa en la eliminación de barreras de acceso y participación en una escuela para todos, ya que los conceptos de calidad y equiparación de oportunidades son altamente significativos en el contexto de la inclusión. (UNESCO, 1999b, p.9).

Um elemento bastante importante da política em tela refere-se à difusão desse pensamento, mais especificamente dos princípios e práticas que devem ser acatados. Nos documentos econômicos (BANCO MUNDIAL, 2000; DAHRENDORF, 1995), essa questão está referida como “criar consciência” sobre as necessidades das populações vulneráveis. Na documentação educacional da UNESCO para a América Latina, ela é encontrada na forma de campanhas de “sensibilização” com o objetivo de promover a aceitação, participação e responsabilidade da sociedade sobre as necessidades especiais (UNESCO, 1999c). Destaca-se naquele contexto o argumento de sensibilizar a sociedade para que ela se sinta efetivamente convocada a ser voluntária na prestação de serviços sociais. Há uma defesa intensa da bandeira segundo a qual a inclusão é uma responsabilidade coletiva. Além disso, tal proposição é afeita a todo tipo de flexibilização e diversificação, em se tratando de currículos, programas, modalidades de atendimento, instituições fornecedoras de serviços, experiências formais e não formais (UNESCO, 2000), o que facilita a atuação comunitária.

A proposta de “educação inclusiva” concebe as escolas como espaços comunitários de prestação de serviços sociais. Essa tarefa pode ser realizada pela via dos trabalhos voluntários, preenchendo o tempo de pessoal ocioso por conta do desemprego, enfatizando

⁸¹ Para o Banco Mundial (2000, p. 10), os vulneráveis são aqueles que “*están más expuestos al conjunto de riesgos y al mismo tiempo tienen menos acceso a instrumentos adecuados para enfrentar dichos riesgos*”.

a participação da comunidade em atividades diversificadas, acomodando os “riscos sociais” na sua tarefa de mecanismo de controle ou defesa, e deixando, com isso, de priorizar os processos de aprendizagem. Nesse caso, os sujeitos com “necessidades especiais” contribuem para efetuar uma sensibilização comunitária, cumprem o papel de evidente estímulo à comunidade para que esta atue de forma coesiva, buscando consensos e fazendo parcerias.

A concepção de sociedade civil que fundamenta as políticas de inclusão inscreve-se num processo de privatização dos conflitos sociais. A realidade social, nessa perspectiva, deve ser administrada pelas comunidades locais, deve ser gerida com recursos próprios. Se por um lado a experiência social participativa pode representar um incremento à constituição de uma esfera pública de debate e encaminhamentos de políticas públicas, por outro essa abordagem contribui com o processo de transformação do significado da expressão “‘direitos coletivos’ em ‘responsabilidades individuais’” (PAOLI, 1999, p. 15). E, neste último caso, o que é pensado como direito à inclusão passa a ser proposto como responsabilidade individual de não se deixar excluir. Desloca-se a responsabilidade do Estado pelo atendimento da população para a própria comunidade, liberando-o dos embates sociais. Em outras palavras, o reconhecimento dos direitos está posto nessa política, contudo, é a própria sociedade civil, no interior das “comunidades”, que deve se responsabilizar pelos atendimentos a seus direitos, agora entendidos como “serviços” prestados. Dessa forma, os resquícios de reivindicação são direcionados às associações comunitárias ou outras agências dessa natureza, e não aos tradicionais equipamentos do Estado, o qual não se reconhece como executor de “políticas sociais inclusivas”.

3.2.1.3 Abordagem de proteção social

O discurso político sobre inclusão, ao articular um modelo de Estado e de sociedade civil, também tem como pilar de sustentação o argumento da ineficácia da distribuição de renda como estratégia de proteção social, fazendo a defesa da abordagem de “gestão social

dos riscos”. Esta é definida como “intervenção pública que assiste indivíduos, famílias e comunidades a melhor gerir os riscos e que fornece suporte para os criticamente pobres” (BANCO MUNDIAL, s/d, p. 12).⁸²

Tal abordagem refere-se ao que, nas políticas públicas analisadas, se convencionou chamar de focalização – no caso, em termos de proteção social, o que reforça a noção de ampliação dos setores responsáveis por reduzir a “vulnerabilidade social”.⁸³ Seu fundamento assenta-se na compreensão segundo a qual inclusão significa inserir as pessoas na corrente econômica.⁸⁴ Segundo essa proposta, a “proteção social moderna” não deveria ser limitada às formas tradicionais de distribuição de renda, mas deveria incluir medidas para promover coesão social, solidariedade e inclusão (BANCO MUNDIAL, s/d), com base em um conceito ampliado de capital social (HOLLMANN&JORGENSEN, 2000).

Essa compreensão, em sentido mais amplo, remete para o desenvolvimento de técnicas de gestão da vida cotidiana, cujos agentes devem ser os próprios excluídos, promovendo o desenvolvimento de serviços com base na comunidade para atender aos vulneráveis (BANCO MUNDIAL, s/d, p. 48). O título de um dos documentos analisados contém essas proposições de forma emblemática: “da rede de proteção para o trampolim” (BANCO MUNDIAL, s.d.), retomando a idéia de transformar ameaças em oportunidades ou chances de vida (DAHRENDORF, 1995).

Alguns indícios desse pensamento podem ser observados no discurso político: “Formular uma estratégia modular que ajude os pobres a controlar os riscos [...] apoiar o controle dos riscos por parte das comunidades e famílias” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 10). Ou ainda: “Os pobres são os principais agentes da luta contra a pobreza. Assim, devem ocupar um lugar central na elaboração, implantação e monitoramento das estratégias de redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 12).

⁸²“*public interventions that assist individuals, households, and communities to manage risk better and that provide support to the critically poor*”. Segundo o Banco Mundial (2000, p. 11), “*los pobres em situación crítica son los pobres que no se pueden mantener a sí mismos, incluso si existieran oportunidades de empleo*”.

⁸³Os vulneráveis, pobres, excluídos, de risco, são aqueles com necessidades básicas insatisfeitas (UNESCO, 1999b). Caberia perguntar quem define qual o nível de satisfação.

⁸⁴“*Nuestra meta debe ser reducir estas disparidades a través de los países y dentro de ellos, para que un número creciente de personas se una a la corriente económica y para promover un acceso equitativo a los beneficios del desarrollo, sin importar la nacionalidad, raza o género*” (WOLFENSONHN, apud BANCO MUNDIAL, 2000).

Nesse sentido, as políticas de inclusão educacional estão sendo propostas na direção de que instituições intermediárias entre o Estado e as famílias constituam uma rede de suporte para a educação de crianças e jovens considerados como “de risco”, apoiando-se em “programas com suporte na comunidade” (UNESCO, 1999c).

Dessa forma, percebe-se que as escolas inclusivas associam o fato de serem abertas à diversidade dos alunos à participação da comunidade. A presença de alunos com deficiência na escola regular passa a ser uma estratégia promotora da participação das famílias e da comunidade junto à escola, servindo como um ingrediente de fomento ao envolvimento comunitário. Junto a isso, o discurso da “autonomia das escolas” reforça a parceria com a sociedade civil e a idéia de responsabilidade social. Ao mesmo tempo que a comunidade é chamada a participar da vida da escola, ela torna-se voluntária de tarefas que constituem uma política social. Nesse sentido, em relação à população de risco, a educação em sua versão “inclusiva” constitui-se em estratégia de proteção social.

Como forma de compreender teoricamente esses pontos constituidores de um discurso que nos possibilita acessar a lógica das políticas de inclusão, cabe aqui tecer alguns destaques.

Um dos elementos teóricos importantes a ser explicitado neste debate é a noção de “sociedade planificada”, desenvolvida por Karl Mannheim (1979). Esse autor, em oposição a ditaduras e Estados autoritários, defendia a “planificação da sociedade”, visando à “liberdade”, utilizando-se de “consultas democráticas” e “satisfazendo as exigências de justiça social”, que devem ser cumpridas, segundo sua compreensão, por meio de “reformas”.

Segundo Mannheim (1976), os processos sociais que envolvem o campo da política configuram-se em uma esfera irracional, ao passo que no âmbito da administração trabalha-se com uma esfera racionalizada. Nesse sentido,

a característica básica da cultura moderna é a tendência a absorver o máximo possível na esfera do racional, submetendo-o ao controle administrativo – e, por outro lado, a reduzir o elemento ‘irracional’ à insignificância. (p. 140)

Ao analisar os discursos das políticas de inclusão, foi possível estabelecer aproximações com o pensamento teórico de Mannheim, uma vez que tais políticas estão

baseadas em reformas que perseguem os processos de racionalização administrativa a fim de obter maior controle das práticas sociais, numa racionalização dos “riscos sociais”.

Frente a uma “sociedade em desintegração”, na qual os sinais de “coesão orgânica” estariam desaparecendo, juntamente com o “princípio de vida comum”, a noção de “interdependência” e “propósitos comuns”, Mannheim (1979) pensou na importância das instituições básicas de suporte do poder local: “família”, “vizinhança” e “comunidade”.⁸⁵ Segundo sua linha de raciocínio, assim poderia ser alcançado um “controle cooperativo”, por meio de solidariedade e voluntariado.

Em relação ao controle dos riscos sociais, destaca-se aqui o conceito de “comportamento integrativo” de Mannheim. Segundo esse autor, uma nova sociedade exige novos controles, novos padrões de comportamento e novos tipos de personalidade, no caso, uma “personalidade democrática”, caracterizada pela “cooperação”. O conceito de “comportamento integrativo”

significa que as pessoas, embora completamente conscientes de suas diferenças quanto à sua constituição e posição social, às suas motivações e interesses, moldam sua experiência e atitude perante a vida de modos diversos e, não obstante, transformam suas diferentes perspectivas a fim de cooperarem num modo de vida comum. (MANNHEIM, 1979, p. 356).

Em suma, o matiz gerencial foi percebido nos discursos sobre as políticas de inclusão por meio de conceitos tais como comunidade, cidadania ativa, capital social, entre outros, os quais estão articulados na direção de valorizar a sociedade civil como agente de políticas sociais, silenciando-se sobre o papel do Estado. Esse discurso está centrado na gestão da questão social e estruturado de maneira a produzir uma mudança cultural, envolvendo expectativas, atribuições de responsabilidades e crenças em um estilo de vida. Nesse sentido, os discursos políticos sobre inclusão estão afirmando a necessidade de um planejamento da vida pública que opere uma redefinição de papéis sociais na articulação Estado/sociedade civil.

3.2.2 Matiz humanitário

⁸⁵ De forma similar a Max Weber (1864-1920).

Os discursos que envolvem o conceito inclusão em “novas” estratégias de gestão também estão associados a uma série de expressões que lhes confere uma nuance humanitária. Sob este signo conjugam-se justiça social, coesão, solidariedade, pertencimento, que, ao serem identificados como politicamente corretos, legitimam os discursos em questão. Por isso, faz-se necessária uma explanação mais detalhada acerca desses vocábulos, a fim de compreender como estão sendo apropriados nas proposições políticas em estudo.

3.2.2.1 Justiça social

A perspectiva política aqui analisada expressa uma compreensão de que um “mundo inclusivo” é um mundo sem pobreza e que uma “sociedade inclusiva” é justa, competitiva e produtiva (BANCO MUNDIAL, 2000). Dessas idéias, fundamentadas nos princípios do liberalismo, pode-se destacar a justiça social, cuja abordagem nos documentos coligidos (BANCO MUNDIAL, 2000; RANSON, 2001) remete a John Rawls e, mais recentemente, às teorias de Amartya Sen e Martha Nussbaum.

A teoria de justiça de John Rawls estabelece dois princípios. O primeiro indica que os indivíduos têm direitos iguais perante um sistema social de liberdade formal para todos. O segundo prega que as desigualdades econômicas e sociais devem ser estruturadas num padrão de igualdade de oportunidades em que os maiores benefícios sejam destinados aos mais necessitados. Em resumo, deve haver igualdade na distribuição dos bens sociais, a menos que a desigualdade resulte em vantagem para aqueles mais necessitados, o que implica no princípio de equidade.

A apresentação desse debate está retratada na documentação compilada indicando que

a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação. Esta visão multidimensional da pobreza aumenta a complexidade das estratégias de sua redução, porque é preciso levar em conta outros aspectos, como os fatores sociais e as forças culturais. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 12).

Esta definição de pobreza como algo mais amplo que renda e propriedade, numa concepção multidimensional, é uma chamada de atenção sobre a falta de “liberdade” vivida

pelos “pobres”, que os leva a não terem as condições sociais necessárias para tomar decisões e fazer escolhas em sua vida. Essa compreensão se sustenta na noção rawlsiana de bens primários, os quais são meios que ajudam pessoas a promover seus próprios fins, tais como direitos, liberdades, oportunidades, renda, riqueza (RAWLS, 1981). Portanto, bens primários são mais que renda. Para Sen (2000), nesse mesmo sentido, os bens primários geram liberdades. Esse autor compreende que a justiça social deve ser pensada em termos de uma abordagem das capacidades, a qual leva em consideração as heterogeneidades e diversidades presentes na vida social, de modo que as pessoas possam fazer escolhas diferentes, usufruir as oportunidades e utilizar suas capacidades de maneira individual. Ao mesmo tempo, trabalha com a noção de que a renda pode ser geradora de capacidades, assim como a pobreza de renda pode ser causa da pobreza de capacidades. A importância, neste estudo, está em perceber que na discussão sobre justiça social, Amartya Sen focaliza o desenvolvimento das capacidades e não a distribuição de renda.

As compreensões acerca da “justiça social”, aqui examinadas, podem contribuir para significar a “sociedade inclusiva” como aquela que apresenta condições sociais de menor desigualdade. O título da obra de Sen é ilustrativo: “Desenvolvimento como liberdade”, a partir do qual podem-se traçar imagens de um capitalismo mais justo.

Em relação à América Latina, mais do que justiça social, o termo utilizado no debate é a equidade, compreendida como “*la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones* (CEPAL, 2000, p. 25).

Também em documentos do Banco Mundial podem ser encontradas referências à equidade, segundo as quais “nas sociedades com muita desigualdade, uma maior equidade é particularmente importante para obter um rápido progresso na redução da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 7). A equidade, no discurso dessa agência, está relacionada às propostas de proteção social, chamadas de “*manejo social del riesgo*” (BANCO MUNDIAL, 2000, p.8).

3.2.2.2 Coesão social

Ao propor estratégias para combater os índices de pobreza e exclusão social, o discurso político analisado apresenta a inclusão como “o melhor conceito encontrado para

descrever uma sociedade e uma economia baseadas na coesão social” (DAHRENDORF, 1995). Percebe-se assim a articulação existente entre os conceitos **inclusão** e **coesão social** nesse pensamento.

A sociedade inclusiva, nessa linha de raciocínio, é aquela que apresenta compromissos e propósitos comuns e que se esforça para envolver todos seus cidadãos no mercado de trabalho, associações da sociedade civil, no processo político, desenvolvendo um sentido de responsabilidade. Esse discurso expressa uma concepção de sociedade harmônica e de cooperação, apesar das visíveis condições de desigualdade social. Expressa também a necessidade desse projeto em divulgar a importância da formação de consensos em face à dinâmica conflituosa da sociedade capitalista.

Nas fontes estudadas percebe-se que o tratamento dado ao conceito de “coesão” coloca-o como um “novo eixo” para as políticas sociais, tendo como alvo os grupos considerados “vulneráveis”. A coesão social é considerada como um elemento fundamental para “administrar” os problemas sociais (DAHRENDORF, 1995; BANCO MUNDIAL, s.d; CEPAL, 2000; RANSON, 2001). Dessa forma, seu uso no conjunto da proposta de inclusão contribui para difundir uma imagem de conformidade social, ganhando legitimidade para propor o envolvimento da comunidade.

O conceito de “coesão”, articulado aos discursos sobre inclusão, remete para uma visão funcionalista de mundo, compreensão segundo a qual as sociedades só podem manter sua coerência partilhando crenças comuns que reúnam a coletividade. Tal sistema de crenças comuns, na perspectiva de Parsons, pode produzir uma coletividade mais inclusiva (PARSONS, 1966). Nesse sentido, até mesmo as diferenças culturais, étnicas, de posição social, entre outras, podem e devem viver juntas, de maneira coesa, orientadas pelas mesmas crenças na organização social.

Segundo a perspectiva funcionalista há dois elementos fundamentais a serem trabalhados para construir uma sociedade inclusiva: a adaptação do indivíduo e a sua motivação para assumir papéis adequados ao sistema social. Uma política social com essa orientação deve assegurar uma participação adequada de uma proporção suficiente de atores e motivá-los adequadamente para as realizações necessárias. O conflito social em si pode ser muito lesivo, pois, nessa compreensão, condutas desviadas levam a um dissenso,

constituindo-se em problemas funcionais para a sociedade. O modo de chegar ao consenso passaria pela institucionalização de condutas, motivações e mecanismos de controle.

Ao considerar que a proposição de uma “sociedade inclusiva” ampara-se numa perspectiva estrutural-funcionalista, estamos compreendendo que tal sociedade busca conter os efeitos do “desvio”, utilizando-se de dispositivos de “defesa” e “ajuste”. Nesse contexto, a educação estaria sendo pensada como “agente” de prevenção e contenção daquilo que tem sido chamado de “exclusão”, que acometeria mais facilmente os “grupos vulneráveis”. Frente às mudanças que estamos efetivamente vivendo, no plano macroeconômico, e àquelas que precisam ser propagadas como reais, no plano imaginário, a educação é chamada a funcionar como um mecanismo de controle, nas palavras de Ball (1998), uma “necessidade defensiva”.

A noção de “sociedade coesa” – ou “inclusiva” – como solução para a exclusão social é trabalhada neste discurso como aquela que oferece oportunidades para todos seus membros dentro de um conjunto de valores e instituições (DAHRENDORF, 1995). Nessa concepção, a coesão reduziria o *stress* do “organismo social” e diminuiria os conflitos.

3.2.2.3 Solidariedade

Os discursos em torno das políticas de inclusão estabelecem também uma vinculação com a noção de solidariedade (UNESCO, 1994; BANCO MUNDIAL, s.d.; BANCO MUNDIAL, 2000; CEPAL, 2000; RANSON, 2001). Nesse sentido, eles recuperam a compreensão funcionalista de promover coesão frente aos desvios (PARSONS, 1966) e também a idéia segundo a qual o diferente produz um tipo específico de solidariedade (DURKHEIM, 1995). As idéias de participação e co-gestão das políticas sociais por parte dos “pobres”, e de coesão social, já apresentadas, são complementadas pela solidariedade, conferindo aos discursos analisados um caráter de sensibilidade com as questões sociais e para resolvê-las.

Durkheim (1995) trabalha com as noções de solidariedade mecânica e orgânica. No primeiro caso, supõe que aquilo que une as pessoas são as suas similitudes, as crenças comuns; no segundo, são as suas diferenças, as quais em seu estudo estão relacionadas à

divisão do trabalho social. Quanto mais diferentes os sujeitos, quanto mais fracionada uma sociedade, maior a sua necessidade de estabelecer relações de solidariedade orgânica.

Pode-se inferir, portanto, que os discursos que sustentam as políticas de inclusão cumprem o papel de difundir uma imagem solidária de sociedade, apaziguar tensões e obscurecer relações sociais de desigualdade.

3.2.2.4 Pertencimento

Os discursos políticos sobre inclusão estão relacionados a uma concepção segundo a qual é necessário desenvolver nas pessoas um sentimento de pertencimento à sociedade em que vivem, induzindo práticas adequadas a uma “nova era econômica”. Entretanto, o modo como se processa esse pertencimento é diverso: pelo mercado de trabalho, por organizações de voluntários, pela educação, entre outras possibilidades, incluindo o desemprego (DAHRENDORF, 1995).

Segundo a CEPAL (2000, p. 353) *“en lo público la gente descubre un sentido de pertenencia y encuentro”*.

A idéia principal, nesse caso, é a proposição da sociedade inclusiva como 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. Este é um sentimento necessário, segundo esses discursos, para que os sujeitos atuem como cidadãos ativos, desenvolvam capital social e promovam a coesão em suas comunidades locais.

O matiz humanitário foi percebido no conjunto dos discursos sobre inclusão como fundamental para conferir legitimidade às mudanças na administração pública e dissimular as desigualdades produzidas pelo metabolismo social do capital. Para isso trabalha com conceitos relacionados a valores politicamente corretos apreendidos com certa universalidade.

3.2.3 Matiz pedagogizante

Conforme o exposto neste trabalho, os discursos políticos relacionados à inclusão apresentam diretrizes para a gestão das políticas sociais e utilizam um vocabulário de

legitimação que gira em torno de princípios e ideais humanitários vistos com “bons olhos” pela sociedade. Contudo, tais políticas se sustentam no pressuposto de que a sociedade está passando por mudanças complexas e, em função disso, é preciso promover aprendizagens adequadas a esses “novos” tempos. Os padrões de aprendizagem requeridos e o perfil e formação dos professores para atender a essa demanda serão apresentados a seguir.

3.2.3.1 Padrão de aprendizagens

Os discursos presentes nas fontes analisadas apresentam uma compreensão segundo a qual estamos vivendo uma série de mudanças econômicas e sociais a partir das quais torna-se necessário propor um novo padrão de aprendizagens (CCE, 2000; RANSON, 2001). Essas “novas aprendizagens para inclusão e capacidades”, ou as “novas destrezas” (CEPAL, 2000), devem preparar os alunos para enfrentar as tecnologias de informação e, ao mesmo tempo, para uma “cidadania ativa” (RANSON, 2001). Nesse sentido, a sociedade inclusiva deve capacitar seus cidadãos com as competências necessárias para atender as demandas do mercado (CEPAL, 2000), para adquirir recursos e expressar-se na esfera pública, seguindo o lema “cidadãos capazes numa sociedade justa” (RANSON, 2001). Uma sociedade inclusiva, conforme tais discursos, é aquela que oferece oportunidades iguais de aprendizagem de qualidade através da vida, para todas as pessoas, uma “sociedade aprendente” (CCE, 2000; RANSON, 2001).

Segundo essa perspectiva, estamos vivendo na “era do conhecimento”, na qual os padrões de aprendizagem, modos de vida e trabalho estão mudando rapidamente. Em função disso, os indivíduos e as práticas sociais devem mudar. A aprendizagem deve se dar “ao longo da vida”, acompanhando uma transição de sucesso para uma sociedade e economia baseadas no conhecimento. Os sistemas de treinamento e educação são pensados como instrumentos dessa mudança, apoiados no argumento das necessidades e demandas dos indivíduos. Novas habilidades são definidas como necessárias ao cidadão atual, requeridas para uma participação ativa na economia e sociedade do conhecimento (certificação de escolaridade básica, participação ativa no trabalho, na vida familiar e em todos os níveis da comunidade). Os indivíduos devem desenvolver diferentes linguagens, uma cultura tecnológica, habilidades sociais e empreendedoras. Tais aprendizagens devem

ocorrer em sistemas formais e informais de educação e treinamento, promovendo uma “cidadania ativa” e condições de “empregabilidade”, sendo pensadas nessa proposta como estratégias de combate à exclusão social (CEPAL, 2000; RANSON, 2001).

As políticas de inclusão sustentam que a educação tem como responsabilidade promover uma “nova cultura” que leve a formar uma “sociedade de aprendizagem” (RANSON, 2001), sustentada pelo desenvolvimento de recursos humanos: “os recursos mais importantes para a criação de riqueza são os humanos” (DAHRENDORF, 1995, p. ix). A noção de inclusão relacionada à educação ganha, nessa proposta, o caráter de lidar com aquelas pessoas consideradas “sem habilidades”. Trata-se de formar um “capital humano”, ou seja, as capacidades adequadas às atuais condições de exigência do capital.

