

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA

LETÍCIA DE JESUS PEREIRA

**O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À
EDUCAÇÃO BÁSICA, NA MODALIDADE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA, E
AOS EDUCANDOS COM DEFICIÊNCIA**

MARÍLIA
2022

LETÍCIA DE JESUS PEREIRA

**O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À
EDUCAÇÃO BÁSICA, NA MODALIDADE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA, E
AOS EDUCANDOS COM DEFICIÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Professora Dra. Marisa Rossignoli.

MARÍLIA
2022

P436p Pereira, Letícia de Jesus
O papel do estado na garantia do direito social fundamental à educação básica, na modalidade educação especial inclusiva, e aos educandos com deficiência / Letícia de Jesus Pereira. - Marília: UNIMAR, 2022.
144f.

Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Universidade de Marília, Marília, 2022.

Orientação: Profa. Dra. Marisa Rossignoli

1. Educação Especial 2. Estado 3. Inclusão Escolar 4. Pessoas com Deficiência I. Pereira, Letícia de Jesus

CDD – 341.27

LETÍCIA DE JESUS PEREIRA

**O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À
EDUCAÇÃO BÁSICA, NA MODALIDADE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA, E
AOS EDUCANDOS COM DEFICIÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília, como requisito parcial para obtenção título de Mestre em Direito, sob a orientação da Professora Marisa Rossignoli.

Aprovada em: 30/09/2022.

BANCA EXAMINADORA

ORIENTADOR: PROFESSORA DRA. MARISA ROSSIGNOLI
UNIVERSIDADE DE MARÍLIA (UNIMAR/ PPGD)

EXAMINADOR EXTERNO: DIRCEU PEREIRA SIQUEIRA
UNIVERSIDADE CESUMAR (UNICESUMAR)

EXAMINADORA INTERNA: PROFESSORA FRANCIS MARÍLIA PÁDUA
UNIVERSIDADE DE MARÍLIA (UNIMAR/ PPGD)

À minha avó, Júlia Pereira (*in memoriam*),
e à minha mãe, Valderez de Jesus
Pereira, ambas, fonte de força para que
eu jamais desista daquilo que me
proponho a fazer.

AGRADECIMENTOS

Ninguém chega a lugar nenhum sozinho. Neste percurso de 2 anos de jornada, muitos foram os que contribuíram de forma direta e indireta para que eu conseguisse chegar onde estou, por isso, não poderia deixar de agradecer àqueles que estiveram comigo nesses momentos, os quais não foram fáceis.

Em primeiro, agradeço a Deus pela dádiva da existência, por me manter firme a cada momento que pensei em desistir, a cada momento que pensei que não seria capaz, que não daria conta das atribuições profissionais, acadêmicas e pessoais. Sabendo que “a fé move montanhas”, foi ela que me sustentou até o momento.

Agradeço à minha mãe, Valderez de Jesus Pereira, pessoa simples, humilde que, apesar de ter cursado apenas a 3ª série do ensino fundamental, foi se doando dia a dia para que eu conseguisse alcançar meus objetivos por meio do estudo. Devo tudo o que sou e tudo o que tenho ao seu esforço, à sua coragem e à sua dedicação.

Agradeço à minha família: minhas tias, Marinez de Jesus Pereira, Valdenir de Jesus Pereira; aos meus irmãos Eliziane de Jesus Pereira, Fernando de Jesus Pereira; aos meus primos queridos, Davyd Kevin Pereira, Lyvia Maria Pereira Mendonça, Luan Kennedy Pereira Mendonça e Ana Júlia Pereira; aos meus sobrinhos que tanto amo, Ana Laiza Costa Rodrigues e Fernando Gabriel Farias Pereira, o meu muito obrigada por todo o carinho dedicado a mim nas visitas a Pinheiro/MA.

Ao meu namorado, Matheus Gomes de Cena, que compartilhou comigo todos os momentos desta jornada, desde a aprovação até os prazos curtos para elaboração dos artigos e desta dissertação. Não poderia deixar de agradecer as renúncias que fez aos seus momentos de lazer para estar por perto, me apoiando, me incentivando e acreditando em mim, e dizendo “você vai dar conta”, sempre que eu dizia que não daria.

Aos meus amigos que compreenderam a minha ausência nas programações comuns dos fins de semana, mas, mesmo assim, não desistiram de me chamar (risos).

Aos meus colegas de conversas diárias na Unisulma, com os quais compartilhei grandes momentos.

À minha orientadora Marisa Rossignoli, por toda dedicação, paciência, gentileza, educação na condução dessa orientação. Poucas são as vezes em que somos cobrados de uma forma tão gentil, e isso, na condição de professora, me fez perceber que o processo de orientação pode ser suave e ainda assim ser eficaz. O meu muito obrigada.

Ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Direito da Unimar, com quem aprendi a ter outra perspectiva sobre a função do direito.

RESUMO

PEREIRA, Letícia de Jesus. **O PAPEL DO ESTADO NA GARANTIA DO DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA, NA MODALIDADE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA, E AOS EDUCANDOS COM DEFICIÊNCIA**

Este trabalho resulta da pesquisa sobre o papel do Estado na garantia do direito social fundamental à educação básica, na modalidade educação especial, considerando a perspectiva inclusiva, aos educandos com deficiência. Para tanto, o objetivo geral consiste em analisar o papel do Estado na garantia desse direito social fundamental. Como metodologia, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental. Na revisão bibliográfica, pôde-se contextualizar o problema e ter aparato para fundamentar o referencial teórico norteador, com amparo nos seguintes autores: Amaral (1995), Barros (2019), Chaves e Raiol (2022), Fischer (2006), Flash (2012), Hachem (2016), Mazzotta (2011), Mendes (2006), Saviani (2013;2018), entre outros. Na pesquisa documental, promovida em materiais que não receberam tratamento analítico, foram analisados documentos nacionais e internacionais, tais como Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (Decreto nº 6949/2009), Declaração de Salamanca (1994), Constituição da República Federativa do Brasil (1988), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015) e os Decretos que instituíram as Políticas Nacionais de Educação Especial (Decreto n. 6.517 de 2008 e Decreto n. 7.611 de 2011). Utilizou-se a abordagem qualitativa, posto que, ao analisar a responsabilidade do Estado na promoção do direito à educação inclusiva, é impossível chegar a conclusões meramente quantificadas. A partir do estudo, constatou-se que ainda há certa transferência de responsabilidade ao setor privado, mormente às instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, o que se dá por meio de apoio financeiro e técnico, conforme prevê a lei. Além disso, a inclusão que se afirma existir é traduzida apenas pelo aumento no número de matrículas dos alunos