Observa-se, portanto, uma compatibilização das necessidades de “inclusão social” e “regeneração econômica”, vistas como demandas sociais que devem ser atendidas pelas comunidades (RANSON, 2001). O que pode ser percebido nos discursos políticos sobre inclusão social, em sua apropriação de um debate de caráter educacional, é o clamor por um “renascimento” das aprendizagens com o objetivo de propor métodos mais ativos e flexibilizados de ensino que possam ser trabalhados de forma comunitária, por “organizações sociais”, com menor custo, ao mesmo tempo que se propõe um ensino altamente qualificado para atender os setores mais especializados da produção. Em termos de uma sociedade cindida em diferentes níveis de inserção à divisão internacional do trabalho, tal proposta atinge os países periféricos muito mais na sua ênfase à formação de “capital social” – a qual é tratada como uma “regeneração da sociedade civil” (RANSON, 2001) –, do que propriamente numa preocupação com a qualidade da educação ofertada.

Na compreensão funcionalista, à qual essa proposição política parece estar filiada, a sociedade deve ter um determinado número de atores motivados adequadamente, de modo a atuar em conformidade com as expectativas, ou seja, não manifestando condutas que se desviam do esperado. Os grupos “vulneráveis”, nessa visão, seriam aqueles que não estão em conformidade – por desvio, anomia – com a sociedade. Isso gera a necessidade de acionar mecanismos de defesa e ajuste (PARSONS, 1966), relacionados na atualidade com o *slogan* da “nova aprendizagem” (RANSON, 2001). Na perspectiva de transformar riscos em oportunidades, os chamados “grupos de risco” precisam tornar-se criadores de

oportunidades de aprendizagem. Essa é uma direção das proposições de “educação inclusiva” e “escolas inclusivas” percebida na documentação coligida.

Segundo a UNESCO (1999a, p. 7), a educação inclusiva é um

proceso que desafía las políticas excluyentes y en la última década se han convertido en el enfoque preferido para satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los alumnos y alumnas en escuelas y aulas ordinarias.

Observa-se um movimento no sentido de acomodar, por meio da educação, as desigualdades sociais que constituem a dinâmica própria da sociedade capitalista. Nesse sentido, os encaminhamentos possíveis para as políticas educacionais refletem um planejamento, um compartilhar de tarefas entre os sujeitos sociais, responsabilizando toda a sociedade pela educação formal e não formal. O discurso da UNESCO (1999a, p. 7), ao mesmo tempo que afirma uma “transformação do sistema educacional”, vai na direção de uma continuidade quando articula que “*la inclusión se basa en la mejora de las escuelas*”.

Esse discurso se mostra contraditório ao sustentar a necessidade de promover “transformações no sistema educacional”, estando inscrito nos termos de uma reforma educacional. A afirmação da “transformação” cumpre um papel importante, que é difundir a realização de uma mobilização social em torno da escola sob o argumento da necessidade de mudanças para ampliar sua qualidade de ensino.

Aumentar la calidad de los aprendizajes en un contexto de equidad. Esto implica que las reformas se producen fundamentalmente en la base del sistema – en las escuelas – y no en la cúspide. Una educación de calidad implica transformaciones en la escuela y en el aula, por lo tanto, el corazón de las reformas latinoamericanas está en la relación pedagógica: son una reforma de la forma de enseñar y de aprender. Sólo un cambio en este nivel posibilita una educación equitativa que contribuya a expandir la igualdad de oportunidades: una escuela para todos. La atención a la diversidad es el eje de muchas de las reformas educativas. (UNESCO, 1999b, p. 7).

Nos termos de uma política educacional articulada ao modelo de “políticas sociais inclusivas”, a educação se filia aos apelos de “igualdade de oportunidades”. Esta questão já foi tratada anteriormente a partir da crítica que percebe no *slogan* da “educação para todos” um fio de políticas educacionais compensatórias para aqueles que estão em situação de desigualdade social e educacional. Esta reflexão também rejeita o argumento segundo o

qual a reforma proposta estaria voltada à qualidade, uma vez que a cobertura educacional em relação à população considerada como “de risco” pelas agências multilaterais não é uma questão resolvida.

Já a “escola inclusiva” tem como tarefa realizar uma “pedagogia centrada na criança”, a qual sugere uma abordagem individual, de modo a que cada criança tenha as suas necessidades de aprendizagem atendidas. Essa orientação repercute sobre a questão curricular, expressando uma flexibilidade que atenda às necessidades, habilidades e interesses das crianças (UNESCO, 1994). Segundo esse discurso,

uma pedagogia centrada na criança é benéfica a todos os estudantes e, conseqüentemente, à sociedade como um todo. A experiência tem demonstrado que tal pedagogia pode consideravelmente reduzir a taxa de desistência e repetência escolar (que são tão características de tantos sistemas educacionais) e ao mesmo tempo garantir índices médios mais altos de rendimento escolar. Uma pedagogia centrada na criança pode impedir o desperdício de recursos e o enfraquecimento das esperanças, tão freqüentemente conseqüências de uma instrução de baixa qualidade e de uma mentalidade educacional baseada na idéia de que “um tamanho serve a todos”. (UNESCO, 1994, p. 3 – grifos no original).

Apesar de compreender que os sujeitos constituem-se de uma maneira única, que cada ser exerce sua singularidade na apropriação da cultura produzida no processo de constituição humana e que, portanto, uma educação que preze pela observância da heterogeneidade é bem vinda, não parece ser essa a preocupação da UNESCO, uma vez que a ênfase de seu discurso está colocada na minimização dos gastos públicos. O pressuposto de uma pedagogia centrada na criança pode retomar uma compreensão inatista e liberal de desenvolvimento humano, segundo a qual cada um possui suas potencialidades e talentos, cabendo à educação contribuir para o seu desenvolvimento da maneira mais racionalizada possível, de modo a reduzir os custos dessa educação.

Nessa mesma linha argumentativa, observa-se que

es mejor y más eficiente, social y económicamente, integrar – incluir – a los niños y niñas con discapacidad en las escuelas ordinarias y en los programas de educación regular, que segregarlos en instituciones especializadas o, lo que es peor, no educarlos. (UNESCO, 1999a, p. 19).⁸⁶

⁸⁶ Cumpre observar que o documento citado refere-se em alguns momentos a crianças “con discapacidad” e em outros a crianças “con necesidades especiales”.

Pode-se, portanto, afirmar que um dos eixos da educação inclusiva proposta nos documentos coligidos é a gestão do setor.

Como referido acima, a reforma deve operar sobre a “base do sistema”, ou seja, sobre as escolas, as quais precisam, segundo essa política, sofrer “transformações” tanto em relação a sua gestão como nos modos de ensinar e aprender, que necessitam ser flexibilizados para estarem abertos a todas as crianças.

As mudanças indicadas no campo da gestão das escolas estão relacionadas aos pontos já destacados anteriormente a respeito da participação das famílias e da comunidade na organização e financiamento da educação. Nesse sentido, há uma ênfase sobre a “colaboração intersetorial” (UNESCO, 1999a), ou seja, uma relação de cooperação entre os setores público e privado.

Já no que se refere às transformações nos modos de ensinar e aprender, a tônica está colocada nas pedagogias ativas, no ensino colaborativo, na resolução de problemas e na flexibilização curricular (UNESCO, 1999a). Segundo a CEPAL (2000, p. 120), não se trata de aprender mais, mas de “aprender a aprender constantemente”.

Outro ponto destacado no discurso sobre a nova aprendizagem relacionada à inclusão refere-se à formação dos professores.

3.2.3.2 Formação, perfil e competências do professor

As fontes analisadas conferem centralidade, nas políticas propostas, aos professores (UNESCO, 1994; 1999a; 1999b), definindo parâmetros para sua formação, perfil e competências.

Sua formação está pensada de maneira dicotômica: inicial e em serviço, sob o argumento de que assim pode ser realizada continuamente (UNESCO, 1994; 1999b; CCE, 2000; RANSON, 2001), com o objetivo de desenvolver as capacidades necessárias para apoiar a educação inclusiva (UNESCO, 1999a). Um outro documento da UNESCO indica uma preferência pela “capacitação em serviço”, associando a formação com as situações da vida real:

Las actividades de capacitación deben ser desarrolladas siguiendo los principios de la educación de adultos: debe estar basada en la experiencia personal, ser participativa y potenciadora, incorporar una metodología que equilibre el conocimiento teórico y la experiencia práctica, y enfatizando el conocimiento de sí mismo y la comprensión del entorno cultural. (UNESCO, 1997, p. 51).

Também são avalizadas as “técnicas de educação à distância” e “outras técnicas autodidáticas” (UNESCO, 1997).

Especificamente em relação aos alunos com deficiência a UNESCO divulgou nos anos 1990 um conjunto de materiais para a capacitação de professores, intitulado “Necessidades especiais na sala de aula”.⁸⁷ Esse material está organizado em módulos, os quais são constituídos por textos instrucionais acompanhados por questões para cada unidade, de maneira que os grupos de docentes, de posse do caderno, possam desenvolver em suas escolas sua própria capacitação.

Já o perfil de competências considerado, nesta proposta, adequado para os professores das escolas inclusivas é o de um “protagonista”, com uma personalidade “pró-ativa”, caracterizado como aquele que atenda às necessidades básicas de aprendizagem de todos os alunos, que perceba seus interesses, que busque parcerias com as famílias e os voluntários da comunidade, que desenvolva atividades de gestão na escola (UNESCO, 1994). Nesse caso, cabe aos professores: adequar os currículos escolares, com a sensibilidade de perceber os interesses e motivações dos alunos; a resolução dos problemas do cotidiano escolar, propondo parcerias com as famílias e a comunidade em geral; a administração da escola; e manter-se em formação continuamente.

A formação, o perfil e as competências do professorado da “educação inclusiva” propostos nos documentos analisados estão pautados em um processo contínuo e ativo de assumir sua própria formação e resolver os problemas identificados na escola e na comunidade.

3.3 Tecendo os fios dos discursos para compreender as políticas de inclusão e as propostas para a educação nessa perspectiva

⁸⁷ Este material foi publicado no Brasil pelo MEC/SEESP em 1998.

A análise das fontes documentais publicadas por agências multilaterais possibilitou apreender os elementos constitutivos dos discursos e, a partir disso, desenvolver aproximações com as premissas teóricas básicas que permeiam as políticas de inclusão. Essa tarefa permitiu caracterizar os matizes gerencial, humanitário e pedagogizante, nos quais foram identificados os principais conceitos que constituem os discursos políticos sobre inclusão.

O ponto de partida desse exercício analítico foi localizar as palavras **inclusão** e **educação**, e apreender sua inter-relação, procurando refletir sobre suas implicações no que concerne à educação especial. O procedimento adotado foi balizado pelas articulações percebidas entre esses dois conceitos e as políticas sociais, dentre as quais destacaram-se as educacionais. Percebeu-se que o debate envolvia outros termos: Estado, sociedade civil, cidadania ativa, comunidade, capital social, proteção social, justiça social, solidariedade, coesão social, pertencimento, aprendizagens, formação e competências do professor. Cada um desses conceitos-chaves que fundamentam as políticas de inclusão propostas pelos organismos internacionais tem sua própria origem e história, sendo apreendidos e articulados nos discursos analisados em meio às relações de poder que orientam sua interpretação (APPLE, 2003).

A ênfase na reforma da administração pública e o incentivo à participação do setor privado (ONGs, famílias, voluntariado, etc) na execução dos “serviços públicos” enfraquecem a presença do aparelho de Estado na oferta de políticas públicas. O “público” ganha uma conotação de espaço de diálogo, valorizando a participação democrática. Segundo esse discurso, tal participação contribui para o “renascimento” da sociedade civil, que deve ser constituída por uma “cidadania ativa”; as comunidades foram “redescobertas” e devem sofrer um “*empowerment*”, de modo a constituir “capital social”. Além disso, o discurso valoriza a pró-atividade na participação do setor privado. Mas, para que tais mudanças sociais sejam levadas a bom termo, é necessária a divulgação de alguns princípios: a sociedade precisa ser vista como “justa”, “competitiva” e “produtiva”. Nesse sentido, os discursos difundem a “liberdade” e a “igualdade de oportunidades”, assim como a “coesão” e a “solidariedade” que devem compor uma nova abordagem de proteção social, a qual não se limita às formas tradicionais de distribuição de renda. Esses princípios,

especialmente a “coesão social”, constituem o eixo de orientação para as “políticas sociais inclusivas” neste início de século.

A divulgação de noções e princípios constituintes da “nova ordem social” tem na educação um de seus principais veículos. Essas propostas políticas indicam que sejam realizadas aprendizagens adequadas à sociedade atual. A “flexibilização curricular” e a “individualização do ensino” são estratégias ofertadas para inserir o maior número possível de alunos nos sistemas formais e informais de educação.

Os professores devem desenvolver também uma pró-atividade, assumindo responsabilidades pelas mudanças na gestão da escola e nos processos de ensinar e aprender. Para capacitar esses professores está indicada a formação em serviço, a qual deve dar continuidade à formação inicial.

O trabalho educacional a ser desenvolvido no espaço escolar e também na esfera informal deve voltar-se para as novas tecnologias de aprendizagem, mas também se concentrar na formação de uma subjetividade participativa, democrática, que tem seu principal mote na associação comunitária para resolução de problemas pontuais do cotidiano.

A combinação desses elementos no discurso político, ao mesmo tempo que imprime, enfraquece sentidos em nossas consciências. De maneira esquemática, podem-se sintetizar alguns pontos identificados nos discursos divulgados pelas agências multilaterais sobre inclusão:

- Descrição de um cenário de globalização econômica em que haveria uma interdependência entre os países, entre os continentes, ou entre os diferentes mercados. Esse discurso abstrai as relações de desigualdade nas quais os países produzem e consomem, a exemplo das condições de restrições econômicas, barreiras comerciais, a divisão internacional do trabalho, entre outros elementos.
- “Focalização” sobre a existência de países pobres e de pobres (ou vulneráveis) em todos os países, identificando uma realidade de “exclusão social”, a qual deve ser combatida com uma ênfase das políticas sociais, especialmente as educacionais.
- Denominação do período histórico atual como “sociedade do conhecimento”, relacionando-o às novas tecnologias de informação, e prescrevendo “novas aprendizagens”, ou “habilidades”, ou ainda “destrezas” necessárias à sociedade. A

educação deve preparar os indivíduos, adequando-se às exigências do mundo produtivo e do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, a educação deve formar para uma “cidadania ativa”, “participativa”, “democrática”. Nesse sentido, são arrolados diversos princípios humanitários, tais como solidariedade, coesão social, valorização dos direitos humanos, entre outros; o papel da educação na constituição dos sujeitos, nesse projeto de sociedade, é ao mesmo tempo subordinar-se ao capital, formando-os na direção de serem funcionais às suas exigências, e promover o desenvolvimento de subjetividades que busquem ativamente uma acomodação dos conflitos sociais; ou seja, ao mesmo tempo vai na direção de produzir uma sociedade “eficiente” e “inclusiva”.

- Sugestão de uma abordagem funcionalista na compreensão da sociedade, segundo a qual é preciso buscar consensos e equilíbrios apesar das desigualdades sociais existentes; ainda que as diferenças de condições se mantenham, as políticas inclusivas estão direcionadas para que a sociedade busque uma harmonia, o que se apresenta nos discursos por meio dos conceitos de equidade, coesão, solidariedade e pertencimento. As noções de planejamento e reforma estão presentes na definição dos papéis do Estado e da sociedade civil, da chamada para a participação “voluntária” da comunidade; a idéia de “reforma” indica também que é preciso “ajustar”, como num remanejamento de algumas coisas que não estão bem encaminhadas, mas sem mudar o rumo principal desejado. O horizonte é o próprio capitalismo, cuja manutenção se apóia na necessidade de criar estratégias de redução dos riscos e vulnerabilidades do sistema – como as que são apontadas aqui.
- Apresentação da educação inclusiva como a saída para a educação de todos os alunos, pois congrega as comunidades, reforma as escolas e os sistemas de ensino, coloca todos os alunos em contato com os conhecimentos; além disso, dissemina as vantagens comparativas de uma educação que não exclui, não segrega e não classifica, mas “focaliza” as “necessidades de aprendizagem”.

Os pontos apresentados como constituintes dos discursos políticos sobre inclusão podem ser relacionados a diversos autores que têm possibilidades de ter inspirado tais proposições, tais como Weber, Mannheim, Parsons, Durkheim, Putnam, Rawls, Sen e

Habermas. Não pretendo afirmar que o discurso que sustenta as políticas de inclusão baseia-se propriamente nesses autores, contudo, compreendo que é possível traçar aproximações entre os discursos políticos analisados e as noções teóricas que esses autores propõem. Nesse sentido, faço a opção de sistematizar aspectos do pensamento de Karl Mannheim e de Talcott Parsons que podem ser aproximados das políticas de inclusão divulgadas na atualidade. Esses dois autores estão recebendo tratamento diferenciado nesta exposição pela relação mais estreita que seus debates guardam com os discursos analisados.

3.3.1 Aproximações ao pensamento de Karl Mannheim: o “planejamento para a liberdade”

O sociólogo Karl Mannheim (1893- 1947) exerceu suas atividades profissionais em universidades na Alemanha e posteriormente na Inglaterra, onde se refugiou das perseguições nazistas. Suas reflexões, orientadas contra o regime ditatorial do nazismo, localizam no liberalismo clássico um tipo de regulação da sociedade que provocou a possibilidade de ditadura em seu país. Por essa razão, considerou que o liberalismo clássico estava esgotado como doutrina a ser seguida, oferecendo em seu lugar a “sociedade planificada para a liberdade”. Para o autor, a crise que se estabelecia na Europa naquele momento (anos que precederam a Segunda Guerra Mundial) estava relacionada a um choque dos princípios do *laissez-faire* com a regulamentação sem planificação. Isso teria levado a um “desajustamento” da sociedade moderna, colocando o planejamento como algo inevitável. Conforme sua compreensão,

o fim do *laissez-faire* e a necessidade de planejamento são conseqüências inevitáveis da presente situação e da natureza das técnicas modernas [...] as alternativas não são mais de “planejamento ou *laissez-faire*?”, mas de “planejar para quê?” e “que tipo de planejamento?”. (MANNHEIM, 1979, p. 327 – grifos no original).

Porém, sua posição sobre a planificação distanciava-a de uma interferência burocrática, uma vez que, segundo ele, tratava-se de “uma forma de planificação permitindo um máximo de liberdade de autodeterminação” (MANNHEIM, 1962, p. 17).

O autor percebia nas tendências econômicas que apontam na direção de um intercâmbio internacional a necessidade de controles sociais.

Na economia mais ou menos simples da Rússia de antes da guerra, centenas de milhares, e mesmo de milhões, podiam morrer de fome sem provocar um desajuste no resto do mundo. Em contraste, na economia mundial de hoje a superprodução de um mercado torna-se a desgraça de outros mercados. A insanidade política de um país determina o destino dos outros, e as explosões brutais, impulsivas e emocionais das massas em ação significam uma catástrofe para toda a sociedade e mesmo para todo o mundo, pois a interdependência do moderno organismo social transmite os efeitos de qualquer desajuste com crescente intensidade. (MANNHEIM, 1962, p. 60).⁸⁸

Uma de suas teses expressa os motivos de considerar a planificação tão necessária:

As sociedades que existiram em épocas anteriores podiam tolerar uma certa desproporção da distribuição da racionalidade e da capacidade moral, porque se baseavam precisamente nessa desproporção entre os elementos racionais e morais. Em contraste com isso, o elemento novo na sociedade moderna é a incompatibilidade final dessas duas formas de desproporção com a existência permanente da sociedade. (MANNHEIM, 1962, p. 54).

A sociedade moderna seria permeada, para ele, por dois aspectos essenciais ao seu funcionamento: a democratização, que “leva à ação classes que anteriormente só tinham um papel passivo na vida política”, e a crescente interdependência, que é o “grau de ligação cada vez mais forte entre as atividades individuais nas comunidades maiores” (MANNHEIM, 1962, p. 54).

O que está em questão para o autor é que “a crescente densidade dos acontecimentos elimina mais cabalmente a possibilidade de um equilíbrio natural entre a concorrência ou pela adaptação mútuas” (MANNHEIM, 1962, p. 169).

Sua preocupação em planificar a sociedade estava apoiada na ameaça, por ele percebida, de um “desajuste social”, uma vez que a intensidade das mudanças tecnológicas e produtivas, na ausência de um maior planejamento dos controles sociais, colocava em risco a própria eficiência de tais mudanças. Nesse sentido, afirma que,

⁸⁸ Esse fragmento está presente no texto “O homem e a sociedade: estudos sobre a estrutura social moderna”, publicado na Inglaterra em 1940.

se dentro de pouco tempo não nos fôr [sic] possível atingir, no controle da sociedade e de nossa própria natureza, o mesmo estágio de razão e moralidade que atingimos na tecnologia, a ordem social desabará. (MANNHEIM, 1962, p. 60).

Esse nível de equiparação entre o conhecimento e o acesso à tecnologia não se tem verificado. Passados os “anos dourados”, segundo Hobsbawm (1995), as desigualdades sociais vêm sendo acentuadas, especialmente nos países em desenvolvimento e naqueles dependentes economicamente. Especialmente nos últimos anos, o desemprego estrutural vem firmando condições desiguais de consumo e acesso aos bens materiais e simbólicos.

Em meados dos anos 1970, uma crise econômica mundial começa a ser percebida e as condições de desigualdade entre os países e entre a população de um mesmo país se acirram brutalmente. Esse cenário mundial tem sido identificado como de “exclusão social”, e suas possíveis soluções, no plano imediato, não parecem estar na esfera produtiva. Políticas sociais compensatórias e focalizadas têm sido fortemente desenvolvidas e defendidas como amenizadoras dessas situações.

As reflexões de Mannheim nos anos em torno da Segunda Guerra Mundial identificavam a necessidade de planejar o desenvolvimento, de não deixar “livres” os mercados, para que não se produzisse a barbárie. Na compreensão desse autor, o desequilíbrio entre os avanços tecnológicos e produtivos e a racionalidade e moralidade dos indivíduos provoca a necessidade de buscar um “ajuste” dos indivíduos e da sociedade, sobre o qual ele afirma: “de algum modo um organismo relaciona seu comportamento interior e ostensivo com as exigências do meio que o cerca” (MANNHEIM, 1967, p. 102).

Sua luta contra os regimes totalitários se expressa na solução democrática que, para ele, é a única viável: “as democracias têm de fazer tudo a seu alcance para remediar os efeitos desintegradores da civilização industrial em nossas famílias e na vida da comunidade” (MANNHEIM, 1967, p. 124).

Assim, a democracia passa a ser tratada pelo autor como um “método de mudança social”:

A democracia é, em última análise, um método de mudança social, de institucionalização da crença de que se pode conseguir o ajustamento à mudança da realidade e a reconciliação de interesses diversos por meios

conciliatórios, com o auxílio de debates, negociações e consenso integral. (MANNHEIM, 1967, p. 90).

A situação de barbárie iminente com a qual a sociedade se defrontou nos anos 1990 parece ter provocado a recuperação das idéias desse autor pelo discurso que sustenta as políticas sociais do período, principalmente ao final da década e primeiros anos do século XXI. A planificação para a liberdade pela via democrática está presente nos discursos das políticas de inclusão divulgados por agências da Europa, Estados Unidos e América Latina, embora não usando esses mesmos termos.

Para que se estabeleça uma “reconstrução social”, no entender de Mannheim uma “nova ordem” de liberdade e justiça, tornou-se necessário “regenerar” o homem e a sociedade, de forma a “coordenar a mudança social em função do ajustamento individual e das exigências coletivas” (MANNHEIM, 1967, p. 118). Para o autor, os educadores têm essa possibilidade de atuar sobre os indivíduos e sobre a sociedade. A educação é, nesse caso, compreendida como “técnica social”, ou seja, “todos os métodos de influenciar o comportamento humano de maneira que este se enquadre nos padrões vigentes da interação e organização sociais” (MANNHEIM, 1979, p. 89).

Uma vez que o autor recusa o *laissez-faire*, dispensa também o modelo educacional correspondente, o qual ele caracteriza como compartimentado, pois haveria nele uma oposição entre “a escola e o mundo” (MANNHEIM, 1967, p.73), na qual a escola tinha a tarefa de inculcar conhecimentos já prontos e especificados no currículo. Nesse sentido, prega que a educação da sociedade planificada para a liberdade precisa romper com essa tendência e abraçar uma “concepção integral do currículo”, compreendida como a abolição de barreiras entre a escola e a vida, a congregação de pais e professores e a coordenação das influências provenientes da escola e do lar. Desse modo, segundo o autor, a finalidade da escola é “habilitar-nos a aprender mais eficientemente através da própria vida” (1967, p. 74).

As palavras do autor, de meados dos anos de 1940, soam atuais quando comparadas às prescrições para a educação neste começo de século XXI:

Essa tendência para a compartimentação foi sustada pelo conceito revolucionário de educação de adultos, ensino extracurricular, cursos de revisão e aperfeiçoamento, que nos acostumaram à idéia de pós-educação

e reeducação. Deve-se igualmente à salutar influência da educação de adultos têmos [sic] admitido o fato de que a educação deve prosseguir pela vida afora [sic], que a sociedade é um agente educativo, e que a educação na escola só é boa quando, por múltiplas formas, incorpora a técnica educativa da vida. (MANNHEIM, 1967, p. 74).

A educação, pensada como técnica social e adequada à organização e interações sociais consideradas como aquelas capazes de “ajustar” indivíduos e sociedade, deve, portanto, mobilizar estratégias educacionais que atinjam tais objetivos.

A tarefa imediata de nossa época parece ser elaborar nossa organização econômica e segundo uma estratégia que coordene de tal forma as tendências predominantes que elas deixem de entrar em choque. O problema político, portanto, é organizar os impulsos humanos de modo que dirijam sua energia aos pontos estratégicos corretos, e orientem todo o processo de desenvolvimento na direção desejada. (MANNHEIM, 1962, p. 211).

Segundo esse autor, a educação deve contribuir com a mudança social necessária ao período vivido, trabalhando na orientação da mudança dos sujeitos em ação. Ao agir sobre as pessoas num ambiente dinâmico, é possível transformá-las com estímulos que modifiquem suas reações psicológicas, condutas e idéias (MANNHEIM, 1962). Para isso, o autor sugere que a natureza humana deva ser modificada, primeiro por meio do grupo, e depois numa mudança da personalidade de cada indivíduo. Isso se reflete nos modos de pensar a educação como técnica social: 1) a educação deve visar ao homem em uma dada sociedade e para ela; 2) a unidade educacional fundamental é o grupo; 3) os objetivos educacionais da sociedade estão voltados para as situações de uma época e para a ordem social para a qual são formulados; 4) as técnicas educacionais são desenvolvidas sempre como parte do desenvolvimento geral das “técnicas sociais”.

Isso implica, para Mannheim, que a “nova” sociedade exige novos controles, novos padrões de comportamento e novos tipos de personalidade. Segundo ele, “necessitamos de um novo tipo de homem capacitado a ver o que é necessário fazer” (1962, p. 25). Esse novo homem deve ser um “tipo reflexivo de pessoa”, uma vez que “a reflexividade preserva a vida auxiliando-nos a nos adaptarmos a novas situações” (1962, p. 68).⁸⁹

Esse tipo de homem que se adapta rapidamente às mudanças, contudo, na visão do autor, deve desenvolver um “comportamento integrativo” que é, para ele, o “arquetipo do comportamento democrático”. Seus componentes seriam a tolerância com o desacordo; uma forma de organização mais humanizada; e a manutenção do poder sob o controle da comunidade. Dessa forma, seria possível desenvolver um consenso democrático sobre valores básicos tais como fraternidade, ajuda mútua, decência, justiça social, liberdade, respeito pela pessoa, os quais deverão ser inculcados nas crianças por meio de todos os métodos educacionais disponíveis. Somente os valores mais complexos, como as crenças, devem ser de livre escolha (MANNHEIM, 1979). A formação da personalidade dos indivíduos, com essa condução, deve alcançar o objetivo de desenvolver uma “democracia militante”.

Este rápido apanhado de algumas idéias do autor permitiram perceber que estão presentes, de certa forma, nos discursos que sustentam as políticas de inclusão. Por exemplo, o debate desenvolvido por Mannheim em torno da regulação da sociedade com um planejamento que vise à democracia e, ao mesmo tempo, a utilize como método, de forma a torná-la “militante”, no sentido de ser necessário provocar mudanças nos modos de pensar e agir dos indivíduos pode ser aproximado ao discurso da OCDE sobre a regeneração da sociedade civil, a necessidade de desenvolvimento do capital social, a participação democrática das comunidades na resolução de problemas. Essa referência também remete para o discurso do Banco Mundial que defende uma coalizão dos pobres para solucionar a própria pobreza.

Em relação à educação, sua defesa de que seja uma “técnica social” por meio da qual se possa operar uma mudança nas personalidades dos indivíduos, de forma a ajustá-los

⁸⁹ Pode-se destacar a atualidade dessas idéias de Mannheim quando relacionadas ao debate acerca do “professor reflexivo”, baseado, principalmente, nas idéias difundidas por Donald Schön ao final do século vinte. Sobre este debate no Brasil ver PIMENTA, S. e GHEDIN, E. (orgs.) **Professor reflexivo no Brasil: gênese e crítica de um conceito**. São Paulo: Cortez, 2002.

à sociedade que se deseja, faz eco às prescrições contemporâneas segundo as quais é preciso desenvolver “novos padrões de aprendizagem” para uma “sociedade do conhecimento”. Educação ao longo da vida e flexibilização curricular são expressões atuais que podem ter seus sentidos refletidos nas noções de aprender por toda a vida e romper com um currículo pré-definido, incorporando a vida social nas atividades da escola, pensadas nos anos de 1940.

Proposições que foram pensadas em e para um outro momento histórico, sob circunstâncias específicas, estão presentes na sustentação de políticas sociais e educacionais na virada do século XXI, veiculando significados e sentidos presentes no debate de diversos autores e, possivelmente, de várias proposições políticas.

A abordagem teórica de Mannheim retrata um momento da compreensão sobre a vida social, no qual a sociedade é vista como um organismo estruturado que precisa estar em equilíbrio com as suas funções. Em seu pensamento também se percebe a aceitação de uma hierarquia de saberes que deve existir para que as diferentes funções exercidas pelo tecido social convivam em harmonia.

3.3.2 Aproximações ao pensamento de Talcott Parsons: coesão, motivação e adaptação

O sociólogo norte-americano Talcott Parsons (1902-1979) foi o principal representante da abordagem funcionalista em seu país. O exercício pretendido nesta seção é a exposição de aproximações possíveis de serem estabelecidas entre suas idéias e os discursos políticos sobre inclusão.

As preocupações de Parsons estavam voltadas para as transformações vividas em seu país após a Segunda Guerra Mundial, com especial atenção para os valores em comum que tornam possível a convivência entre as pessoas e os processos pelos quais a ordem e a coesão são mantidas nas sociedades modernas, caracterizadas pelo autor como constituídas por uma pluralidade de papéis.

A base de sua compreensão sobre a realidade é o conceito de sistema social, o qual está definido como o “*modo de organización de los elementos de la acción relativo a la*

persistencia o procesos ordenados de cambio de las pautas interactivas de una pluralidad de actores individuales” (PARSONS, 1966, p. 33).

Ao pensar a organização social é preciso, segundo o autor, levar em conta dois aspectos:

Desde la perspectiva de cualquier integración de la acción, como el sistema social, existen a su vez dos aspectos de esta interrelación recíproca con cada uno de los otros. Primero, un sistema social no puede estar estructurado de manera que sea radicalmente incompatible con las condiciones de funcionamiento de sus actores individuales componentes, en cuanto organismos biológicos y en cuanto personalidades, o con la integración relativamente estable de un sistema cultural. Segundo, el sistema social, a su vez, en ambos frentes, depende del requisito mismo del “apoyo” proporcionado por los otros sistemas. En este sentido, tiene que haber una proporción suficiente de sus actores componentes adecuadamente motivados para actuar de acuerdo con las exigencias de su sistema de roles, positivamente en la realización de las expectativas y negativamente en la abstención de toda conducta demasiado lesiva, es decir, desviada. (PARSONS, 1966, p. 36 – grifos no original).

Dessa forma, os “atores sociais” têm que estar adaptados ao sistema social, o qual deve mover-se para assegurar uma participação adequada de uma parcela suficiente de atores e motivá-los adequadamente para as ações necessárias à persistência ou desenvolvimento do próprio sistema. Suas reflexões têm por base as contribuições de Max Weber, que pensou o capitalismo como sistema social que pode ter seu funcionamento prejudicado por conflitos sociais considerados como eivados de condutas desviadas.

Se o conflito é “lesivo” para o sistema, o consenso passa a ser uma meta. Segundo Parsons, o modo como se chega ao consenso passa pela institucionalização de condutas, motivações e sistemas de controle.

Para este autor, as tendências a condutas desviadas constituem problemas funcionais para o sistema social, tornando necessária a utilização de mecanismos de controle, que atuem sobre a personalidade e o sistema social. Nesse sentido, um sistema de ação deve ser “normativamente orientado”. A ordem e a natureza das interações sociais estão centradas na integração da motivação dos atores com os critérios normativos culturais que embasam o sistema de ação, ou seja, *“la condición básica para que pueda estabilizarse un sistema de interacción es que los intereses de los actores tiendan a la conformidad con un sistema compartido de criterios de orientación de valor” (PARSONS, 1966, p. 45).*

Segundo o autor, quando temos uma pluralidade de atores que reconhecem e internalizam critérios de orientação de valor, então se pode dizer que o critério foi institucionalizado.

Foi possível perceber, nas análises desenvolvidas, que as políticas de inclusão estão sendo difundidas com base nas idéias de “coesão”, “motivação” e “adaptação”. Na condição de políticas sociais de assistência, estão direcionadas àqueles grupos identificados como focos de vulnerabilidade para o sistema social. Sua ação deve motivar as comunidades a participar “democraticamente” da minimização dos problemas sociais desses grupos, os quais podem ser geradores de conflitos. A coesão produzida nas comunidades que desenvolvem programas de ajuda contribui, segundo essa proposta, para “reduzir a pobreza” ou, pelo menos, seus efeitos “lesivos” ao conjunto da sociedade. Comunidades mais harmônicas são mais adaptáveis a novas mudanças que podem ser consideradas como necessárias no processo de desenvolvimento do capital. As políticas de inclusão estão contribuindo no sentido de preparar a demanda para que receba melhor tais necessidades, desconstruindo uma cultura de direitos e colocando em seu lugar um acento na disponibilidade das “comunidades” para “fazer a sua parte”.

Porém, Parsons chama a atenção para a importância da internalização de valores e condutas necessárias ao funcionamento da sociedade e, nesse sentido e na sua compreensão, a educação tem papel fundamental:

o principal problema funcional referente à relação entre o sistema social e o sistema de personalidade inclui aprendizagem, desenvolvimento e manutenção, durante toda vida, de motivação adequada para participar de padrões de ação socialmente valorizados e controlados. (PARSONS, 1969, p. 26).

Isso implica, para o funcionalismo, em mecanismos de socialização e controle social. A socialização é compreendida por esse autor como um complexo global de processos através do qual as pessoas se tornam membros da comunidade societária. Já o controle social

es un proceso de motivación en uno o más actores individuales que tiende a reaccionar frente a una tendencia a la desviación en el desempeño de las expectativas del rol, en el mismo o en uno o más alter. Se trata de un mecanismo de restauración del equilibrio. (1966, p.198).

Dentre os mecanismos de controle social são considerados a “defesa” e o “ajustamento”, os quais são relacionados à formação da personalidade, ou seja, são condutas a serem aprendidas.⁹⁰ O processo de socialização como aquisição de valores sociais adequados ao sistema social se dá, assim como a aprendizagem, por toda a vida.

Para Parsons as aprendizagens são um

Conjunto de procesos mediante el cual el actor adquiere nuevos elementos de orientación de la acción, nuevas orientaciones cognitivas, nuevos valores, nuevos objetos, y nuevos intereses expresivos. El aprendizaje no se limita a las primeras etapas del ciclo vital, sino que continua a todo largo de a vida. Lo que normalmente se denomina una adaptación normal a un cambio e la situación o el desenvolvimiento de una pauta dinamica establecida, es un proceso de aprendizaje. (1966, p. 195).

O processo motivacional subjacente a essa aprendizagem é chamado de mecanismo de socialização, o qual deve ser mais acentuado em relação às crianças, uma vez que, nessa compreensão, precisam se adequar às pautas de condutas esperadas para pessoas em seus distintos *status* na sociedade.

É nestes termos que está inscrita a função da educação e da escola nessa abordagem:

El sistema escolar es un microcosmos del mundo laboral adulto, y la experiencia en él constituye un campo muy importante de actuación de los mecanismos de socialización de la segunda fase, la especificación de las orientaciones de rol. (PARSONS, 1966, p.229).

A educação inclusiva como promotora da convivência de todas as crianças, inclusive daquelas que anteriormente estavam fora do sistema educacional regular, tem como premissa básica promover uma formação das subjetividades para uma vida social com base na coesão, na motivação para a participação voluntária nas atividades da comunidade e na adaptação a novas situações. A escola inclusiva, na sua condição de “aberta à comunidade”, é considerada como um aparelho comunitário a sediar a integração das pessoas, no sentido de que proliferem as “resoluções de problemas” locais com base na comunidade.

Nesse sentido,

⁹⁰ Cumpre destacar a atualidade dessas idéias de Parsons quando comparadas àquelas apresentadas por Ball (1998) acerca da “necessidade defensiva”, conforme exposto neste capítulo.

os processos de diferenciação e ascensão podem exigir a inclusão, num status de participação total no sistema significativo da comunidade geral, de grupos anteriormente excluídos e que desenvolveram capacidades “legítimas” para “contribuir” para o funcionamento do sistema. (PARSONS, 1969, p. 43 – grifos no original).

A valorização da comunidade contida nesse discurso político, conforme já apresentado, sustenta-se em idéias que podem ser aproximadas à compreensão segundo a qual “uma sociedade deve constituir uma comunidade societal que tem um nível adequado de integração ou solidariedade e um status próprio de associação” (PARSONS, 1969a, p. 19).

É nessa direção que Parsons afirma que “o processo pelo qual grupos previamente excluídos obtém [sic] cidadania ou participação plena na comunidade social será chamado inclusão” (PARSONS, 1969a, p. 257).⁹¹

3.4 Na direção de uma síntese sobre discursos e políticas de inclusão

Os discursos que sustentam as políticas de inclusão expõem uma “solução” ou “fórmula” para resolver os problemas sociais, econômicos, políticos e educacionais existentes nas sociedades contemporâneas. Para tanto, esteiam-se em uma trama de conceitos “politicamente corretos” na tentativa de construir uma linguagem de “mudança social” que motive os sujeitos sociais a aderir aos projetos divulgados.

As agências multilaterais cujos documentos foram aqui analisados não escondem a realidade de desigualdade social do mundo contemporâneo. Contudo, apresentam um cenário baseado em seus dados estatísticos e levantamentos de demandas sociais. Uma “versão” da história atual está sendo contada por esses organismos internacionais, os quais têm legitimidade para colocar-se como porta-vozes de diagnósticos sociais, quer seja pela sua tradição construída na segunda metade do século vinte, quer seja pelo poder de financiadores de projetos sociais nos países mais pobres do mundo.

⁹¹“*The process by which previously excluded groups attain full citizenship or membership in the societal community will, in this paper, be called inclusion*”.

Apesar dessas agências manifestarem discursos muito afinados em relação às políticas de inclusão, compartilhando as mesmas expressões, é importante observar algumas peculiaridades de seus pronunciamentos: a OCDE coloca sua ênfase na comunidade como o grande sujeito social; o Banco Mundial centra seus argumentos sobre uma abordagem de proteção social; a UNESCO assume prioritariamente o argumento que coloca a educação no centro do processo de resolução das questões sociais, principalmente na conformação de uma cidadania adequada aos “novos tempos”. A CEPAL compartilha das idéias e proposições presentes nos demais documentos, utilizando-se dos mesmos conceitos, contudo, duas peculiaridades merecem ser destacadas: em primeiro lugar, o documento CEPAL (2000) contém apenas uma referência à expressão “inclusão”, embora articule seu discurso com os mesmos argumentos daqueles documentos que o referenciam com maior frequência; em segundo lugar, joga luz sobre o conceito e as práticas de cidadania, associando-os à equidade.⁹² As fontes de caráter mais econômico apontam a educação e o trabalho como estratégias de inclusão. Já os documentos educacionais detalham as estratégias de gestão da vida social por meio da educação.

O Relatório coordenado por Ralf Dahrendorf já apresentava um esboço do conjunto de idéias aqui analisadas em meados dos anos 1990. Mas a maioria das fontes coligidas foi publicada pelas demais agências em estudo ao final daquela década e nos anos de 2000 e 2001. Da mesma forma, a Declaração de Salamanca foi editada em 1994, contendo prescrições sobre como proceder a uma educação inclusiva, seus princípios e bases, mas a própria UNESCO publicou outros documentos ao final dos anos de 1990 avaliando as estratégias em ação e recolocando o debate sobre o tema.

⁹² Como já foi anotado no corpo do texto, cidadania e inclusão foram identificados como tendo o mesmo significado para a Comissão para a criação de riqueza e coesão social (1995).

Capítulo 4

A política nacional de educação especial na virada do século: contornos e possibilidades a partir de um modelo de inclusão

4.1 Introdução

Inclusão é um conceito-chave para as políticas educacionais recentes, particularmente para aquelas direcionadas aos sujeitos considerados com deficiência, recebendo destaque no campo da educação especial, no Brasil e em outros países.⁹³ Contudo, por meio da análise documental das fontes citadas foi possível perceber sua importante presença no discurso sobre as políticas sociais que elegem uma “gestão da pobreza” como modelo adequado e necessário à sociedade contemporânea. Verificou-se, também, que a pobreza foi redefinida de maneira “multidimensional”, o que implicou na sua associação com conceitos como “vulnerabilidade” ou “risco”. Nesse caso, deficiência e “necessidades educacionais especiais” estão na abrangência dessa categoria junto com infância sem teto, diferenças lingüísticas e étnicas, entre outras.

O combate à pobreza, na perspectiva de sua “gestão”, deve ser realizado por meio da “inclusão social”, no sentido de reduzir a “exclusão” dos pobres. Não se trata, portanto, de uma política social que vise reduzir a desigualdade social, econômica, cultural, buscando o desenvolvimento humano e condições dignas de vida. As políticas sociais inclusivas são propostas no sentido da “gestão social dos riscos sociais”, ou seja, de um gerenciamento da pobreza, legitimado por um discurso humanitário e cuja operacionalização deve ser realizada por meio da participação comunitária.

A educação recebe das agências internacionais a missão de contribuir decisivamente para acomodar a infância pobre e suas famílias, sendo considerada como esfera privilegiada na resolução dos problemas sociais. Para isso há todo um investimento discursivo na formação do “capital social” e no “*empowerment*” das “comunidades”, bem como na

⁹³ A esse respeito ver ARMSTRONG, F., ARMSTRONG, D. e BARTON, L. (eds.) *Inclusive education: policy, contexts and comparative perspectives*. London: David Fulton Publishers, 2000, com artigos relatando experiências nesse campo em diversos países.

valorização dos professores, o que contrasta com a omissão sobre uma ampliação dos investimentos financeiros estatais. As escolas devem dar conta de gerir melhor o orçamento já existente ou buscar outras fontes de financiamento junto às suas comunidades. O discurso pedagógico de formação dos professores e das aprendizagens necessárias à sociedade contemporânea entra em colisão com as condições de trabalho docente e de ensino dos alunos.

Ao trabalhar sobre os discursos internacionais acerca das políticas de inclusão foi possível organizá-los em três matizes – gerencial, humanitário e pedagogizante, conforme apresentação desenvolvida no terceiro capítulo deste texto. Pode-se afirmar que há uma hierarquia entre esses matizes, uma vez que as idéias reunidas na categoria gerencial são claramente predominantes; o *corpus* humanitário abrange um conjunto de princípios e valores que atribuem legitimidade ao discurso gerencial; ao passo que as prescrições identificadas com o matiz pedagogizante cumprem, nos discursos políticos analisados, o papel de encorajar a operacionalização de medidas “inclusivas” no campo educacional.

O exercício de reflexão que proponho neste capítulo é, à luz dos matizes antes referidos, identificar suas expressões nos eixos norteadores da política brasileira de educação especial. Ao mesmo tempo, produzir um “contradiscurso” (CHAUÍ, 1980) que contribua para uma crítica das condições propostas para a educação dos sujeitos considerados com deficiência. Para tanto, é preciso retomar algumas questões metodológicas deste trabalho.

Em primeiro lugar, recupero as contribuições de Fairclough (2001) que, ao pensar os discursos políticos como “práticas”, possibilita que esta análise se debruce sobre uma documentação que veicula orientações e prescrições que influenciam a conformação de práticas políticas e interpelam os sujeitos dos processos educacionais a ocupar posições e a exercer papéis. Com base nessa compreensão, o exame dos discursos políticos orientou-se por abordá-los como textos, práticas discursivas e práticas sociais, três momentos que puderam ser apreendidos a partir das fontes documentais.

No tratamento com as fontes, com base nos aportes oferecidos por Ginzburg (1993) e Thompson (1981), é preciso que se estabeleçam estratégias para abordá-las de maneira sistematizada, elaborando as perguntas apropriadas ao objeto de pesquisa em questão. As idéias e noções veiculadas pelos discursos políticos são expressão da realidade, e como tal

podem ser apropriadas, mas o real não é passível de ser prontamente apreendido, o que torna necessário proceder a um escrutínio que favoreça ao pesquisador captar a significação dos dados fornecidos pelas fontes no âmbito de seu estudo.

Os aportes de Ozga (2000) também são tributários desta investigação. Para essa autora, o processo de apropriação da política é também de formulação, uma vez que os sujeitos da educação operam uma contestação ou negociação em relação aos textos e discursos à medida que refletem sobre manter ou modificar suas práticas. As diretrizes políticas chegam aos sistemas de ensino e às escolas pelas mais diversas vias de divulgação. Cada diretriz sofre um processo de interpretação por parte dos profissionais, e muitas compreensões distintas são elaboradas. Todavia, alguns temas são mais enfatizados, com o intuito de que sejam incorporados pelos professores. Estes, por sua vez, estabelecem uma relação ativa e direta com a política, concordam com alguns pontos do debate, discordam de outros, num processo de reelaboração de sentidos que tem repercussões sobre seus discursos e práticas. Além disso, as diferentes compreensões presentes na escola também entram em negociação ou confronto, no conjunto de relações de poder que ali estão estabelecidas. Aquilo que já está presente nas escolas, suas práticas, as formas de realizar o trabalho pedagógico constituem as políticas educacionais, e acabam também imprimindo suas marcas nos textos documentais.

Na direção de fazer uma leitura dos elementos presentes e em disputa nos discursos políticos, uma das estratégias sugeridas por Fairclough (2001), e adotadas neste trabalho, é a tentativa de perceber a intertextualidade manifesta e a constitutiva. Para esse autor, a intertextualidade manifesta é aquela na qual outros textos estão explicitamente presentes no texto analisado; já na intertextualidade constitutiva são percebidos por marcas na superfície do texto em análise. Desse modo, na leitura de um discurso político, é possível tentar apreender suas filiações, as matrizes de pensamento com as quais tem proximidade, assim como perceber outros discursos nos quais podem ser encontradas passagens, conceitos e concepções semelhantes.

A intertextualidade também é reafirmada nos estudos de Ozga (2000, p. 24), segundo os quais “não há linhas perfeitamente claras de demarcação entre políticas educacionais e outras áreas de política social”. Essas esferas mantêm limites muito tênues, sendo procedente buscar em uma referências para compreender a outra.

Ao investigar a política educacional brasileira por meio da análise da documentação oficial, é importante ter como referência a compreensão de que as escolas nem ficam inertes nem adotam absolutamente todas as suas prescrições. Diferentes movimentos das e nas escolas, em relação às proposições políticas, remetem novamente à noção de “contestação” (OZGA, 2000). Os discursos políticos veiculam, muitas vezes, noções de responsabilidade e exigência que colocam em cheque a “competência” dos professores e professoras. Reações de discordância e resistência convivem com aprovações e mesmo sedução em torno das políticas para a educação. Tais posicionamentos têm expressão nas práticas desenvolvidas nas escolas, de modo que os educadores também podem ser pensados, nesse caso, como formuladores de políticas (OZGA, 2000). Pesquisar as proposições políticas não significa descuidar das apropriações que são feitas acerca de seus conteúdos e sentidos no interior das escolas. Ao contrário, nessa abordagem valorizam-se os estudos também sobre esses processos em relação aos discursos em foco, contribuindo para sua realização em uma dessas esferas.

Nessa direção, pretendo expor os elementos discursivos identificados no debate internacional, conforme exposto no capítulo 3 deste trabalho, e que estão presentes na política nacional de educação especial. Ao mesmo tempo, serão feitas algumas remissões às idéias de Karl Mannheim e Talcott Parsons, apresentadas anteriormente, que agora serão aproximadas aos elementos constituintes da política nacional. Estas reflexões retomarão, portanto, a apresentação da Resolução CNE/CEB n. 2/2001 e do Parecer CNE/CEB n. 17/2001 desenvolvida no capítulo 2, destacando três eixos de orientação para o debate.

4.2 Contornos e possibilidades referentes à gestão, formas organizativas do trabalho pedagógico e formação e trabalho docente na educação especial na educação básica

Uma das frentes importantes das políticas de educação inclusiva no Brasil é aquela que focaliza a educação especial na educação básica. A partir da análise apresentada anteriormente neste trabalho, foi possível eleger alguns pontos que permitem uma identificação da política com princípios “inclusivos”: inserir alunos considerados com deficiência no ensino regular; ser uma proposta de base pedagógica, superando o “modelo

clínico” de abordar as deficiências; oferecer recursos e serviços educacionais especiais, propondo a superação da caridade e do assistencialismo que constituíram historicamente a educação especial brasileira; apoiar-se na idéias de inclusão, pressupondo o acesso ao espaço comum da vida em sociedade, uma reestruturação do sistema educacional com mudanças no âmbito das escolas e a igualdade de direitos com equiparação das oportunidades educacionais (BRASIL, 2001). Essas premissas podem ser compreendidas como registros da política educacional na direção de reconhecer os direitos dos sujeitos com deficiência e as condições de exercer a cidadania. Contudo, merecem ser mais bem discutidas, uma vez que podem ser apreendidas a partir de diferentes referências com possibilidades de modificar seus sentidos.

No caso brasileiro, é importante pontuar que a diversidade das realidades regionais e a conseqüente riqueza de situações existentes no país implicam também uma disparidade de interpretações feitas a todo momento sobre as políticas de educação inclusiva nos estados e municípios brasileiros, as quais precisam ser investigadas e discutidas.⁹⁴ As apropriações dos discursos políticos são influenciadas, além das variadas condições materiais, por situações peculiares a cada lugar em relação ao momento de chegada do debate, mas também e ao mesmo tempo por questões que são comuns a todos no país. Neste trabalho, o caminho percorrido limitou-se às proposições políticas nacionais para a educação especial na educação básica.

Os pontos de tensão aqui apresentados expressam uma apropriação singular, em nível nacional e no âmbito da educação especial, de elementos de um debate mundial que interpela os países a adotarem posições e encaminhamentos políticos relacionados à inclusão. Os itens que se seguem referem-se à gestão da educação especial na educação básica, a formas organizativas do trabalho pedagógico e a formação e trabalho docente.

⁹⁴ A esse respeito, ver BUENO, J.G.S. e FERREIRA, J.R. (coords.) **Políticas Regionais de Educação no Brasil** – trabalho encomendado apresentado no GT 15 - Educação Especial, na 26^a Reunião da ANPEd, Poços de Caldas/MG, 2003.

4.2.1 A gestão da educação especial na educação básica

Tomando como referência os matizes identificados nos discursos internacionais e que servem como pistas para compreender os possíveis sentidos com os quais as políticas de inclusão podem ser apreendidas, neste item será discutido o modelo de gestão que perpassa a educação de alunos com “necessidades educacionais especiais”.

O matiz humanitário abarca os argumentos acerca da “visão multidimensional da pobreza” que, segundo esses discursos, não pode ser combatida apenas com distribuição de renda. A solução apresentada é a “gestão social dos riscos sociais”, identificada com o matiz gerencial, e que implica em convocar as comunidades, as famílias, o terceiro setor a dar “suporte” para os “grupos de risco”, no intuito de reduzir sua “vulnerabilidade”. Nesses discursos, a educação é compreendida como um dos setores em que devem ser implementadas medidas para a satisfação das necessidades desses grupos, no caso, “necessidades de aprendizagem” e, mais especificamente, “necessidades educacionais especiais”. Sentenças identificadas com o matiz pedagogizante remetem para uma subordinação das aprendizagens aos ditames do mercado e à constituição, nos alunos e suas famílias, de uma subjetividade que possa dar “sustentabilidade” às atividades voluntárias, com o desenvolvimento de “capital social”.

O debate sobre a gestão da educação especial na educação básica será apresentado em três sub-itens: no primeiro será abordada a oferta de “serviços” e, no segundo, a “sustentabilidade” da política nacional de inclusão relacionada à educação especial. Por último, será apresentada uma síntese acerca das contendas que envolvem a gestão na perspectiva gerencial no campo da educação especial.

4.2.1.1 A oferta dos “serviços” de educação especial

Segundo dados do MEC/INEP (BRASIL, 2002), no ano de 2001 as matrículas na educação especial no país atingiram um total de 323.399 alunos. Entretanto, as dificuldades em definir a população com “necessidades especiais” em idade escolar são bastante grandes. Conforme estudos do MEC/SEESP (BRASIL, 1994a, p. 7), “menos de 3% estão recebendo algum tipo de atendimento”. Observa-se que essa estimativa não se refere

exclusivamente à educação, mas a qualquer tipo de atendimento (saúde, assistência social etc). Um diagnóstico sobre o setor, o qual integra o texto do Plano Nacional de Educação, expressa que ao longo da década de 1990 o conhecimento sobre a população e os atendimentos da educação especial não sofreu incremento: “o conhecimento da realidade é ainda bastante precário, porque não dispomos de estatísticas completas nem sobre o número de pessoas com necessidades especiais nem sobre o atendimento” (BRASIL, 2000a, p. 61). Esses dados, embora pouco contribuam para que se possa avaliar a abrangência dos atendimentos da educação especial, ainda assim contrastam com os 96% de cobertura do ensino fundamental, conforme anunciado no PNE (BRASIL, 2000a, p. 21).

Pensar e discutir a educação como um direito social é uma possibilidade de questionar esses índices e, do ponto de vista da gestão, provocar a necessidade de superá-los. Entretanto, não parece ser essa a compreensão que domina a Resolução CNE/CEB n. 2/2001, na qual a educação especial é tratada como “serviço”, o que a coloca no campo do mercado e, caso não haja uma dinâmica de oferta e demanda nesse âmbito, faz com que a mesma se mantenha na esfera da filantropia, na qual se encontra parte de suas raízes (GARCIA, 1998).

A concepção de “serviço” está articulada às definições acerca da responsabilidade sobre o atendimento educacional especializado. Segundo a Resolução, cabe às unidades escolares a execução da política educacional direcionada a essa população. Já os sistemas de ensino, por meio de um setor que deve coordenar a educação especial, têm uma série de funções, tais como orientação, avaliação, estabelecimento de convênios e parcerias e organização de censos, entre outras.

A relação proposta entre unidade escolar executora e órgão gestor dos atendimentos especializados em cada sistema de ensino pode estar reproduzindo uma forma descentralizada de administração. Esse modelo de deslocamento das tarefas executivas de implementação de políticas para os níveis locais, tratado na literatura como “desconcentração” (MUNARIM, 2000), pode manter os processos de controle das gestões centralizadas. A relação proposta entre unidade escolar executora e o setor responsável pela coordenação dos atendimentos especializados em cada sistema de ensino, nestes termos, remete para um modelo no qual quem está no “centro” regula, via orientações e avaliações, as ações de quem está na “ponta”, executando as políticas. É possível perceber o

movimento com que essa dinâmica é proposta, no qual algumas instâncias administrativas podem ser, ao mesmo tempo, “centro” e “ponta”, dependendo de qual seja a outra esfera na relação política.

A descentralização no setor educacional tem várias expressões, interessando mais a este estudo a política de municipalização do ensino fundamental que, segundo Shiroma *et al* (2000), é uma das principais diretrizes, no Brasil, da reforma educacional dos anos 1990 campo da gestão. Já em meados da década passada, a Secretaria de Educação Especial do MEC referendou essa política, relacionando-a ao setor, ao afirmar que “a municipalização do ensino de 1º grau [atualmente denominado como Ensino Fundamental] é mais que um ideal da maioria dos educadores brasileiros. As providências necessárias incluem a educação especial” (BRASIL, 1994a, p. 25).

Essa tendência ganhou força ao longo da década no ensino fundamental e na educação especial. Atualmente, a Resolução CNE/CEB n. 2/2001 indica que cada sistema de ensino deve criar um setor responsável pelos atendimentos educacionais especializados. Os sistemas estaduais, em sua grande maioria, já dispõem de estruturas administrativas e pedagógicas nesse campo.⁹⁵ Os dados conhecidos concorrem para a compreensão segundo a qual os encaminhamentos políticos analisados vão na direção de que cada rede municipal de ensino, ao se responsabilizar pela educação básica, deva assumir também a coordenação da educação especial no município.

Dentre as cidades brasileiras, muitas dispõem, em suas secretarias de educação, de setores atuantes na educação especial, com diferentes projetos. Entretanto, é preciso que se registre a grande variedade de condições entre os municípios, no que se refere à arrecadação, infra-estrutura, desenvolvimento técnico-científico, entre outros. Uma proposta descentralizadora poderia ocorrer sob parâmetros democráticos, com amplo debate político dos diversos setores da sociedade envolvidos com a educação de sujeitos considerados com deficiência a partir de uma preocupação em acompanhar esse processo. Porém, nos termos desta análise, observou-se que a concepção de descentralização em foco é permeada pela relação controle central/execução local, exercida por meio de sistemas de

⁹⁵ Nos estados da federação já existem setores responsáveis pela educação especial, com diferentes nomenclaturas: departamentos, divisões, coordenadorias, diretorias, gerências e sub-gerências, sub-secretarias, superintendências, assessorias e fundações. Dados obtidos na url: www.mec.gov.br/seesp.

avaliação *a posteriori*. Esses elementos contribuem para caracterizar uma “política de resultados”, ou seja, um privilegiamento de efeitos que mostrem vantagens na relação custo/benefício tais como maior número de alunos matriculados com o mesmo investimento financeiro. São constitutivos de uma gestão gerencial articulada à racionalização das atividades estatais e que não se atém a uma análise mais qualitativa da educação. Essa concepção de gestão implica uma tentativa de imposição do próprio processo de implantação da política quando define quais são as tarefas locais e como devem ser desenvolvidas.

A descentralização da educação especial, articulada aos processos de avaliação propostos para o ensino fundamental, pode ser relacionada à compreensão de Mannheim (1962) quando afirma a necessidade de orientar o processo de desenvolvimento na direção desejada. A municipalização da educação especial e a autonomia das unidades escolares supõem maior controle local das ações e implementações da política educacional. Contudo, a manutenção do controle central orienta o desenvolvimento das ações locais. Cumpre observar que se tem a compreensão que as forças locais operam resistências e outras estratégias de subverter tais condições. Porém, o objeto de reflexão em foco é justamente a dimensão propositiva da política.

A gestão da educação especial na educação básica, nessa perspectiva, também pode ser aproximada da compreensão de Parsons (1966), que propõe a institucionalização de condutas e motivações por meio de um sistema de controle.

Outra expressão desse modelo de gestão, relacionada à educação especial, está na possibilidade de as escolas que “prestam” esse “serviço” serem públicas ou privadas. Tal diretriz está respaldada na redefinição dos setores constituintes do aparelho do Estado brasileiro, dentre os quais a educação está contemplada nos “serviços não exclusivos do aparelho do Estado”. A reforma de Estado que ocorreu no Brasil a partir de meados da década de 1990, e as subjacentes mudanças que favorecem a compreensão da educação especial como um serviço, foram propostas sob o argumento da necessidade de flexibilizar as estruturas administrativas. Entretanto, também podem ser pensadas como produtoras de uma equiparação entre instituições de ensino públicas e privadas, regulares e especiais. Como demonstração da flexibilização das estruturas administrativas e da prestação de serviços no nível local, no âmbito da educação especial, podem-se oferecer diferentes tipos

de instituições envolvidas no atendimento educacional especializado. No nível do ensino fundamental, a educação especial pode ser ofertada:

- 1) na rede pública:
 - escolas de ensino regular;
 - escolas especiais.
- 2) na rede privada:
 - escolas de ensino regular;
 - escolas especiais de caráter privado-assistencial.

As diferenças entre esses estabelecimentos são inegáveis, ainda que não se busque aqui aprofundar uma comparação. Apesar disso, cumpre destacar que, segundo o Parecer CNE/CEB n. 17/2001,

as escolas especiais públicas e privadas obedecem às mesmas exigências na criação e no funcionamento: a) são iguais nas finalidades, embora diferentes na ordem administrativa e na origem dos recursos; b) necessitam de credenciamento e/ou autorização para seu funcionamento. (p. 25).

O quadro abaixo facilita a visualização de pontos de igualdade e de diferença entre as escolas especiais públicas e privadas conforme a política de educação especial na educação básica:

Quadro 5 - Relação entre escolas especiais públicas e privadas nas Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (2001)

Pontos de igualdade	<ul style="list-style-type: none"> • na criação e funcionamento; • nas finalidades; • na necessidade de credenciamento e/ou autorização para funcionamento.
Pontos de diferença	<ul style="list-style-type: none"> • na ordem administrativa; • na origem dos recursos.

Fonte: BRASIL. CNE/CEB. Parecer n. 17/2001.

Nota: Dados trabalhados pela autora

As afirmações segundo as quais as finalidades e o funcionamento das escolas especiais públicas e privadas são iguais podem ser apreendidas como uma equiparação entre todas as instituições educacionais envolvidas no atendimento de alunos considerados com deficiência. Tal equiparação está relacionada às medidas sugeridas em termos de gestão para que instituições que são historicamente diferentes nas suas finalidades e no provimento de recursos sejam consideradas, nessa política, como fornecedoras do mesmo “serviço educacional”. A Resolução contém afirmações que diferenciam os alunos com “necessidades educacionais especiais” a serem atendidos nas escolas do ensino regular daqueles que devem freqüentar as escolas especiais, permitindo inferir que, na lógica dessas políticas, os tipos de atendimentos previstos para escolas regulares e escolas especiais privado-assistenciais são diferentes.

Nestas reflexões pode-se indicar que a equiparação dos serviços, na lógica gerencial, centra-se nas diferenças dos alunos e abstrai aquelas referentes às instituições. Nesse caso, “organizações governamentais” e “não governamentais”, na linguagem da reforma do Estado, podem executar as mesmas tarefas. Esse processo remete para uma naturalização sobre o fato de que alunos com necessidades educacionais especiais deverão receber atendimentos diferenciados conforme o tipo de escola prestadora de serviço.

É importante observar também que, com base nessa concepção de gestão, a incorporação das instituições privado-assistenciais como parte do sistema de ensino pode ser compreendida como uma ampliação da oferta. Isso poderia sugerir a eficiência da política em melhorar seus resultados de cobertura. Todavia, esse argumento não tem sustentação na realidade, uma vez que as escolas privado-assistenciais atuam na educação especial desde a década de 20 do século passado, e de maneira mais expressiva a partir dos anos 1960.⁹⁶ Mesmo funcionando como uma rede paralela ao ensino regular (BUENO, 1993), tais instituições tiveram, desde sua criação, uma posição política bastante ativa, influenciando as propostas governamentais para o setor e chegando mesmo a ser identificadas pela população como públicas, uma vez que prestam atendimento gratuito (KASSAR, 1999).

⁹⁶ Registra-se a criação da primeira instituição vinculada à Sociedade Pestalozzi em 1927 (BUENO, 1993). Aquelas mantidas pelas APAEs foram criadas a partir dos anos 1950, por influência de movimento social de pais de pessoas com deficiência nos EUA.

A partir dos elementos aqui discutidos, é possível apreender dois movimentos que estão presentes na proposição da política de educação especial na educação básica. Em primeiro lugar, conforme já exposto, a incorporação das escolas especiais privado-assistenciais na rede oficial de ensino. Segundo Bueno (1993), a democratização do acesso à escola em relação às crianças e jovens com deficiência ocorre no Brasil num movimento de crescente privatização. A política de educação especial na educação básica re-significa esse movimento, atualmente, como “publicização”, por meio da incorporação oficial das instituições privado-assistenciais como executoras das políticas públicas de educação. Consideradas anteriormente como à margem, agora foram equiparadas às escolas públicas do sistema regular.⁹⁷

O segundo movimento anunciado corresponde à inserção de atendimento educacional especializado na classe comum do ensino regular. Os “serviços educacionais especiais” que constituem a política atual para a educação especial são tipos de atendimento já em prática no país ao longo do século vinte.⁹⁸ Porém, o “serviço de apoio pedagógico especializado em classe comum” constitui-se em novidade. Embora haja registros de alunos considerados com deficiência frequentando classes comuns antes dessa proposição, tal modalidade não estava assegurada na legislação como “apoio pedagógico”, mas apenas como o direito de frequentar a classe comum, o que faz do item IV do art. 8º da Resolução CNE/CEB n. 2/2001 uma das passagens mais importantes desse documento em termos de incremento e incentivo ao processo educacional desses alunos. As escolas da rede regular de ensino devem prever e prover, na organização de suas classes comuns:

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.

⁹⁷ Expressão dos conflitos gerados pelo modelo gerencial de administração pública na educação especial é o recente mal-estar entre a Câmara de Deputados e a Presidência da República em torno da aplicação do Fundef nas instituições privado-assistenciais. Essa fonte de financiamento, por lei, está destinada às instituições públicas.

⁹⁸ As salas de recursos foram adotadas pela educação especial brasileira em meados da década de 1970, informadas pela bibliografia estadunidense, com destaque para autores como Dunn, Kirk e Gallagher (SILVA, 2003). Já as classes especiais estão presentes desde a década de 1930 (BUENO, 1993), por influência, em alguma medida, de Helena Antipoff (JANNUZZI, 1985).

Como se pode perceber, o processo de inclusão escolar parece requerer investimentos financeiros, uma vez que envolve profissionais e equipamentos que não são habituais nas escolas regulares e, muitas vezes, também nas escolas especiais. Numa perspectiva gerencial, a escola deve promover medidas inclusivas aos alunos com necessidades educacionais especiais com o mesmo orçamento da escola excludente. Isso implica que qualquer novo investimento dependerá de uma gestão escolar que atraia “parcerias”. Isso já vem ocorrendo com o projeto “Amigos da Escola”, por exemplo, que convoca a comunidade a participar de ações na escola que vão desde uma reforma, pintura, conservação, limpeza, até atividades pedagógicas junto às professoras e professores, e mesmo para atuar em projetos educacionais alternativos ofertados pela própria comunidade.

4.2.1.2 A “sustentabilidade” do processo inclusivo

A política de educação especial na educação básica tem como pilares de sustentação: 1) a estrutura pública, que envolve os equipamentos escolares (prédios, materiais didáticos etc), pessoal docente e outros profissionais, financiamento relativo ao fundo público; e 2) as redes comunitárias, constituídas por familiares de alunos e outros voluntários que têm mantido, e em alguns casos construído, escolas com recursos públicos e privados para o atendimento educacional de alunos com “necessidades educacionais especiais” – neste último, professores têm o importante papel de agregar familiares e comunidade ao trabalho da escola. Ambos os pilares referidos têm implicações fundamentais na gestão da política em foco.

A Resolução CNE/CEB n. 2/2001 contém em seu art. 3º, Parágrafo único, a seguinte afirmação:

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.

Uma referência aos recursos financeiros está presente também no Parecer CNE/CEB n. 17/2001: “essa política inclusiva exige [...] garantia de recursos financeiros” (BRASIL, 2001, p. 12). Entretanto, ao longo dos 22 artigos da Resolução e de

aproximadamente 30 páginas do Parecer, foram localizadas apenas estas duas menções aos recursos financeiros para a implementação da política em análise, sem que se apontem as fontes de financiamento para subsidiá-la. A ausência desse tipo de indicação permite inferir que serão utilizados os recursos disponíveis, ou seja, os programas em vigor, para o ensino fundamental.⁹⁹

Essa hipótese parece ser confirmada por meio da análise de documento relativo à municipalização da educação especial:

Na apresentação de projetos para obtenção de recursos financeiros na área da educação especial, os municípios devem obedecer às orientações contidas na Sistemática de Financiamento da Educação Básica, que estiver vigorando (BRASIL, 1994a, p. 31).

Esses elementos permitem relacionar os sistemas de ensino com a sustentação financeira da educação especial executada pelas escolas públicas e privadas, regulares e especiais. Contudo, não se observaram registros de fontes próprias para o financiamento da educação inclusiva, mas a disponibilização daquelas já em vigência também para suas necessidades específicas, ou seja, agregam-se funções, mas não há dotação orçamentária suplementar.

O segundo pilar de sustentação do processo inclusivo na educação, as redes comunitárias, dependem, em primeira instância, do financiamento público, portanto, dos sistemas de ensino. No caso das escolas especiais privado-assistenciais, esses recursos são insuficientes para sua manutenção, fazendo com que lancem mão também de contribuições, mensalidades não obrigatórias, campanhas comunitárias de arrecadação de fundos como festas, bingos, feiras ou no estilo “adote um aluno”.¹⁰⁰ Nessas instituições, tradicionalmente, há um pedido de participação mais ativa das famílias no que se refere às atividades acima mencionadas do que nas escolas do ensino regular.

Todavia, conforme a Resolução CNE/CEB n. 2/2001, em seu art. 8º, que trata das escolas da rede regular, observa-se que estas devem prever e prover na organização das classes comuns: “VII – sustentabilidade do processo inclusivo mediante [...] constituição de

⁹⁹ “Dinheiro na escola”, “Programa Renda Mínima”; “FUNDESCOLA”; “FUNDEF” (SHIROMA *et al*, 2000).

¹⁰⁰ A esse respeito ver SILVA, Shirley. **Educação Especial**: um esboço de política pública. Tese de Doutorado em Educação. Faculdade de Educação. USP. 2000.

redes de apoio, com a participação da família no processo educativo, bem como de outros agentes e recursos da comunidade”.

A família e a comunidade são citadas como “agentes” da “sustentabilidade” do processo inclusivo também no Parecer CNE/CEB n. 17/2001, com ênfase no trabalho voluntário como forma de apoiar a política de inclusão educacional, o qual deve ser incentivado pelos sistemas de ensino: “fomentar atitudes pró-ativas das famílias, alunos, professores e da comunidade escolar em geral; [...] estimular o trabalho voluntário no apoio à inclusão escolar” (p. 16).

O enfoque da relação família/escola presente na política de inclusão educacional, representado pelo trabalho voluntário, ou seja, não pago, tem seus contornos próprios mediados pelas necessidades educacionais especiais identificadas nos alunos. Família e comunidade são convocadas a dar “sustentabilidade” à política educacional pública como forma de compensar a ausência de financiamento específico. Essa situação configura-se em estratégia de gestão, afeita ao modelo gerencial e que tem identificação com elementos do debate internacional sobre as políticas de inclusão. Além disso, pode ser aproximada ao pensamento parsoniano, o qual prevê a necessidade de uma proporção suficiente de “atores” motivados para atuar de acordo com as exigências do sistema social. Na política de inclusão relacionada à educação especial brasileira, o voluntariado precisa ser motivado para assumir a oferta dos “serviços” educacionais especializados. Nesse caso, a noção de direitos sociais não faz parte do consenso que se tenta estabelecer.

Como forma de expressar essa identificação podem ser mencionadas a constituição de redes, parcerias, coalizões entre e com os próprios “grupos vulneráveis”, promoção de uma “cidadania ativa”, compreendida aqui como a formação de uma subjetividade pró-ativa, o incentivo à criação de “capital social”, a valorização das “capacidades” locais, na direção de um “*empowerment*” das “comunidades”.

O trabalho voluntário na escola, por parte dos familiares de alunos e outros membros da “comunidade”, tem duas expressões que podem ser relacionadas à gestão educacional. A primeira, já referida, tem vinculações com a ausência de financiamento suficiente; a segunda tem implicações sobre a qualidade do trabalho pedagógico. É preciso que se afirme, na questão do voluntariado, uma diferença evidente entre as ações que, por exemplo, estejam voltadas à arrecadação e distribuição de cestas básicas e aquelas nas

quais pessoas com as mais diversas formações e compreensões sobre as aprendizagens se voltam para as práticas escolares. Esse parece ser um elemento de dupla desqualificação: do trabalho docente e das aprendizagens dos alunos.

O modelo gerencial de gestão das políticas de educação especial na educação básica, percebido nos termos de sua proposição, disputa espaço e legitimidade com outros parâmetros de participação das famílias na escola, quando buscam, por exemplo, debates democráticos, e possibilidades concretas de se fazer ouvir, e não apenas atuar de maneira pragmática no imediatismo da resolução de problemas cotidianos. Essa é uma luta que pode contribuir para engendrar novos níveis de organização política, consciência e práticas sociais acerca dos direitos dos alunos considerados com deficiência à educação pública, de qualidade e gratuita. De outra forma, estima-se que as tensões aqui apontadas podem atribuir a professores, alunos com “necessidades educacionais especiais” e seus familiares a “gestão da pobreza” no contexto escolar.

4.2.1.3 A gestão proposta segue o modelo gerencial

O modelo de gestão observado na política de educação especial na educação básica tem, como já indicado, filiações na administração pública gerencial.

Os serviços de educação especial são ofertados em regime descentralizado, via municipalização, e via responsabilização das unidades escolares; e em estruturas administrativas flexibilizadas, remetendo para uma equiparação de diferentes instituições oficialmente consideradas como prestadoras do mesmo “serviço” educacional.

A democratização da educação para alunos considerados com deficiência se dá em dois movimentos: pela incorporação das escolas especiais privado-assistenciais na rede oficial de ensino, re-significando a privatização já existente no setor como “publicização” e transformando o paralelo em oficial; e pela inserção de serviços de educação especial nas escolas regulares, especialmente o apoio pedagógico em classe comum.

A estrutura de atendimento da política de inclusão no Brasil, no que se refere à educação especial, é praticamente a mesma que sustentava a política de integração. As modalidades já em funcionamento foram contempladas na política proposta, e aquelas que

não estão implantadas em muitos municípios, como é o caso do apoio pedagógico em classe comum, podem não vir a sê-lo em função das condições materiais (in)existentes.

A política em estudo agrega novas funções à escola regular, mas não amplia o financiamento, legitimando a participação das famílias e da comunidade na execução de trabalho voluntário, de forma que o beneficiário da política social é re-significado como colaborador na sua execução.

A perspectiva gerencial de administração da educação especial observada a partir dos elementos que constituem a proposta em análise está sustentada em bases funcionalistas de compreensão da realidade. A tentativa de conferir a esse modelo de gestão sentidos “politicamente corretos” fez com que os discursos que sustentam as políticas de inclusão fossem permeados de conceitos como coesão e motivação, relacionados à adaptação dos sujeitos ao sistema social vigente. Com isso, os discursos que afirmam ampliação das oportunidades educacionais e adaptação da sociedade aos “grupos excluídos” apóiam-se em adequação dos sujeitos à ordem social e abstração das diferentes formas de oferecer educação especial à população que dela necessita.

4.2.2 Formas organizativas do trabalho pedagógico na educação especial na educação básica

As proposições políticas mais recentes para a educação especial e que a situam no campo da “educação inclusiva” sustentam-se sobre duas questões fundamentais em relação ao trabalho pedagógico: a defesa de uma abordagem educacional de atendimento e a crítica à homogeneização da escola do ensino regular.

4.2.2.1 Uma abordagem educacional para a educação especial

A busca por uma abordagem de atendimento educacional que se pautar pelo pedagógico tem como propósito contrapor-la à forma clínica de atuação na educação especial. Esta última baseia-se nos modelos médico e psicológico: o primeiro tem como objeto a etiologia da deficiência; já o segundo ocupa-se em descrever e medir a (in) capacidade dos sujeitos (CAMBAÚVA, 1988). Seus limites no processo educativo estão

em tomar as características relacionadas à deficiência como representativas do aluno como um todo – o sujeito é a sua deficiência, e o máximo que se pode esperar é que se adapte a alguns comportamentos considerados adequados à sociedade em que vive. Segundo Sasaki (1997, p. 29), no modelo médico “a pessoa deficiente é a que precisa ser curada, tratada, reabilitada, habilitada etc. a fim de ser adequada à sociedade como ela é, sem maiores modificações”.

Na história da educação especial brasileira a abordagem clínica constituiu-se também com um caráter assistencialista, gerando um tipo próprio no qual nem a sociedade, nem os sujeitos com deficiência precisam se modificar.

A crítica a essa abordagem concentra-se sobre o papel que os diagnósticos assumiram, gerando preconceito, estigma e segregação, e sobre as mudanças de comportamento propostas pela psicologia, que contribuíram para que a escolaridade significasse um meio de adaptação do aluno com deficiência à sociedade (CAMBAÚVA, 1988).

Na política atual, uma expressão das tentativas de superação desse modelo de compreensão e das práticas relacionadas à educação especial é a proposição do conceito de necessidades educacionais especiais, o qual foi apresentado no capítulo 3 deste trabalho.¹⁰¹ Essa conceituação teria por finalidade retirar o foco dos diagnósticos de deficiência e colocá-lo sobre as necessidades de aprendizagem.

Segundo o Parecer CNE/CEB n. 17/2001:

Em vez de focalizar a deficiência da pessoa, enfatiza o ensino e a escola, bem como as formas e condições de aprendizagem; em vez de procurar, no aluno, a origem de um problema, define-se pelo tipo de resposta educativa e de recursos e apoios que a escola deve proporcionar-lhe para que obtenha sucesso escolar; por fim, em vez de pressupor que o aluno deve ajustar-se a padrões de “normalidade” para aprender, aponta para a escola o desafio de ajustar-se para atender à diversidade de seus alunos. (BRASIL, 2001, p. 14 – grifos no original).

À luz dos matizes discursivos percebidos no debate internacional sobre inclusão pode-se inferir que esse conceito contribui para racionalizar as “dificuldades individuais”,

¹⁰¹ O conceito de necessidades educacionais especiais foi utilizado no Relatório Warnock sobre a educação especial Inglesa, publicado em 1978 (CARVALHO, 2000). No Brasil popularizou-se a partir da divulgação da Declaração de Salamanca (1994).

agrupando-as, conforme denunciam Popkewitz e Lindblad (2001), em “categorias de pessoas”, para as quais devem ser pensadas políticas “focalizadas”. Segundo os autores, nessa perspectiva articulam-se representações que identificam e ordenam relações, visando a um planejamento social, como no caso de classificações relacionadas a emprego/desemprego, “de risco”, etnia e minorias. A categoria “necessidades educacionais especiais” abarca, no campo educacional, as manifestações de desenvolvimento humano identificadas como em situação de “exclusão” e, conforme visto anteriormente, a educação é uma das esferas principais de atuação das “políticas sociais inclusivas”, mas não supera a responsabilização do próprio excluído.

Além disso, essa conceituação expressa de maneira ordenada um movimento da realidade captado por alguns autores, tal como Bueno (1993, p. 80), que afirma:

a educação especial, na sociedade moderna, que, na sua origem, absorvia deficiências orgânicas (auditivas, visuais e, posteriormente, mentais), com o desenvolvimento do processo produtivo, foi incorporando população com “deficiências e distúrbios” cada vez mais próximos da normalidade média determinada por uma “abordagem científica” que se pretende “neutra e objetiva”, culminando com o envolvimento dos que não têm quaisquer evidências de desvio dessa mesma “normalidade média”.

Essa ampliação da “categoria de pessoas” que necessita de medidas especiais de educação caminha *pari passu* com o acirramento da produção de desigualdades na sociedade capitalista.

A concepção de necessidades especiais não é suficiente para superar uma abordagem clínica, além de possibilitar o obscurecimento das desigualdades presentes nos processos de aprendizagem vigentes e colocar, mais uma vez, a responsabilidade do sucesso ou fracasso sobre os alunos, individualmente, à medida que contribui para difusão de uma imagem de escola “democrática” e “politicamente correta”. Nesse caso, estamos diante de uma diretriz que pode regular as “necessidades básicas de aprendizagem” por baixo, a partir da generalização das condições físicas e psicológicas do sujeito como definidoras de seu processo de aprendizagem (MICHELS, 2000).

Ademais, na política de educação especial na educação básica, a concepção de “necessidades especiais” está sendo usada ora como conceito ampliado que incorpora vários grupos, ora como sinônimo de deficiência. Cumpre, dessa maneira, duas funções: 1)

legitimar a política educacional nacional mais ampla ao focalizar a heterogeneidade dos alunos e 2) valorizar os mecanismos específicos propostos para alunos identificados como deficientes.

Importa neste debate, portanto, refletir sobre os “serviços” pedagógicos especializados que, segundo a política vigente para a educação especial, devem ser implementados. A diversificação das estratégias propostas contempla desde o atendimento em classe comum do ensino regular até o realizado em escola especial, passando pela classe especial e sala de recursos, bem como pela classe hospitalar e atendimento domiciliar.

Pode-se afirmar que a organização do trabalho pedagógico na proposta de educação especial na educação básica orienta-se pelo local de atendimento: 1) na escola regular (classe comum, classe especial e sala de recursos); 2) na escola especial (em seus diferentes níveis de atendimento) e 3) em ambiente não escolar (classe hospitalar e atendimento domiciliar). O local de atendimento mantém íntima relação com as funções que estão previstas para o atendimento especializado: apoiar, complementar e suplementar e, por último, substituir os serviços educacionais comuns. A diversificação do atendimento possibilita contemplar uma grande variedade de necessidades que possam ser apresentadas pela heterogeneidade dos alunos da educação especial.

Outro critério percebido na organização do trabalho pedagógico é o nível de conhecimento a ser trabalhado com cada grupo de alunos. Em relação à classe comum, a proposta política destaca o “significado prático e instrumental dos conteúdos básicos”; para o atendimento em classe especial, o previsto é que, além da flexibilização dos conteúdos, dedique-se atenção às “atividades da vida autônoma e social”; no caso da escola especial, a proposição remete para um “currículo funcional”.

Observa-se que, junto ao reconhecimento da heterogeneidade, está estabelecido um sistema hierarquizado entre os diferentes atendimentos ofertados. Aos alunos da classe comum, os conteúdos básicos, mas aos alunos da classe comum com necessidades especiais, os conteúdos básicos em seus “significados práticos e instrumentais”; aos alunos das classes e escolas especiais um descenso dos conteúdos básicos em direção aos autocuidados (higiene, vestuário, alimentação, deslocamento etc). Dessa maneira, pode-se afirmar que as proposições políticas de educação inclusiva prevêm, para os alunos com necessidades educacionais especiais, um acesso de caráter restrito aos conhecimentos

historicamente produzidos pela humanidade. Uma expressão disso é a noção de “flexibilização curricular”, a qual pode ter conotações de se contrapor a uma escola seriada, rígida em sua estrutura e “enciclopédica”, ou de ser contra desempenhos massificados dos alunos, mas que também pode ser lida como incentivo à redução dos conteúdos a serem apreendidos, conforme as condições individuais dos alunos com necessidades educacionais especiais.

Ao procurar apreender as referências deste debate na política de educação especial brasileira, percebeu-se que essa questão está presente nos Parâmetros Curriculares Nacionais: adaptações curriculares – estratégias para a educação de alunos com necessidades educacionais especiais (BRASIL, 1998). No debate internacional, a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) também propunha a “flexibilidade curricular”.

Segundo os PCN, a educação dos alunos com necessidades educacionais especiais deve contemplar as “diferenças individuais” (BRASIL, 1998, p. 18), e “requerer um tratamento diversificado dentro do mesmo currículo” (BRASIL, 1998, p. 24). Essas indicações dão margem a que se pense em recursos e métodos diversificados para o trabalho pedagógico, com a criação de alternativas nos processos de aprendizagem. Contudo, o debate sobre currículo avança no sentido de restringir o que deve ser apreendido: “eliminação de conteúdos básicos do currículo” (1998, p. 38) e “eliminação de objetivos básicos – quando extrapolam as condições do aluno para atingi-lo, temporária ou permanentemente” (1998, p. 39).

A referência está colocada nas condições individuais do aluno para entrar em contato com o currículo. Logo, as necessidades especiais estão sendo compreendidas não como estratégias alternativas e criativas que possam ser propostas aos processos de ensinar e aprender, mas como o conjunto de condições que o aluno apresenta. Ou seja, ainda que de maneira descritiva trata-se de um diagnóstico seguido de um prognóstico curricular, uma vez que “conteúdos básicos” permanecem ou são eliminados segundo as “diferenças individuais”. Estas últimas constituem a base de análise para a definição de reduções para as aprendizagens escolares dos alunos com necessidades especiais. Retomando o texto do Parecer CNE/CEB n. 17//2001, ali se encontra que o desafio que se apresenta às escolas é “ajustar-se para atender à diversidade de seus alunos” (BRASIL, 2001, p. 14). O modo como se vislumbra esse “ajuste” é pela gestão das aprendizagens.

Essa compreensão sobre o trabalho pedagógico ganha contornos de proposta única, conferindo às políticas educacionais de inclusão uma certa fatalidade:

embora muitos educadores possam interpretar essas medidas como “abrir mão” da qualidade de ensino ou empobrecer as expectativas educacionais, essas decisões curriculares podem ser as únicas alternativas possíveis para os alunos que apresentam necessidades especiais como forma de evitar a sua exclusão. (BRASIL, 1998, p. 38 – grifos no original).

A restrição dos conteúdos a serem apreendidos remete para práticas históricas da educação especial em relação aos seus alunos, práticas essas compartilhadas com os setores populares da população, mas agora proposta de maneira formal.

Todavia, esses empobrecimentos referentes ao ensino na educação especial podem ser observados com maior ênfase naquilo que tem sido denominado por “currículo funcional”, o qual não leva em conta aprendizagens acadêmicas:

Alguns alunos com necessidades especiais revelam não conseguir atingir os objetivos, conteúdos e componentes propostos no currículo regular ou alcançar os níveis mais elementares de escolarização. Essa situação pode decorrer de dificuldades orgânicas associadas a déficits permanentes e, muitas vezes, degenerativos que comprometem o funcionamento cognitivo, psíquico e sensorial, vindo a constituir deficiências múltiplas graves. [...] Alguns programas, devido à expressividade das adaptações curriculares efetuadas, podem ser encarados como currículos especiais. Comumente, envolvem atividades relacionadas ao desenvolvimento de habilidades básicas; à consciência de si; aos cuidados pessoais e de vida diária; ao treinamento multissensorial; ao exercício da independência e ao relacionamento interpessoal, dentre outras habilidades adaptativas. (BRASIL, 1998, p. 53).

Não é objeto deste estudo aprofundar o debate a respeito do currículo. Ao mesmo tempo, é preciso afirmar que se tem a consciência de que, em qualquer processo educacional, escolhas são feitas e decisões são tomadas em torno dos conteúdos trabalhados. A questão que se quer pontuar é que a política de educação especial brasileira, que se articula numa perspectiva inclusiva, tem como um de seus pressupostos a restrição dos conteúdos básicos da educação básica para os alunos com necessidades especiais. Isso não inclui apenas aqueles identificados como alunos com deficiência, mas todos os que sejam reconhecidos como alunos com “dificuldades de aprendizagem”.

Isso pode significar uma minimização das aprendizagens de grande parte dos alunos, na direção de um empobrecimento dos conteúdos a serem trabalhados na educação básica, envolvendo questões como a distorção idade/série, evasão e repetência, aceleração de aprendizagem, entre outras.

Embora a concepção das “necessidades educacionais especiais” seja contraposta à abordagem clínica na educação especial, deslocando a atenção dos diagnósticos relacionados à deficiência e aos rendimentos dos alunos em testes psicológicos, tal enfoque está propondo novos níveis de diagnóstico e prognóstico, baseados na relação entre “diferenças individuais” e “currículo”. Pode-se afirmar que, nesses termos, não supera a compreensão do “desvio” e da necessidade de “ajuste” dos alunos à sociedade, mantendo aproximações com uma visão funcionalista.

Também é importante salientar o papel social que é atribuído mais uma vez à educação, agora sob os auspícios das “necessidades educacionais especiais”, qual seja, a tarefa de “técnica social”, a quem cabe influenciar o comportamento humano para estar adequado aos padrões vigentes de interação e organização sociais (MANNHEIM, 1979).

4.2.2.2 Uma crítica à homogeneização da escola regular

As considerações que finalizam o item anterior podem ser melhor compreendidas ao discutir o segundo fundamento dessa política no que se refere ao trabalho pedagógico: a crítica à homogeneização da escola do ensino regular, seus procedimentos, rituais e expectativas em relação aos desempenhos dos alunos.

A proposta de educação especial na educação básica traz consigo um conjunto de flexibilizações e adaptações curriculares relacionadas a métodos e recursos diferenciados, mas explicita que também os conteúdos podem ser diferentes (reduzidos) com base nas condições individuais dos alunos.

Contudo, a proposta de aprendizagem na educação básica como um todo, na atualidade, ao mesmo tempo que advoga o reconhecimento da heterogeneidade de seus alunos, restringe a educação básica a conhecimentos básicos – as “necessidades básicas de aprendizagem” (NEBAS). Segundo Arroyo (1997, p. 19), “as crianças das camadas populares são colocadas em condições de instrução menos exigentes [...]; os conteúdos são

reduzidos ao mínimo; o currículo é adaptado às suas ‘condições’”. Essa passagem corrobora a interpretação de que a política educacional recente trabalha com o pressuposto liberal de que alguns alunos apresentam “condições” de aprendizagem limitadas. Assim, para alguns alunos com necessidades especiais são oferecidas as “aprendizagens básicas”; para outros, apenas atividades da vida autônoma e social (AVAS).

A proposição inclusiva se constitui de parâmetros classificatórios, meritocráticos, cujos processos participam na definição de forma e quantidade em relação às aprendizagens dos alunos, diferenciando por consequência quem pode aprender mais e menos. Os princípios liberais que sustentam essa compreensão de desenvolvimento se apóiam no reconhecimento da diferença, na dignidade humana, na promoção da cidadania. Mas é possível perceber nesses propósitos a marca da desigualdade, embora constituída de encaminhamentos “politicamente corretos”. O discurso da diversidade, ao mesmo tempo que chama a atenção para o direito à educação dos sujeitos “excluídos”, está a serviço de um acesso desigual à cultura humana. Os processos de democratização do acesso que estão sendo propostos operam por meio de seleção e diferenciação internas aos sistemas de ensino e às escolas. Além disso, tais processos são encaminhados sem culpa, uma vez que a avaliação final em relação aos desempenhos escolares, nesses termos, deve ocorrer na vida extra-escolar.

A política educacional articulada aos princípios de “combate à pobreza” tem vinculações com um empobrecimento curricular que se opõe ao que seria necessário em termos de aprendizagens que visem ao desenvolvimento humano. Sua filiação às bases liberais e economicistas remetem para a lógica do custo-benefício, segundo a qual a educação é permeada pela valorização do menor gasto com maior eficiência. Apesar disso, a perversidade dessas políticas não está apenas em discriminar sujeitos, mas em lhes atribuir a responsabilidade pelas suas necessidades de aprendizagem, pelo seu fracasso, pelo seu descarte frente às condições globalizadas do mercado.

A política de educação especial na educação básica propõe uma série de medidas para prover os atendimentos educacionais especializados para alunos considerados com deficiência. Por um lado, tais medidas parecem favorecer o desenvolvimento humano e trazer uma nova abordagem para a educação. Por outro, podem-se produzir outras reflexões sobre essas propostas pedagógicas, como esta de Almeida (2002, p. 63):

Hoje o acesso ao ensino fundamental está praticamente assegurado a todas as crianças e jovens em nosso país. No entanto, a abertura da escola não veio acompanhada de transformações capazes de alterar suas formas de organização e funcionamento, de assegurar condições de trabalho, salário e formação dos professores, comprometendo sua mudança qualitativa. A permanência na escola graças apenas à ausência de reprovação ao longo do ensino fundamental não está assegurando aos alunos uma aprendizagem efetiva. A manutenção das práticas educativas, da estrutura e da cultura tradicionais faz com que a escola ofereça um ensino aligeirado, contribuindo para preservar a situação de exclusão vivida pelos segmentos menos favorecidos economicamente.

Essa passagem ajuda a compreender a dinâmica da educação básica no Brasil nos últimos anos, com a introdução, na organização dos sistemas escolares, de alguns mecanismos tais como ciclos de formação (AZEVEDO, 1999), classes de aceleração e progressão continuada (ALMEIDA, 2002), cujo objetivo seria conter aquilo que Ferraro (1999) denomina de “exclusão da e na escola”. Se por um lado eles representam um investimento pedagógico nas aprendizagens dos alunos por combater a retenção e a evasão escolar, por outro estão articulados aos propósitos de ampliar o número de alunos no ensino fundamental, descuidando de sua qualidade social.

A política que institui a educação especial sobrepõe, aos mecanismos já existentes na educação básica, outros mecanismos específicos para os alunos com deficiência. As metodologias e recursos diferenciados podem ampliar as possibilidades da relação pedagógica, mas as flexibilizações e adaptações curriculares que levem em conta o “significado prático e instrumental dos conteúdos básicos” também podem nortear o processo ensino e aprendizagem para um empobrecimento curricular e um rebaixamento das exigências escolares. Neste último caso, vislumbram-se tais conseqüências para toda a educação básica e não somente sobre os alunos com necessidades educacionais especiais, com um recuo em relação aos conteúdos considerados mais acadêmicos.

Um outro argumento que tem sido favorável a uma perspectiva inclusiva na educação básica é aquele segundo o qual a presença de “alunos diferentes” em sala de aula deve repercutir em benefícios para as aprendizagens de todos. E, nesse caso, a política educacional convoca as escolas e suas comunidades a proverem adaptações que são necessárias para receber tais alunos. Essa questão remete para a “reestruturação” das escolas e permite pensar que os aspectos considerados como necessitando ser modificados na escola regular para que se torne inclusiva seriam apenas aqueles relacionados às

diferenças individuais, não sendo preciso operar outras mudanças, apenas “ajustes” a esses alunos. As escolas inclusivas seriam definidas, assim, pela presença desse tipo de investimento. Segundo o Parecer, devem ainda prever, em seu projeto pedagógico, ações que favoreçam a interação social e sua opção por práticas heterogêneas. Isso permite inferir que nem todas as escolas de uma rede de ensino precisam ser inclusivas, o que remete para um novo nível de flexibilização do trabalho pedagógico. Historicamente, a educação especial é ofertada em escolas para onde são encaminhados aqueles alunos que “não acompanham” as atividades propostas pelos processos regulares de educação. Essas escolas podem ser municipais, estaduais, federais ou privadas. A política de educação inclusiva no Brasil prevê como uma de suas possibilidades a reedição desse modelo, ampliando para as escolas regulares.

4.2.2.3 A manutenção das desigualdades educacionais

A política educacional brasileira apóia-se no discurso da educação inclusiva, especialmente no que tange à educação básica. Contudo, os mecanismos de que dispõe para evitar e minimizar a “exclusão” escolar não superam os elementos que geram a desigualdade educacional relacionados a ensinar e aprender que, por sua vez, estão vinculados à dinâmica social vigente.

As medidas para conter a evasão e a repetência escolar contribuem para melhorar a gestão educacional, uma vez que operam sobre os fluxos de entrada e saída dos alunos, aumentam o registro de alunos vinculados à educação básica, o que justifica os investimentos financeiros declarados pelos governos. A exclusão escolar tem um custo, pois os alunos abandonam e retornam muitas vezes, interrompem uma série, gerando a necessidade de criar programas que corrijam esses fluxos, como por exemplo aqueles relativos à aceleração de aprendizagem para minimizar a defasagem idade/série. As medidas inclusivas criam a possibilidade de ampliar o controle sobre essa dinâmica, esse “metabolismo” escolar, resultando, segundo a lógica das políticas em foco, em melhoria na gestão do sistema educacional.

Em relação aos alunos com deficiência, a articulação da educação especial à educação básica também cumpre essa função de racionalizar o custo de uma série de “serviços educacionais especializados”, muitos dos quais realizados por instituições

privado-assistenciais financiadas pelo Estado (SILVA, 2000), uma vez que esses alunos passam a ser “computados” pelo sistema de ensino.

As reflexões aqui apresentadas acerca das políticas educacionais perseguem uma perspectiva de produção de experiências escolares que levem em consideração a singularidade dos indivíduos, as diferenças concretas constituintes do ser humano. No debate com as proposições políticas atuais para a educação especial na educação básica, contudo, o “reconhecimento das diferenças” pode ser apreendido como busca de possibilidades para o desenvolvimento humano, mas também como diferenciação dos modos de fazer parte da escolarização básica. Esta segunda possibilidade, se orientada pela lógica gerencial que preside a política em foco, na abertura da escola do ensino regular à heterogeneidade dos alunos re-significa as diferenças individuais relacionadas à deficiência, como motivo sem culpa da proposição de limites às aprendizagens. As diferenças não são tomadas com o sentido de pesquisar formas diversificadas de possibilitar que se apropriem da cultura produzida historicamente e disponível na atualidade por meio de diversos instrumentos tecnológicos. E, como se trata aqui de conhecimentos, e não de informações, não é algo que possa ser apropriado individualmente, precisando necessariamente, para ser elaborado, de interações sociais qualificadas.

4.2.3 Formação e trabalho docente na política de educação especial na educação básica

Retomando os discursos que sustentam as políticas de inclusão e os matizes neles identificados, é possível estabelecer algumas relações com a formação de professores. Com base no matiz humanitário, cabe à formação amparar uma educação básica equitativa, que sustente o reconhecimento das diferenças e que se proponha a dar conta da diversidade. Para as políticas em tela, no plano educacional os professores são os “agentes” que devem promover a “coesão” em relação aos “grupos vulneráveis”, buscando prevenir e conter os “desvios” que podem levar a situações de “exclusão”. Esse é o caminho sugerido para a criação de comunidades participativas, que buscam resolver seus próprios problemas. O papel das escolas é agregar o “capital social” já existente na região e promover seu desenvolvimento. Essa hipótese da coesão, portanto, confere aos professores a tarefa de

serem, ao mesmo tempo, identificadores e promotores de “parcerias” e “alianças” com as famílias dos alunos e com a comunidade como um todo, além de serem solidários entre si na perspectiva de resolver os problemas cotidianos em suas unidades escolares.

Os elementos acima descritos estão relacionados também ao matiz pedagogizante, uma vez que, para atender a essas proposições políticas, a formação de professores precisa ter por base um “espírito pró-ativo”, uma subjetividade “protagonista”, e que exerça a docência na perspectiva do “aprender a aprender”. O modelo de formação recomendado tem contornos de flexibilização e dicotomia, possibilitando a coexistência de docentes diferenciados no exercício de uma mesma função. Esses dois matizes estão necessariamente articulados a um terceiro, o gerencial, que tem expressão nas instâncias de formação docente, as quais estão diretamente relacionadas ao modelo de Estado e ao seu financiamento público.

A recuperação dos elementos que subsidiam a análise aqui desenvolvida pode contribuir para as reflexões desenvolvidas neste item, cujo foco é a formação e o trabalho docentes na sua relação com a educação especial na educação básica. Para tanto, parto do pressuposto segundo o qual a formação de professores é um dos eixos da reforma educacional desenvolvida nos anos de 1990 no Brasil (SHIROMA *et al*, 2000) e se expressou pela proposição de diretrizes e pareceres que a regulamentam.

A Resolução CNE/CEB n. 2/2001 prevê, para a educação especial na educação básica, dois modelos de professores: “capacitados” e “especializados”, os quais já estavam previstos pela LDBEN n. 9394/96.¹⁰² Como recorte deste debate, serão abordados dois tópicos acerca desses modelos: 1) a formação e 2) as “competências” atribuídas aos professores.

4.2.3.1 A formação dos professores

O professor “capacitado” é aquele que atua na educação básica. Dada a abrangência desta última, optou-se neste trabalho por focalizar o nível do ensino fundamental. Neste caso, a discussão estará abordando o professor das séries iniciais. Segundo a LDBEN n. 9394/96, no artigo 62 está previsto que a formação desse professor deve ser realizada em

¹⁰² Os modelos em questão foram apresentados no capítulo 2 deste trabalho.

nível médio, na modalidade Normal,¹⁰³ ou em nível superior, em curso de licenciatura de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação.¹⁰⁴ De acordo com as normatizações nacionais para a formação de professores em nível superior, esta pode acontecer no curso de pedagogia ou no normal superior.¹⁰⁵ Disso decorre que está prevista a possibilidade de professores que exercem a mesma atividade profissional tenham formações diferenciadas. Essas determinações estão mediadas pela definição de várias alternativas institucionais para o ensino superior.¹⁰⁶ Segundo Scheibe (2003, p. 8), as instituições de ensino superior passaram a ser classificadas em:

Universidades, Centro Universitário, Faculdades Integradas, Faculdades e Institutos Superiores ou Escolas Superiores, instaurando-se, não apenas uma distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino, como entre o ensino superior universitário e o não universitário. Normatizou-se uma hierarquia no interior do ensino superior e certamente, não por acaso, estabeleceu-se como local preferencial para a formação dos docentes o nível mais baixo dessa hierarquia.

Para que o professor da educação básica seja considerado como “capacitado para atuar em classes comuns com alunos que apresentam necessidades especiais”, a Resolução CNE/CEB n. 2/2001 estabelece o seguinte critério: que sua formação contemple “conteúdos sobre educação especial” que estejam associados à inclusão escolar. Entretanto, nem o *quantum* de formação, nem a sua natureza estão definidos no documento citado, podendo ser, por exemplo, uma disciplina de 60 horas no curso de pedagogia ou no ensino médio, um curso de capacitação de 40 horas oferecido por uma secretaria de educação, uma oficina pedagógica de 20 horas, uma conferência de 4 horas, uma situação de formação à distância com módulos de leitura (cartilhas), entre outras práticas em evidência. Essas são algumas das possibilidades, significando que a diversificação da formação também pode resultar em professores “capacitados” de maneira muito diversa. Nesse sentido, é preciso observar que a defesa em atender à diversidade de realidades com as quais professores e alunos estão

¹⁰³ Com base também nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

¹⁰⁴ Com base também nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica.

¹⁰⁵ Segundo Decreto Presidencial n. 3554/2000, a formação dos docentes para atuar na educação básica deve ser realizada preferencialmente nos Institutos Superiores de Educação.

¹⁰⁶ Isso pode ser observado nos Decretos Presidenciais n. 2.306/97 e n. 3.860/2001.

envolvidos pode estar propondo uma redução nos níveis de exigência de formação de professores.

Introduzir conteúdos relacionados aos alunos com necessidades educacionais especiais nos cursos de pedagogia e nas demais licenciaturas foi tema de uma recomendação apresentada em 1994, pela Secretaria de Educação Especial do MEC por meio da portaria ministerial n. 1.793/94. Um estudo sobre o comportamento das universidades brasileiras em relação a essa indicação registra “pouca adesão” (CHACON, 2001).

Ao refletir acerca das condições de formação dos professores das séries iniciais, Bueno (1999) pondera sobre a insuficiência da estratégia de introduzir conteúdos relativos aos “alunos com necessidades educacionais especiais” em seus currículos que, aliada a outros “fatores macrossociais e de políticas educacionais”, não tem superado as condições de exclusão escolar.

Para a inclusão escolar de crianças com necessidades educativas especiais no ensino regular, há que se contar com professores preparados para o trabalho docente que se estribem na perspectiva de diminuição gradativa da exclusão e da qualificação do rendimento do alunado, ao mesmo tempo em que, dentro dessa perspectiva, adquiram conhecimentos e desenvolvam práticas específicas necessárias para a absorção de crianças com necessidades educativas especiais. (BUENO, 1999, p. 18).

As contribuições do autor neste tema afirmam a necessidade de que o professor da educação básica tenha uma forte formação de base para atuar, buscando elementos que o subsidiem na tarefa de não excluir os alunos da escola regular, sejam eles considerados com necessidades especiais ou não. Para agravar a situação, nem todos os professores da educação básica, segundo a Resolução CNE/CEB n. 2/2001, precisam ser capacitados, o que pode gerar uma outra dicotomia: professores da educação básica capacitados e não-capacitados para trabalhar com alunos com necessidades educacionais especiais.

Já para a formação inicial do professor “especializado” está prevista a licenciatura em educação especial ou em uma de suas áreas; no caso de o professor já ter formação para séries iniciais ou educação infantil, prevê-se a complementação de estudos, ou seja, uma segunda habilitação em educação especial. Além disso, uma outra possibilidade é aquela que reconhece a pós-graduação como esfera de sua formação. Nesse caso, pode-se

relacionar esse modelo de professor, nos termos de sua formação, aos “profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica”, que, conforme o artigo 64 da LDBEN n. 9394/96, devem ser formados nos cursos de graduação em pedagogia ou nos cursos de pós-graduação.

No conjunto dos professores especializados, os textos representativos da política em foco mencionam ainda o “professor intérprete das linguagens e códigos aplicáveis”, referente a língua de sinais, sistema Braille e sistemas de comunicação alternativa e que podem ser relacionados, respectivamente, ao trabalho educacional com alunos surdos, cegos ou que apresente seqüelas motoras. A formação inicial desses professores tem acontecido, a partir do Parecer CFE n. 295/69, nos cursos de pedagogia, com a criação de habilitações em deficiência auditiva, deficiência visual e deficiência física, embora sua incidência seja muito baixa.¹⁰⁷ Cabe ressaltar que a habilitação em deficiência mental é a que é oferecida em maior número atualmente no país (BUENO, 2002).¹⁰⁸ Anteriormente sua formação ocorria em nível de 2º grau (atual nível médio) e em cursos de especialização do 2º grau.¹⁰⁹ Atualmente, cursos de extensão e de especialização (nível superior) têm sido realizados pelo interior do país, caracterizando formação continuada de professores, embora muitos sejam responsáveis pelos primeiros contatos desses profissionais com tais temáticas.

A formação continuada também está prevista tanto na LDBEN 9.394/96 como na Resolução CNE/CEB n.2/2001, devendo ser oferecida aos professores que já atuam no magistério, inclusive com curso em nível de especialização. Essa modalidade de curso de pós-graduação pode formar os professores das séries iniciais como “capacitados”, assim como esses mesmos professores podem tornar-se “especializados”. Nesse caso, a formação dos professores para a educação especial na educação básica pode assumir contornos de pós-graduação de caráter profissionalizante.¹¹⁰

¹⁰⁷Dados sobre cursos de pedagogia com habilitações nessas áreas, no Brasil: 4 na Região Sudeste e 1 na Região Sul para deficiência auditiva; 2 na Região Sudeste para deficiência visual e 1 na Região Sudeste para deficiência física (BUENO, 2002, p. 29).

¹⁰⁸ Um total de 14 cursos com essa habilitação, sendo 10 no Sudeste, 3 no Sul e 1 no Centro-Oeste (BUENO, 2002).

¹⁰⁹ Soares (1999) faz referência a Curso Normal de Formação de Professores para Surdos, no Instituto Nacional de Educação de Surdos, no Rio de Janeiro, na década de 1950. Na mesma época, Mazzotta (1993) registra a formação de professores de cegos e de surdos em nível de especialização de nível de 2º grau (atual nível médio), realizado, portanto, após o Curso Normal de formação de professores primários, no estado de São Paulo.

¹¹⁰ A modalidade profissionalizante na pós-graduação tem uma relação dicotômica com a acadêmica. Os cursos de pós-graduação profissionalizantes não estão organizados para a pesquisa acadêmica, tendo uma

A partir destas indicações é possível elaborar uma primeira síntese acerca da atual proposta para a educação especial na educação básica no que se refere à formação de professores: a dicotomia presente entre professores “capacitados” e “especializados” na educação básica está permeada por uma hierarquização em relação aos níveis de ensino responsáveis pela formação docente. Dois modelos de professores, cujas histórias de formação têm tido finalidades diferentes e antagônicas, são agora reunidos na escola para trabalhar juntos. Contudo, suas formações atuais estão propostas em níveis de ensino diferentes (médio e superior), o que possibilita o estabelecimento de relações hierárquicas na escola.

4.2.3.2 As “competências” dos professores

O segundo ponto a ser aqui discutido abrange as “competências” previstas para cada um dos modelos de professores conforme o proposto na Resolução CNE/CEB n. 2/2001. A formação de professores para atender alunos com “necessidades educacionais especiais” compõe um conjunto de normatizações para a formação de professores no Brasil, nos seus diversos níveis e modalidades. Estudos sobre esta temática têm apontado a noção de competências como fundamental na reorganização do setor educacional (CAMPOS, 2002; MACHADO, 2002; RAMOS, 2001).

Campos (2002, p. 90) afirma:

A noção de competências é nuclear tanto na reforma da educação básica, como no ensino técnico e profissionalizante. Orienta os objetivos educacionais, os conteúdos de formação e as metodologias de ensino promovendo uma nova lógica, em que a valorização da dimensão subjetiva e dos percursos individualizados visam a [sic] constituição de indivíduos com elevado nível de adaptabilidade social.

A noção de competências tem origem e vinculações no campo do trabalho, tendo sido desenvolvida no processo de reformulação de sua gestão, e proposta como superação da qualificação profissional. A “lógica das competências” dinamiza-se por duas formas inter-relacionadas:

função direcionada à complementação de estudos nesse nível e, em grande medida, têm sido oferecidos pelas instituições de ensino superior privadas.

a flexibilização das relações de trabalho e dos direitos sociais adquiridos e a que impõe a prerrogativa de um conceito de qualidade que significa, na sua essência, aumento de controles sobre os ganhos de produtividade e de lucratividade, a despeito da sobrecarga e intensificação do trabalho dos que conseguem barganhar sua força de trabalho e das dificuldades de sobrevivência da maioria crescente dos que nem chegam a isso. (MACHADO, 2002, p. 94).

Essa noção “migra” para o setor educacional, influenciando novas diretrizes para os sistemas de ensino e para a formação de professores (CAMPOS, 2002), podendo ter implicações sobre os novos padrões de gestão e vindo a significar um dispositivo de controle do trabalho docente.

No Brasil, essas reorganizações ganham contornos particulares mediados pela presença centralizadora do Estado, que formaliza juridicamente a noção de competências por meio de vários documentos (MACHADO, 2002). Os sistemas de avaliação que foram implementados a partir das reformas educacionais empreendidas no país na década de 1990, tais como Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Exame Nacional de Cursos (Provão), corroboram no sentido de pensar a lógica das competências como dispositivo de controle e gestão do trabalho docente.

Ao analisar a política de educação especial na educação básica é possível perceber a expressão da “lógica das competências” na formação de professores para atuar com alunos com “necessidades educacionais especiais”. A Resolução CNE/CEB n. 2/2001, em seu artigo 18, prevê um conjunto de competências para professores capacitados e especializados, conforme o quadro abaixo:

Quadro 6 – Competências previstas para professores capacitados e especializados

Modelo de professor	Capacitado	Especializado
Competências	1) Perceber as necessidades educacionais especiais; 2) flexibilizar a ação pedagógica; 3) avaliar a eficácia do processo; 4) atuar em equipe.	1) Identificar as necessidades educacionais especiais; 2) definir, implementar, liderar e apoiar a implementação de estratégias de flexibilização da ação pedagógica; 3) assistir ao professor capacitado; 4) atuar em equipe.

Fonte: BRASIL. CNE/CEB. Resolução n. 2/2001.

Nota: dados trabalhados pela autora

Parece importante tentar definir qual a diferença de significados entre “perceber” e “identificar” as necessidades especiais. Novamente a hipótese da hierarquização, agora em relação às competências, pode ser sugerida, uma vez que cabe ao professor capacitado a “percepção” das necessidades especiais, mas não a sua confirmação, a qual é responsabilidade do professor especializado, legitimado para dar credibilidade ou refutar a impressão do professor da educação básica. A noção de “percepção” sugere e pode ser apreendida com um sentido de pouca confiabilidade científica; em contrapartida, a “identificação” pode induzir para uma ação mais “técnica”. Essa proposição remete para a manutenção de uma prática histórica na relação da educação especial com o ensino fundamental, na qual os professores da classe regular, no processo pedagógico, fazem uma “triagem” dos alunos que apresentam dificuldades em acompanhar as atividades escolares e estes são “encaminhados” para os serviços de educação especial disponíveis.

A respeito da flexibilização da ação pedagógica, o professor capacitado é o executor e o especializado é aquele que deve orientar, supervisionar, apoiar o trabalho do primeiro. Observa-se, portanto, outro nível de dicotomia, agora entre planejamento e ação, possibilitando a organização das atividades pedagógicas na escola numa relação de subordinação.

Embora a lógica das competências pressuponha “atuar em equipe”, pressupõe também a competitividade entre os profissionais. E, no caso da educação especial, propõe relações de hierarquia e subordinação. A avaliação dessas competências, nos moldes propostos para os professores no Brasil, pode implicar em dispositivos que contribuam com um modelo gerencial de gestão e controle do trabalho docente.

4.2.3.3 A hierarquia como elemento de gestão do trabalho docente

As duas situações de dicotomia entre os professores que devem atuar na educação especial na educação básica estão relacionadas a dois planos de hierarquização do trabalho docente: o primeiro no nível da formação e o segundo no plano das competências, as quais estão propostas sob relações de subordinação. Essas hierarquizações conferem ao professor “especializado” o papel e o lugar do “especialista” na escola. É provável que ele deva assumir, nos termos da política em pauta, as funções de supervisor, orientador e gestor escolar.

Levando em consideração a cultura política brasileira em suas diversas características, é importante destacar a diferenciação entre os profissionais no interior da escola, relacionando-a ao clientelismo. A distinção e hierarquização entre professores “capacitados” e “especializados” pode assumir contornos clientelistas, já que os últimos podem vir a exercer suas funções profissionais a partir de nomeações político-partidárias, reforçando ainda mais as relações de subordinação e mediando a adaptação dos professores às normas e exigências dos sistemas de ensino. Dessa maneira, as condições de uma gestão democrática e aberta estariam sendo minadas por elementos dessa natureza.¹¹¹

A possibilidade dos sistemas de ensino proverem a presença dos dois modelos de professores na escola regular pode mobilizar um trabalho conjunto, na tentativa de superação da relação historicamente colocada. A formação dos professores das séries iniciais, que nesta proposição de educação inclusiva são chamados de professores “capacitados”, está voltada para as relações de ensinar e aprender. Já os agora chamados “especializados” têm as deficiências como conteúdo de sua formação como professores da educação especial. Seus conhecimentos teórico-práticos estão relacionados às

dificuldades específicas do alunado por eles atendido, pois o que tem caracterizado a atuação de professores de surdos, de cegos, de deficientes mentais, com raras e honrosas exceções, é a centralização quase absoluta de suas atividades na minimização dos efeitos específicos das mais variadas deficiências. (BUENO, 1999, p. 13).

¹¹¹ Nesse sentido, ver BIRKNER, A A R. **Os (des)caminhos da inclusão escolar dos alunos com “história de deficiência” no município de Canoinhas/SC.** Dissertação de Mestrado em Educação, UFSC, Florianópolis, 2003.

A proposta de educação especial na educação básica, aqui analisada em sua relação com a formação de professores, opera pela justaposição de profissionais com formações diferenciadas, como se a sua soma solucionasse as desigualdades educacionais que historicamente estão presentes nas proposições políticas para as escolas do ensino regular. A resposta apresentada contribui para administrar tais desigualdades, mas não as suplantam. Além disso, as relações de hierarquia podem contribuir para o controle sobre o trabalho dos professores, com base em suas práticas, suas competências, seus resultados.

Estas considerações acerca da formação e do trabalho docentes na política de educação especial na educação básica permitem estabelecer aproximações entre essa proposta e o pensamento de Mannheim, o qual sugere a necessidade de que exista uma “hierarquia de saberes” para que as diferentes funções exercidas pelo tecido social convivam em harmonia. O pressuposto dessa compreensão é uma sociedade que precisa ordenar comportamentos, personalidades e valores na direção de evitar os “desajustes”. Essa conjectura tem vinculações com a formação de consensos proposta por Parsons, na qual a institucionalização de condutas, motivações e controles deve ser cultivada no sentido de que os sujeitos atuem conforme as exigências do sistema social.

As relações de hierarquia possibilitam pensar que a hipótese da coesão entre os professores e destes com a comunidade, na busca de resolver os problemas que se apresentam no cotidiano escolar, estaria refutada, pois a hierarquização mediada por relações de poder gera constrangimentos no interior da escola. Entretanto, diferentes formações e competências na escola contribuem para engendrar uma “solidariedade orgânica”, na compreensão de Durkheim (1995), como elemento da divisão social do trabalho. Nesse caso, a proposta de formação e trabalho docente na perspectiva inclusiva aqui analisada ganha contornos funcionalistas também ao se sustentar na divisão do trabalho no interior da escola, pressupondo que produz, ao mesmo tempo, coesão e diferenciação entre os profissionais.

A possibilidade do trabalho conjunto entre professores da educação básica e aqueles com uma formação especializada não é considerada problemática nos termos deste estudo, compreensão que não se aplica aos parâmetros de organização escolar que pressuponham uma hierarquia de conhecimentos e relações de subordinação no trabalho pedagógico. É preciso reconhecer que os modos de organização da escola regular não são favoráveis ao

desenvolvimento de todos os alunos, tornando necessário, pelo menos temporariamente, que professores da educação básica e aqueles com uma formação mais específica trabalhem juntos. Essas questões não serão resolvidas, porém, pela justaposição de profissionais, a qual pode ser considerada como mero “ajuste” das escolas para receber alunos considerados com “necessidades educacionais especiais”. As possibilidades do trabalho pedagógico com crianças e jovens considerados com deficiência na escola regular estão relacionadas a muitos outros elementos, os quais precisam ser discutidos para que se possa enfrentar sua organização a partir das direções que estão sendo propostos.

Outro ponto importante refere-se à formação do professor de educação especial, que precisa ser voltada, em primeiro lugar, para os processos de ensinar e aprender, além de lhe dar condições de compreender a dinâmica dos sistemas de ensino. Aí reside uma das possibilidades de romper com a prática segundo a qual as habilitações referentes à educação especial nos cursos de pedagogia, historicamente

centraram a formação do professor especializado nas dificuldades específicas desta ou daquela deficiência, [o que] reiterou ainda mais uma “especificidade docente” que não levou em conta perspectivas ampliadas sobre a relação entre fracasso escolar e processos pedagógicos. (BUENO, 1999, p. 20 – grifos no original).

Mesmo em relação a uma abordagem mais educacional a embasar a formação dos professores da educação especial, é preciso retomar as reflexões desenvolvidas no item anterior, sobre as formas organizativas do trabalho pedagógico. Conforme o exposto, uma abordagem educacional para o trabalho da educação especial que se baseie na concepção de “necessidades educacionais especiais” não supera, necessariamente, as proposições da abordagem clínica, uma vez que também opera por diagnósticos, responsabilizando o sujeito, individualmente, pelas dificuldades que apresenta nas relações de aprendizagem. A formação de professores para a educação especial que se pautar nessa abordagem precisa explorar tais questões, de modo a possibilitar uma crítica às diversas situações que a acompanham.

4.3 Contornos e possibilidades de uma política educacional

A análise da proposição política de educação especial brasileira, em sua relação com as idéias de inclusão divulgadas em nível internacional, possibilitou discutir, como já apresentado, três pontos de tensão: gestão, formas organizativas do trabalho pedagógico e formação e trabalho docente.

A gestão da educação especial mostra-se articulada ao modelo gerencial de administração pública, cujos direcionamentos foram dados pela reforma do aparelho do Estado brasileiro. Disso decorre a definição do setor como “serviço” especializado oferecido por “organizações sociais” e “agências executivas”. Esse modelo de gestão reza que se deve obter a máxima eficiência com o menor custo, atingindo de maneira subordinada questões como as orientações ao trabalho pedagógico e a formação do pessoal docente.

Os alunos considerados com deficiência podem ter acesso aos “serviços” educacionais especializados em instituições diferentes quanto a sua natureza administrativa e às finalidades do trabalho pedagógico oferecido. Diferentes formas organizativas do trabalho pedagógico estão previstas na proposta política, sob o discurso humanitário de respeitar as diferenças, preservar a dignidade humana e o exercício da cidadania. Contudo, sua operacionalização propõe vínculos muito estreitos com uma lógica do custo/benefício, cujas bases liberais prevêm oferecer mais ou menos “investimentos” educacionais conforme o mérito individual, informado pelas regras do mercado. A educação especial na educação básica, nesses termos, constitui-se em uma proposição de administração das desigualdades educacionais e não de sua superação.

A formação dos professores para dar sustentação à educação especial na educação básica, a exemplo do proposto para os alunos, pode ser realizada em diferentes instituições e modalidades de cursos. A flexibilização da formação docente, nesse modelo de gestão, é anunciada como solução para ampliar os índices de professores com formação inicial; contudo, tal estratégia expressa também uma desigualdade entre universidades e institutos normais superiores, cursos localizados em regiões centrais e periféricas, presenciais e a distância. A ênfase na formação tem implicações sobre a profissionalização docente, a qual é uma das características do modelo de administração burocrática que se mantém em

convivência com o modelo gerencial. Já no que se refere às “competências”, o “professor especializado” proposto é um gestor por excelência, que deve exercer sua função numa perspectiva de constituir alianças com as famílias e, particularmente, com outros “serviços” disponíveis na comunidade. Na sua relação com os professores da educação básica, “capacitados” ou não para atuar com alunos “com necessidades educacionais especiais”, observou-se que a diferenciação no nível de formação (médio e superior) e nas competências previstas remete para uma relação de hierarquização funcional, que é uma segunda marca burocrática preservada na política analisada. Numa orientação gerencial, os elementos relativos à formação e “competências” ganham contornos de controle sobre a gestão do trabalho docente.

A gestão gerencial dos serviços de educação especial opera por uma valorização das diferenças individuais dos alunos com “necessidades educacionais especiais”, num duplo processo de flexibilização: 1) um de ordem administrativa, em relação às instituições “prestadoras do serviço”; 2) e outro no campo das atividades curriculares, estabelecendo diferenciações entre tipo de necessidade especial, *locus* de atendimento e nível de acesso ao currículo da educação básica. Tal modelo mantém referências também na burocracia, ao enfatizar a profissionalização docente por meio de formação inicial e em serviço. No que se refere à atuação dos professores, o modelo das “competências” contribui para estabelecer uma hierarquia funcional a serviço da gestão gerencial.

Esses elementos permitem aproximar as políticas de inclusão relacionadas à educação especial com o arcabouço teórico-metodológico das políticas sociais baseadas na “gestão da pobreza”. Nessa direção, um misto de mercado e assistência, controle centralizado e execução local, relações funcionais de poder, participação comunitária e financiamento insuficiente concorrem para dar contornos a essa proposta política. Além disso, ao contrário de propor a superação das desigualdades sociais e educacionais presentes na atualidade, como se observa em grande parte dos discursos sobre inclusão, observa-se que as políticas de inclusão podem ser aproximadas de bases funcionalistas de compreensão da sociedade, vinculando-se à manutenção da ordem vigente.

Nesses termos, pode-se afirmar que o modelo nacional de educação inclusiva, no que se refere à educação especial, converge para administrar, justificar e legitimar as desigualdades sociais e educacionais numa lógica de mercado. As possibilidades de

mudança desses contornos estão nas lutas históricas entre as concepções, nas forças políticas em litígio, na tentativa de construir uma análise crítica da realidade que se oponha às naturalizações.

Considerações finais: sobre perigos e esperanças...

A temática da inclusão ganhou importância no final dos anos 1990, nos debates no campo das políticas sociais e educacionais, estas em particular, tendo recebido a denominação de educação inclusiva ou inclusão educacional. Diferentes apreensões e proposições puderam ser observadas nessa contenda, relacionadas à universalização dos direitos humanos e sociais, à democratização da educação básica, ao exercício da cidadania, à valorização da diversidade e ao reconhecimento da diferença, e direcionadas aos grupos identificados como “excluídos”. Foi propagada a necessidade de reestruturação das escolas para atender a todos os alunos, sob pena da inclusão ser “politicamente correta” no plano propositivo, mas irrealizável nos termos de sua implementação. A política de educação especial brasileira vem dando mostras de ser um campo fértil para o desenvolvimento dessas idéias em relação aos sujeitos com “necessidades educacionais especiais”.

O objetivo principal da presente investigação caracterizou-se por estudar as políticas de inclusão no Brasil, procurando compreender os processos pelos quais estão articuladas à educação especial. As contribuições de Azevedo (1997) e Ozga (2000) foram fundamentais para tratar as questões educacionais com *status* de políticas sociais, as quais constituem-se em um processo, uma negociação ou contestação que se realiza na relação Estado/sociedade civil. Três objetivos específicos orientaram este estudo: 1) caracterizar e contextualizar a proposta nacional de política educacional de inclusão de sujeitos considerados com deficiência no Brasil; 2) identificar no debate nacional e internacional as bases teóricas das políticas de “inclusão”; 3) apreender a incorporação dessas bases pela política de educação especial brasileira.

Tais objetivos nortearam as reflexões aqui desenvolvidas, que levaram em conta as condições concretas de existência de uma população identificada como com deficiência e as políticas públicas de educação disponíveis. Verificou-se que o conceito **inclusão** está presente em discursos relacionados à educação e a outras dimensões das políticas sociais. A partir daí, as preocupações presentes nesta pesquisa voltaram-se para as contribuições das políticas de inclusão em publicizar as desigualdades que constituem historicamente a educação dos sujeitos considerados com deficiência. Uma das possibilidades vislumbradas como positivas seria a ampliação da participação desse grupo de pessoas na vida social, em

especial no âmbito da educação. Contudo, tornou-se também fundamental procurar perceber a qualidade dessa participação.

As diferentes apreensões/proposições acerca do conceito e das políticas de inclusão, bem como os referenciais teóricos a que podem ser vinculados, tornaram-se essenciais para o desenvolvimento deste estudo. Nessa direção, conhecer os sentidos atribuídos ao conceito e às políticas de inclusão nos discursos que as esteiam passou a ser indispensável.

Ao longo dos capítulos que constituem este trabalho, procurou-se explicitar a análise documental de fontes nacionais relacionadas às Diretrizes Nacionais de Educação Especial na Educação Básica, bem como daquelas publicadas por agências internacionais no âmbito das políticas sociais e que focalizam a educação. Nesse procedimento metodológico foram importantes as contribuições de Orlandi e Bakhtin para perceber os processos de atribuição de sentidos que estão presentes nos discursos. Porém, a análise do discurso textualmente orientada, proposta por Fairclough (2001), foi basilar para compreender os discursos políticos em sua tridimensionalidade, podendo ser pensados como textos, como práticas discursivas e como práticas sociais. Dessa maneira, sua abordagem complementa a possibilidade de apreender a constituição dos sentidos ao mesmo tempo como proposição, ou seja, eles são constituídos nas práticas sociais e as constituem. Thompson e Ginzburg são aqui destacados no que se refere ao interrogatório das fontes que envolvem evidências e categorias e à necessidade de levar em consideração sua condição histórica.

Essa abordagem na análise dos discursos políticos permitiu sistematizá-los em matizes que serviram de pistas, orientando as reflexões acerca das políticas de inclusão e possibilitando enxergar alguns eixos constituintes das diretrizes nacionais para a educação especial na educação básica.

Com base nas reflexões desenvolvidas nos termos desta pesquisa, pode-se afirmar a tese de que as políticas de inclusão são propostas para administrar, justificar e legitimar as desigualdades sociais e educacionais sob a lógica do mercado. Os discursos políticos sobre inclusão afirmam a necessidade de um planejamento da vida pública, numa redefinição dos papéis sociais na articulação Estado/sociedade civil. Tais discursos mostraram-se filiados a uma concepção funcionalista de sociedade, na qual um número de “atores” deve estar “motivado adequadamente” a fim de atuar em conformidade com as expectativas. Isso

representa, na compreensão referida, uma redução das manifestações de “desvio”. As idéias que estão articuladas às políticas de inclusão indicam que os “excluídos” devem buscar transformar os “riscos” com os quais estão envolvidos em “oportunidades”, na direção de uma “gestão da pobreza”.

A divulgação de noções e princípios relacionados às políticas de inclusão tem na educação um dos seus principais veículos. Essas propostas políticas recomendam que sejam realizadas aprendizagens adequadas à sociedade atual. Em relação às proposições políticas atuais para a educação especial na educação básica, contudo, embora o “reconhecimento das diferenças” possa ser apreendido/proposto como busca de possibilidades para o desenvolvimento humano, emerge também como diferenciação dos modos de fazer parte da escolarização básica. Essa segunda possibilidade, orientada pela lógica gerencial que preside a política em foco, re-significa as diferenças individuais relacionadas à deficiência, como motivo sem culpa para a proposição de limites às aprendizagens. A apreensão/proposição da política de educação especial brasileira expressa a administração, justificação e legitimação das desigualdades sociais e educacionais sob a lógica do mercado de forma particular.

A administração das desigualdades pode ser percebida a partir de alguns pontos que foram debatidos neste texto:

1) A descentralização educacional que é enfocada nessa proposta pela municipalização e autonomia das unidades escolares em relação à educação especial brasileira. Tal abordagem propõe o gerenciamento de ações locais que resolvam problemas do cotidiano escolar a partir do centro, na direção contrária a uma participação democrática e crítica que poderia reverter em maior qualidade educacional aos sujeitos considerados com deficiência.

2) A equiparação de instituições diferenciadas como executoras das políticas públicas de educação. Nesse caso, a proposta analisada administra os tipos de “necessidades educacionais especiais”, definindo os locais de atendimento e as flexibilizações curriculares que devem ser realizadas. Atendimentos educacionais especializados variados e com objetivos diferentes são considerados como produtores da mesma qualidade educacional, embora resultem, desde o início, em expressão do incentivo às desigualdades educacionais. A diversificação de atendimentos – que poderia representar

uma ampliação das preocupações com as diferentes expressões da singularidade humana –, orientada por uma perspectiva gerencial na educação especial brasileira constitui condições de minimização das aprendizagens, uma vez que flexibiliza (e restringe) o acesso ao currículo conforme as necessidades educacionais especiais identificadas nos alunos. Nessa direção, a administração das aprendizagens tem suas bases nos princípios liberais da meritocracia e se articula a uma lógica do custo/benefício.

3) As políticas de inclusão contribuem para melhorar o controle sobre os fluxos de entrada e saída dos alunos das séries, ciclos e níveis de ensino, melhorando a gestão do sistema educacional. O discurso de “reestruturação” das escolas para promover uma “educação inclusiva” acaba por traduzir-se em providenciar recursos e métodos que sejam mais adequados às condições dos alunos “diferentes”, o que pressupõe que, para os demais, a escola é satisfatória na sua organização. Nessa perspectiva, as “escolas inclusivas” são identificadas, nessa política, como aquelas que promovem “ajustes” para receber alunos com “necessidades educacionais especiais”. Nesses termos, a compreensão sobre a realidade educacional cai num enfoque do “desvio”, remetendo para uma compreensão funcionalista de sociedade e de desenvolvimento humano.

4) A utilização das redes comunitárias como suporte para o financiamento público precário para o setor educacional. As famílias dos alunos e a comunidade são eleitas como “agentes” da “sustentabilidade” do processo inclusivo, devendo, segundo essa política, participar por meio de trabalho voluntário e angariar financiamentos privados junto à comunidade. Este ponto, em particular, requer atenção, já que contribui para dar um sentido de privatização à sociedade civil, na direção da resolução de questões particulares, perdendo sua dimensão pública, politizada e democrática. Os discursos que sustentam as políticas de inclusão conferem à participação das famílias na escola uma conotação democrática. Contudo, estas são interpeladas a participar de maneira subordinada às orientações prévias sobre o funcionamento das unidades escolares, ou seja, são convocadas a participar, mas não a propor. Compreendo, entretanto, que a participação das famílias, mesmo pautadas nessas referências, pode constituir-se em processos de contestação, mas reitero aqui que a análise desenvolvida está direcionada para a dimensão propositiva das políticas de inclusão.

5) A hierarquização observada na proposta de formação e no trabalho docente também sugere uma administração educacional, pois pode ser utilizada como mecanismo de controle. A proposta de educação especial na educação básica aqui analisada, em sua relação com a formação de professores, opera pela justaposição de profissionais com formações diferenciadas, como se isso solucionasse as desigualdades educacionais que historicamente estão presentes nas proposições políticas para as escolas do ensino regular. Essa resposta contribui para administrar tais desigualdades, mas não as suplanta. Além disso, as relações de hierarquia podem contribuir para o controle sobre o trabalho dos professores, com base em suas práticas, suas “competências”, seus resultados. Particularmente as “competências” previstas para o professor “especializado” interpelam-no a assumir o papel de gestor das “necessidades educacionais especiais”.

Os pontos referidos constituem elementos que não indicam a superação das desigualdades sociais e educacionais envolvendo sujeitos considerados com deficiência. Portanto, são compreendidos aqui como constituintes de uma administração gerencial das desigualdades. Percebe-se sua filiação a um modelo de Estado cujos registros atribuem o sentido de “serviços” aos direitos sociais e redefinem o público em estatal e não-estatal. Nessa direção, a compreensão sobre sociedade civil também apresenta mudanças significativas, perdendo seus sentidos de politização, de campo de disputas e de questionamentos da ordem vigente, para ser compreendida como “rede” de cooperação e confiança.

A administração das desigualdades sociais e educacionais, na política educacional de inclusão, é justificada por meio da naturalização das “diferenças individuais”. A concepção das “necessidades educacionais especiais” sugere que o foco de atenção estaria sendo retirado do sujeito para ser colocado nos recursos e métodos de ensino. Entretanto, foi possível observar que tal abordagem está orientando uma diversificação de atendimentos que envolve o *locus* e o nível de acesso aos currículos da educação básica a partir das “diferenças individuais” identificadas nos alunos. Nesse caso, as desigualdades no plano educacional têm sua justificação no próprio sujeito, responsabilizando-o pela educação ofertada. É importante retomar aqui que, nos termos dessa política, os sujeitos considerados com deficiência são considerados como incorporados à categoria das “necessidades educacionais especiais”. Na abordagem gerencial das políticas sociais, todos

os grupos reunidos nessa definição são compreendidos como “minorias”, “excluídos”, “grupos vulneráveis”, “população de risco”. Nessa direção, os sujeitos considerados com deficiência estão inseridos em um arcabouço conceitual relacionado à “gestão da pobreza”.

Articula-se a essa compreensão o “reconhecimento das diferenças”, que é compreendido como ofertar aquilo que o sujeito tem condições de receber. A responsabilização de uma educação pobre para os “pobres” é atribuída às “diferenças individuais” do sujeito. Em nome dessa bandeira, são propostos mecanismos de flexibilização curricular que podem significar empobrecimento e rebaixamento das exigências escolares, uma vez que os currículos podem ser reduzidos com base nas dificuldades dos alunos e, mesmo assim, ser considerados como parte do processo de inclusão educacional. Nesse caso, numa mesma escola, na mesma classe, alunos identificados como “diferentes” podem aprender menos que os outros. Aquilo que, a meu ver, pode ser apontado como problema para a inclusão, uma vez que os alunos com “necessidades educacionais especiais” estariam convivendo com os demais, mas não acessando aos mesmos conhecimentos, ganhou o sentido de parte do processo de acolhimento à “diversidade” na escola. As “diferenças individuais” relacionadas à deficiência, como já destacado, são re-significadas como motivo sem culpa para o estabelecimento de limites às aprendizagens dos sujeitos. A educação inclusiva que está sendo proposta para todos, numa perspectiva de universalização, vem permeada por sentidos de desigualdade.

A administração das desigualdades sociais e educacionais é legitimada nas políticas de inclusão aqui analisadas, por meio de vários conceitos, tais como “comunidade”, “cidadania ativa”, “capital social”, “justiça social”, “coesão social”, “solidariedade”, “pertencimento”. Esse vocabulário articula um discurso “politicamente correto” e contribui para um processo de dissimulação/naturalização das desigualdades produzidas pelo metabolismo do capital. Ao mesmo tempo, constitui um campo de sentidos que valoriza a educação como uma das vias principais para o desenvolvimento da inclusão, estabelecendo uma correspondência entre uma educação inclusiva e uma comunidade coesa, participativa, solidária e voluntária.

Os conceitos citados contribuem para disseminar uma concepção de mundo, sociedade e desenvolvimento humano de base funcionalista. Essa compreensão está

relacionada às políticas de inclusão quando difundidas como antídoto para uma realidade identificada como “exclusão social”.

A abordagem gerencial de políticas públicas pode ser relacionada, entre outras bases, à compreensão funcionalista, propondo uma aceitação da sociedade capitalista como harmônica e coesa, fazendo perder o sentido da luta capital/trabalho que está na base das conquistas e derrotas populares acerca dos direitos sociais.

Em contraposição a essa concepção de políticas de inclusão, cumpre afirmar a possibilidade de que sejam pensadas tomando como referência outros registros: compreender que os processos de produção de desigualdade social e educacional são constituintes do “metabolismo” do capital; levar em conta que a inclusão não é um *status* nem uma condição, mas que pode ser pensada como relações que necessariamente convivem com seu contrário, as relações de “exclusão” ou de produção de desigualdade social; afirmar também a necessidade de refletir sobre as contradições presentes nas dinâmicas da sociedade: as possibilidades de travar relações de inclusão são mediadas pelas condições concretas nas quais as relações sociais se definem. É nesse contexto de lutas, de negociação e confronto que se podem vislumbrar políticas de inclusão que contestem a produção de desigualdades sociais e educacionais.

Nessa direção, percebe-se a necessidade de ampliar e verticalizar as pesquisas que tomam por objeto as políticas de educação especial, buscando produzir condições de acesso à educação de qualidade, pública e gratuita para os sujeitos considerados com deficiência, que possam ser pensadas a partir de outras bases e abordagens. Para tanto, é fundamental levar em conta as diferenças individuais como expressão da singularidade humana e, por isso mesmo, como orientadoras de uma busca infinita de recursos e métodos educacionais, sem todavia, perder de vista que o desenvolvimento humano depende da apropriação da cultura naquilo que a caracteriza como universal e em suas diferentes expressões.

O fato de perceber as políticas de inclusão como articuladas à “refuncionalização” da educação na ordem social e econômica e a uma “modernização conservadora” não implica abandonar este debate. Ao contrário, é necessário refletir sobre os termos de sua proposição, suas possibilidades e limites, para que se possa marcar posição a respeito. Essa compreensão pode ser sintetizada pelas palavras de Raymond Williams quando afirma que

“temos de alimentar a esperança, desde que isso não signifique suprimir a natureza do perigo”.¹¹²

¹¹² Esse trecho foi citado por APPLE (2003, p. 237), no qual encontra-se a seguinte referência: WILLIAMS, R. *Resources of hope*. Nova York: Verso, 1989, p. 322.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOWICZ, A, Educação inclusiva: incluir para quê? **Revista Brasileira de Educação Especial**. Marília, SP: UNESP Publicações, V.7, n. 2, p. 1-9, 2001.
- AINSCOW, M. Educação para todos: torná-la uma realidade. In: AINSCOW, M.; WANG, M.; PORTER, G. **Caminhos para as escolas inclusivas**. (Coleção desenvolvimento curricular na educação básica). Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, p. 11-31, 1997.
- ALMEIDA, M.I. de. Ações organizacionais e pedagógicas dos sistemas de ensino: políticas de inclusão? In: ROSA, D.E.G.; SOUZA, V.C. de. **Políticas organizativas e curriculares, educação inclusiva e formação de professores**. Rio de Janeiro: DP&A, p. 57-66, 2002.
- ANDERSON, P. A civilização e seus significados. **Praga**. Revista de estudos marxistas, São Paulo: Boitempo, n. 2, jun., p. 23-39, 1997.
- ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2ª edição. São Paulo: Boitempo, 2000.
- APPLE, M.W. **Política cultural e educação**. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. **Educando à direita**: mercados, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.
- ARMSTRONG, F.; ARMSTRONG, D.; BARTON, L. **Inclusive education. Policy, contexts and comparative perspectives**. London: David Fulton Publishers. 2000.
- ARRETCHE, M.T.S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E.M. (org.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, p. 29- 39, 1998.
- ARROYO, M. Fracasso-sucesso: o peso da cultura escolar e do ordenamento da Educação Básica. In: ABRAMOWICZ, A; MOLL, J. (orgs.) **Para além do fracasso escolar**. Campinas, SP: Papirus, p. 11-26,1997.
- AZEVEDO, J.L. de. **A educação como política pública** (Coleção polêmicas do nosso tempo). Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- AZEVEDO, J.C. de. Escola cidadã: construção coletiva e participação popular. In: SILVA, L.H. da (org.) **A escola cidadã no contexto da globalização**. 3ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 308-319, 1999.
- BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 8ª edição. São Paulo: HUCITEC, 1997.

BALL, S. J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, L. H. da. **A escola cidadã no contexto da globalização**. 3ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 121-137, 1999.

BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BILLI, M. Brasil tem 4,1 milhões de “sem-renda”. Folha Dinheiro. **Folha de São Paulo**, 08/05/2002.

BIRKNER, A A da R. **Os (des)caminhos da inclusão escolar dos alunos com “história de deficiência” no município de Canoinhas/SC**. Dissertação (Mestrado em Educação) Centro de Ciências da Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

BOURDIEU, P. O capital social – notas provisórias. In: NOGUEIRA, M.A; CATANI, A. (orgs.) **Escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 65-69, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.

BRIZOLLA, F. **Educação especial no RS**: análise de um recorte no campo das políticas públicas. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

BORÓN, A. Estadolatria e teorias “estadocêntricas” (notas sobre algumas análises do Estado no capitalismo contemporâneo). In: **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOUDON, R.; BOURRICARD, F. **Dicionário crítico de sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.

BUENO, J.G.S. **Educação especial brasileira**: integração/segregação do aluno diferente. São Paulo: EDUC, 1993.

_____. A produção social da identidade do anormal. In: FREITAS, M.C. de (org.) **História social da infância no Brasil**. São Paulo, Cortez: USF-IFAN, p. 159-181, 1997.

_____. A educação inclusiva e as novas exigências para a formação de professores: algumas considerações. In: BICUDO, M.A V. e SILVA Jr, C.A. da (orgs.) **Formação do educador e avaliação educacional**. Formação inicial e continuada. V. 2, p. 149-164, 1999.

_____. **A educação especial nas universidades brasileiras**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2002.

BUENO, J.G.S.; FERREIRA, J.R. (coords.) Políticas Regionais de Educação no Brasil. In: 26ª REUNIÃO DA ANPED, **ANAIS**, Poços de Caldas/MG, 2003. CD-ROM.

CAMBAÚVA, L.G. **Análise das bases teórico-metodológicas da educação especial.** Dissertação (Mestrado em Educação) Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1988.

CAMPOS, R.F. **A reforma da formação inicial dos professores da educação básica nos anos de 1990** – desvelando as tessituras da proposta governamental. Tese (Doutorado em Educação), Centro de Ciências da Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CARMO, A. A. Inclusão escolar: roupa nova em corpo velho. **Integração**. N. 23. Brasília: SEESP, p. 43-48, 2001.

CARNEIRO, M.S.C. **Alunos considerados portadores de necessidades educativas especiais nas redes regulares: integração ou exclusão?** Dissertação (Mestrado em Educação). Centro de Ciências da Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

CARVALHO, M. M. C. de. Quando a história da educação é a história da disciplina e da higienização das pessoas. In: FREITAS, M. C. de (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

CARVALHO, R.E. **Removendo barreiras para a aprendizagem: educação inclusiva.** Porto Alegre: Mediação, 2000.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, M.B.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, p. 17-50, 2000.

CHACON, M. **Formação de recursos humanos em educação especial: respostas das Universidades à recomendação da Portaria Ministerial n. 1793 de 27/12/1994.** Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Filosofia e Ciências. Universidade Estadual Paulista, Marília, 2001.

CHALLOUB, S. Classes perigosas. **Revista Trabalhadores**. N. 6. Campinas, SP: Associação Cultural Arquivo Edgar Leurenroth: Unicamp/Secretaria de Cultura de São Paulo, p. 5-22, 1990.

CHAUÍ, M. de S. Ideologia e educação. **Educação & Sociedade**, ano II, n. 5, São Paulo: Cortez: Autores Associados: CEDES, p. 24-40, 1980.

_____. **Cultura e democracia**. 5ª edição. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. Ideologia neoliberal e universidade. In: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 27-51, 1999.

CORREIA, M.V. C. Que controle social na política de assistência social? **Serviço Social & Sociedade**, n. 72, ano 23, São Paulo: Cortez, p. 119-144, nov., 2002.

DELIBERATO, D. e MANZINI, E.J. Análise de processos comunicativos utilizados por uma criança com paralisia cerebral espástica. In: MANZINI, E.J. (org.) **Educação especial: temas atuais**. Marília: UNESP, p. 35-45, 2000.

DEMAINE, J. *Beyond communitarianism: citizenship, politics and education*. In: DEMACHINE, J.; ENTWISTLE, H. ***Beyond communitarianism: citizenship, politics and education***, p. 6-29, Londres: Macmillan Press, 1996.

DICIONÁRIO DE SOCIOLOGIA. 5ª impressão. Porto Alegre: Globo, 1970.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, p. 86-101, 1994.

DUARTE, N. **Vigotski e o “aprender a aprender”**: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

DURSTON, J. *Construyendo capital social comunitário*. **Revista de la CEPAL**, nº 69, dez., 1999.

_____. *Capital social – parte del problema, parte da la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en America Latina y el Caribe*. CEPAL, Chile, 2001.

FAIRCLOUGH, N. **Discurso e mudança social**. Tradução: Izabel Magalhães. Brasília: UNB, 2001.

FAIRCHILD, H.P. (ed.) **Dicionário de sociologia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1960.

FALCÃO, M. do C. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: SPOSATI, A; FALCÃO, M. do C.; TEIXEIRA, S.M.F. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, pp. 109-126, 1989.

FERRARO, A.R. Diagnóstico da escolarização no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. N. 12, São Paulo, p. 22-47, set/out/nov/dez 1999.

FERREIRA, J.R. Notas sobre a evolução dos serviços de educação especial no Brasil. **Revista Brasileira de Educação Especial**, v. 1, n. 1, Piracicaba, p. 101-106, 1992.

_____. **A exclusão da diferença**. Piracicaba: UNIMEP, 1993.

_____. A nova LDB e as necessidades educacionais especiais. CADERNOS CEDES 46. **A nova LDB e as necessidades educativas especiais**. Ano XIX, Campinas, SP: UNICAMP, p. 7-15, set 1998.

FIGUEIREDO, R. V. de. Políticas de inclusão: escola-gestão da aprendizagem na diversidade. In: ROSA, D.E.G.; SOUZA, V.C. de. **Políticas organizativas e curriculares, educação inclusiva e formação de professores**. Rio de Janeiro: DP&A, p. 67-78, 2002.

FINE, J.B. *Base de poder popular: un determinante para asegurar la igualdad de oportunidades educativas para los discapacitados*. In: FRANKLIN, B.M. (comp.) **Interpretación de la discapacidad. Teoría e historia de la educación especial**. Barcelona: Pomares-Corredor, p. 193-212, 1996.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido**. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FRIGOTTO, G. Educação, crise do trabalho assalariado e do desenvolvimento: teorias em conflito. In: FRIGOTTO, G. (org.) **Educação e Crise do Trabalho**: perspectivas de final de século. Petrópolis, RJ: Vozes, 2ª edição, pp. 25-54, 1998.

GARCIA, R.M.C. **Interações voltadas à cidadania e à filantropia na escolarização de sujeitos que apresentam seqüelas motoras**. Dissertação (Mestrado em Educação) Centro de Ciências da Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

_____. A proposta de expansão da educação profissional: uma questão de integração? 24ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED, **ANAIS**. Caxambu/MG, 2001.CD-ROM.

GILBERT, R. *Identity, culture and environment: education for citizenship for the 21st century*. In: DEMAINE, J.; ENTWISTLE, H. **Beyond communitarianism: citizenship, politics and education**, p. 42-63, Londres: MACMILLAN PRESS, 1996.

GINZBURG, C. **O queijo e os vermes**: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela inquisição. 6ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

GOIS, A. Escolas ampliam integração dos deficientes. **Folha de São Paulo**, 02/06/2001.

GOHN, M.da G. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. In: GOHN, M. da G. **Movimentos sociais no início do século XXI**. Antigos e novos atores sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 13-32, 2003.

GRAMSCI, A. **A concepção dialética da história**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HEYL, B.S. *La integración de la niñez discapacitada em las escuelas alemanas. Un estudio de campo sobre presiones y adaptaciones*, 1982-1992. In: FRANKLIN, B.M. (comp.) **Interpretación de la discapacidad. Teoría e historia de la educación especial**. Barcelona: Pomares-Corredor, p. 239-268, 1996.

HOBBSAWM, E. **Era dos extremos**. O breve século XX (1914-1991) São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JANNUZZI, G.M. **A luta pela educação do deficiente mental no Brasil**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1985.

_____. Política estatal oscilante de educação especial e a produção de conhecimento. **V Seminário de Pesquisa em Educação Especial**. Niterói, UFF, 1996.

_____. As políticas e os espaços para a criança excepcional. In: FREITAS, M.C. (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

KASSAR, M.de C.M. **Deficiência múltipla e educação no Brasil**: discurso e silêncio na história de sujeitos. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

_____. Conhecimento e análise da política de atendimento educacional ao portador de necessidades especiais no estado de Mato Grosso do Sul. In: SENNA, E. (org.) **Política educacional de Mato Grosso do Sul na trajetória das políticas sociais – análise e diagnóstico (1980-1990)**. Campo Grande, MS: UFMS, 2000.

KONDER, L. **O Marxismo na batalha das idéias**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1984.

_____. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

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, p. 1-11, 2000.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Inclusão: integrar ou incorporar? Sobre a relação entre Nação, Estado de direito e Democracia. **Novos Estudos CEBRAP**. N. 52, p. 99- 120, São Paulo, nov 1998.

LAURELL, A C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, A C. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.

LISTER, R. *Citizenship, welfare rights and local government*. In: DEMAINE, J.; ENTWISTLE, H. **Beyond communitarianism: citizenship, politics and education**, p. 163-178, Londres: Macmillan Press, 1996.

MACHADO, L.M. A institucionalização da lógica das competências no Brasil. **Proposições**. V. 13, n. 1 (37), p. 92-110, Campinas, SP: UNICAMP, jan/abr 2002.

MANNHEIM, K. **O homem e a sociedade**. Estudos sobre a estrutura social moderna. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1962.

_____. **Diagnóstico do nosso tempo**. 2ª edição. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

_____. **Ideologia e utopia**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____. A educação como técnica social. In: PEREIRA, L.; FORACCHI, M.M. (orgs). **Educação e sociedade** (leituras de sociologia da educação) 10ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, p. 88-90, 1979.

MANTOAN, M. T. E. Introdução. In: MANTOAN, M.T.E. (org.) **A integração de pessoas com deficiência**. Contribuições para uma reflexão sobre o tema. São Paulo: Memnon: Editora SENAC, pp. 06-09, 1997.

_____. Produção de conhecimentos para a abertura das escolas às diferenças: a contribuição do LEPED (Unicamp). In: ROSA, D.E.G.; SOUZA, V.C. de. **Políticas organizativas e curriculares, educação inclusiva e formação de professores**. Rio de Janeiro: DP&A, pp. 79-93, 2002.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.

MARTINS, J. de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

_____. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MAZZOTTA, M.J. **Trabalho docente e formação de professores de educação especial**. São Paulo: EPU, 1993.

MENDES, E.G. Perspectivas para a construção da escola inclusiva no Brasil. In: PALHARES, M.S.; MARINS, S.C.F. (orgs.) **Escola Inclusiva**. São Carlos: EdUFSCar, p. 61-85, 2002.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria de transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

MICHELS, M. H. **Caminhos da exclusão**: o portador de necessidades especiais na política educacional nos anos 90. Dissertação (Mestrado em Educação) Centro de Ciências da Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

MINTO, C.A Educação especial: da LDB aos Planos Nacionais de Educação – MEC e a Proposta da Sociedade Brasileira. In: PALHARES, M.S.; MARINS, S.C.F. (orgs.) **Escola Inclusiva**. São Carlos: EdUFSCar, p. 11-39, 2002.

MITTLER, P. **Educação inclusiva**. Contextos sociais. Porto Alegre: Artmed, 2003.

MUNARIM, A. **Educação e esfera pública na serra catarinense**. A experiência política do Plano Regional de Educação (1993-1996). Florianópolis: UFSC/CED/NUP, 2000.

NEVES, T.R.L. O movimento de auto-advocacia e a educação para a cidadania. In: PALHARES, M.S.; MARINS, S.C.F. (orgs.) **Escola Inclusiva**. São Carlos: EdUFSCar, p. 41-44, 2002.

NISBET, R.A. Comunidade. In: FORACCHI, M.M.; MARTINS, J. de S. (orgs.) **Sociologia e sociedade: leitura de introdução à sociologia**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, p. 255-262, 1977.

ODEH, M.M. O atendimento educacional para crianças com deficiências no hemisfério sul e a integração não-planejada: implicações para as propostas de integração escolar. **Revista Brasileira de Educação Especial**. V. 1, n. 6, p. 27-42. Marília, SP: UNESP, 2000.

OLIVEIRA, F. de. A Questão do Estado. **Cadernos ABONG**, n.8, p. 7-8. São Paulo, 1995.

_____. **Os direitos do antivalor**. A economia política da hegemonia imperfeita. Coleção Zero à Esquerda. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C (orgs.) **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 55-81, 1999.

OLIVEIRA, A da R. Exclusão social – o que ela explica? In: VALLE, L. do (org.). **O mesmo e o outro da cidadania**. Rio de Janeiro: DP&A, p. 87-112, 2000.

OMOTE, S. Normalização, integração, inclusão... **Ponto de Vista** – Revista do Curso de Pedagogia Séries Iniciais – Habilitação Educação Especial do Programa Magister/UFSC. V. 1, n. 1, Florianópolis: NUP/CED, p. 4-13, 1999.

ONU divulga relatório de desenvolvimento. **Folha On Line**. Disponível em: <http://www.fsp.br>. Acesso em: 23/07/2002.

ORLANDI, E. P. **Discurso&leitura**. 3ª edição. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.

_____. **Análise de discurso**. Princípios & procedimentos. Campinas, SP: Pontes, 2001.

OZGA, J. **Investigação sobre políticas educacionais**. Terreno de contestação. Coleção currículo, políticas e práticas. Porto: Porto Editora, 2000.

PAOLI, M.C. Os trabalhadores urbanos na fala dos outros. Tempo, espaço e classe na história operária brasileira. In: LOPES, J.S.L. (coord.). **Cultura e identidade operária**. Aspectos da cultura da classe trabalhadora. Rio de Janeiro: UFRJ-Museu Nacional: Marco Zero, p. 53-101, 1987.

_____. Apresentação e introdução. In: OLIVEIRA, F. de; PAOLI, M. C. (orgs.) **Os sentidos da democracia: políticas de dissenso e hegemonia global**. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 7-23, 1999.

PARSONS, T. **O sistema social**. Madrid: Alianza editorial, 1966.

_____. **Sociedades**. Perspectivas evolutivas e comparativas. São Paulo: Livraria Pioneira, 1969.

_____. **Social systems and evolution of action theory**. New York: The Free Press; London: Collier Macmillan, 1977.

PASCHOALICK, W. **Análise do processo de encaminhamento de crianças das classes especiais para deficientes mentais, desenvolvido nas escolas de 1º grau da delegacia de ensino de Marília**. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo 1981.

PHILLIPS, D.; BERMAN, Y. *Social quality and community citizenship*. **European Journal of Social Work**. V. 4, n. 1, Oxford University Press, p. 17-28, 2001.

POCHMANN, M.; AMORIM, R.; SILVA, R. (orgs.) **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

POPKWETZ, T.; LINDBLAD, S. Estatísticas educacionais como um sistema de razão: relações entre governo da educação e inclusão/exclusão sociais. **Educação e Sociedade**. V.22, n. 75, p. 111-148. Campinas, SP, ago 2001.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: GRAAL, 1978.

PRIETO, R.G. Formação de professores para o atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais: diretrizes nacionais para a educação básica e a educação especial. In: SILVA, S.; VIZIM, M. (orgs.) **Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiências**. Campinas, SP: Mercado das Letras: Associação de Leitura do Brasil, p. 125-151, 2003.

RAMOS, M.N. **A pedagogia das competências: autonomia ou adaptação?** São Paulo: Cortez, 2001.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

SAWAIA, B. Introdução: exclusão ou inclusão perversa? In: SAWAIA, B. (org.). **As artimanhas da exclusão**. Análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 7-13, 1999.

SCHNEIDER, D. Alunos excepcionais: um estudo de caso de desvio. In: VELHO, G. (org.). **Desvio e divergência: uma crítica da patologia social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1977.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SHIROMA, E.O; MORAES, M.C.M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. (Coleção O que Você Precisa Saber Sobre...). Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SHIROMA, E.O. A outra face da inclusão. **TEIAS**: Revista da Faculdade de Educação. N. 3. Rio de Janeiro: UERJ, pp. 29-37, 2001.

SASSAKI, R. K. **Inclusão**. Construindo uma sociedade para todos. Coleção Inclusão. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

SCHEIBE, L. Políticas para a formação dos profissionais da educação neste início de século: análise e perspectivas. 26^a REUNIÃO ANUAL DA ANPED, **ANAIS**, Poços de Caldas/MG, 2003.

SCHOECK, H. **Diccionario de sociología**. Barcelona: Editorial Herder, 1985.

SILVA, S. **Educação especial**: um esboço de política pública. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

SILVA, A G. **O movimento apaeano no Brasil**: um estudo documental (1954-1994). Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1995.

SILVA, F. **As relações entre ensino, aprendizagem e deficiência mental desenhando a cultura escolar**. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2003.

SIMON, J. **A integração escolar das crianças deficientes**. Coleção práticas pedagógicas. Lisboa: ASA, 2000.

SOARES, M.A L. **A educação do surdo no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados; Bragança Paulista, SP: EDUSF, 1999.

SPOSÁTI, A. A inclusão social e o programa de renda mínima. **Serviço Social e Sociedade**. N. 66, ano XXII, p. 76-90. São Paulo: Cortez, jul 2001.

_____. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In: **Por uma sociologia da exclusão social** – o debate com Serge Paugam. O debate em torno de um conceito. São Paulo: EDUC, 1999, p. 126-138.

STAINBACK, S.; STAINBACK, W. **Inclusão** - um guia para educadores. Porto Alegre: Artmed, 1999.

STEIN, R.H. Capital social, desenvolvimento e políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**. N. 73, ano XXIV. São Paulo: Cortez, p. 157-197, mar 2003.

THOMPSON, E.P. **A miséria da teoria ou um planetário de erros**: uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1981.

TIBALLI, E.F.A. Estratégias de inclusão frente à diversidade social e cultural na escola. In: LISITA, V.M.S. de; SOUZA, L.F.E.C.P. (orgs.) **Políticas educacionais, práticas escolares e alternativas de inclusão escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, p. 195-208, 2003.

TONET, I. **Sobre o conceito de sociedade civil**. Maceió: EDUFAL, 1989.

TOREZAN, A M.; CAIADO, K.R.M. Classes especiais: manter, ampliar ou extinguir? Idéias para debate. **Revista Brasileira de Educação Especial**, v. 2, n. 3, p. 31-37, 1995.

TOSCANO, C. Exclusão social cresceu 11% no Brasil entre 1980 e 2000. **Folha On Line**. Disponível em: <http://www.fsp.br>. Acesso em: 20/05/2003.

VASCONCELOS, E. M. A proposta de “empowerment” e sua complexidade: uma revisão histórica na perspectiva do serviço social e da saúde mental. **Serviço Social & Sociedade**, n. 65, ano XXII, São Paulo: Cortez, março, p. 5-53, 2001.

VIANNA, M.L.T.W. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **BIB**. N. 28, p. 3-41, Rio de Janeiro, 1989.

WANDERLEY, M. B. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, B. (org.). **As artimanhas da exclusão**. Análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 16-26, 1999.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. Brasília: UNB, 1991.

WERNECK, C. **Ninguém mais vai ser bonzinho, na sociedade inclusiva**. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

FONTES DOCUMENTAIS

DOCUMENTOS NACIONAIS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2000a. Disponível em: <http://www.câmara.gov.br>.

BRASIL. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. **Parecer n. 295/69**.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Parecer n. 17**, de 03 de julho de 2001. Brasília, 2001a.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução n. 1/2003**, que assegura o exercício profissional dos professores da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental com formação mínima em nível médio. Brasília, 2003.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. Resolução n° 2, de 11 de setembro de 2001. **Diretrizes nacionais para educação especial na educação básica**. Brasília, 2001b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei n. 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1993.

BRASIL. **Lei Federal n° 7.853/89**. Institui a Política nacional para a integração da pessoa portadora de deficiência. Brasília, 1989.

BRASIL. **Lei n. 10.172/01**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei n. 8.069/90**. Institui o Estatuto da criança e do adolescente. Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei n. 10.098/00**. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências. Brasília, 2000.

BRASIL. MEC/INEP. EFA 2000. **Educação para todos: avaliação do ano 2000**. Informe nacional. Brasília, 1999.

BRASIL. MEC. INEP. **LDBEN 9394/96** que estabelece as Diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. MEC. INEP. **Números da educação no Brasil 2001**. Brasília, 2002.

BRASIL. MEC. **Portaria Ministerial n. 1.679/99**. Dispõe sobre os requisitos de acessibilidade à pessoa portadora de deficiência para instruir processos de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamentos de instituições. Brasília, 1999.

BRASIL. MEC. SEESP. **Educação para todos – EFA 2000. Avaliação: políticas e programas governamentais em educação especial**. Brasília, 2000b.

BRASIL. MEC. SEESP. **Expansão e melhoria da educação especial nos municípios brasileiros**. Diretrizes n. 4, Brasília, 1994a.

BRASIL. MEC. SEESP. **Necessidades especiais na sala de aula**. Brasília, 1998.

BRASIL. MEC. SEESP. **O processo de integração escolar dos alunos portadores de necessidades educativas especiais no sistema educacional brasileiro**. Série Diretrizes, n. 11. Brasília, 1995a.

BRASIL. MEC. SEESP. **Política nacional de educação especial**. Brasília, 1994b.

BRASIL. MEC. SEESP. **Portaria Ministerial n. 1.793**, de 27 de dezembro de 1994. Brasília, 1994.

BRASIL. MEC. SEESP. **Subsídios para organização e funcionamento de serviços de educação especial**: área de deficiência visual. Série Diretrizes n. 8. Brasília, 1995b.

BRASIL. MEC/SEF/SEESP. **Parâmetros curriculares nacionais**. Adaptações curriculares. Estratégias para a educação de alunos com necessidades educacionais especiais. Brasília, 1998.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Presidencial n° 2.306/97**, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n. 1.447-39 de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Presidencial n° 3298/99**, que institui a Política nacional para a integração da pessoa portadora de deficiência. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Presidencial n° 3.554/2000**, de 7 de agosto de 2000. Dá nova redação ao § 2º do art. 3º do Decreto n. 3.276 de 6 de dezembro de 1999, que dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Presidencial n° 3.860/2001**, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação dos cursos e instituições, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>.

BRASIL. Presidência da República. MARE. Câmara da reforma do Estado. **Plano diretor da reformado aparelho do Estado**. Brasília, 1995c. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/publi_04/colecao/plandi8.htm

DOCUMENTOS INTERNACIONAIS

BANCO MUNDIAL. *Departamento de Educación y Políticas Sociales. Prioridades y estrategias para la educación. Version preliminar*, 1995.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001. **Luta contra a pobreza**. Panorama geral. Washington, 2000.

BANCO MUNDIAL. *Social protection sector strategy: from safety net to springboards*. Washington, S/d.

CEPAL. UNESCO. **Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade**. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1992.

CEPAL. *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. México, 2000.

CCE. *A memorandum on lifelong learning*. Bruxelas, 2000.

DAHRENDORF, R. (org.) *Report on wealth creation and social cohesion in a free society*. The Commission on Wealth Creation & Social Cohesion. London, 1995.

DELORS, J. **Educação um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2ª edição, 1999. Relatório para a UNESCO da Comissão internacional sobre educação para o século XXI.

HOLZMANN, R. e JORGENSEN, S. *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Documento de trabajo n. 0006 sobre protección social. Banco Mundial, 2000.

RANSON, S. *The new learning for inclusion and capability: towards community governance in the education action zones*. OCDE, 2001.

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

UNESCO. *The Salamanca statement and framework for action on special needs education*. Spain, 1994.

UNESCO. Necesidades educativas especiales. División de educación de base. *Consulta internacional sobre educación para la primera infancia y las necesidades educativas especiales*. Paris, 1997.

UNESCO. *Sección de Necesidades Educativas Especiales. Dirección de Educación Básica. Salamanca – cinco años después. Una revisión de las actividades de UNESCO a la luz de la Declaración y el marco de acción de Salamanca*. Salamanca, 1999a.

UNESCO. *La participación en la educación para todos: la inclusión de alumnos con discapacidad*. Boletín EFA 2000, 1999b.

UNESCO. Special Needs Education. Division of Basic Education. **Inclusive Schools & Community Support Programmes**. Report 1996/1997- First Phase. Paris, 1999c.

UNESCO. *Educación para todos en las Américas. Marco de acción regional*. Santo Domingo, República Dominicana, 2000.

UNESCO. *Declaración de Cochabamba*. Cochabamba, Colombia, 2001.

APÊNDICE

1) A UNESCO foi criada em 1945 e atua com projetos de cooperação técnica, científica e educacional com 188 estados membros. Sua ação no Brasil iniciou em 1972, com maior impulso a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos (1990). Suas atividades em nosso país situam-se em setores como educação, cultura, ciência, tecnologia, informática, comunicação, meio-ambiente, direitos humanos e gestão social. Tem enfatizado a participação da sociedade civil na provisão de políticas públicas, estabelecendo vínculos com associações como CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação; UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais; CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, bem como com institutos e fundações empresariais: Fundação Bradesco; Odebrecht; SEBRAE; Instituto Cultural ITAÚ; Instituto H. Levy; SESI; Instituto Ayrton Sena.

2) O BANCO MUNDIAL foi criado em Bretton Woods (EUA) ao final da Segunda Guerra Mundial com o objetivo de financiar a reconstrução da Europa. Atualmente sua meta principal tem sido anunciada como a redução da pobreza. Atua com financiamentos de projetos em 183 países por meio de cinco organizações: BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento; AID – Associação Internacional de Desenvolvimento; IFC – Corporação Financeira Internacional; AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos e CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos. Sua atuação no Brasil iniciou em 1949.

3) A CEPAL foi criada em 1948, como uma comissão regional das Nações Unidas, com sede em Santiago do Chile. Seu objetivo está relacionado a contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina e Caribe (que foi incorporado mais tarde), além de coordenar ações nesse sentido e reforçar o relacionamento econômico entre os países da região.

4) A OCDE foi criada em 1960, na França. Seus objetivos estão relacionados a promover políticas públicas que busquem o desenvolvimento econômico sustentável, visando à estabilidade financeira. Essa organização foi formada originalmente por 20 países e mais 10 foram integrados a partir da década de 1960, o que representa um número pequeno de estados membros se comparado ao Banco Mundial e UNESCO. Entretanto, a OCDE afirma

estar contribuindo para uma expansão econômica também de estados não membros (como é o caso do Brasil) por meio da expansão de um comércio mundial calcado no “multilateralismo” e na não discriminação.

5) A Comissão sobre Criação de Riqueza e Coesão Social reuniu-se em Londres e publicou um relatório em 1995 sob a coordenação de Ralf Dahrendorf.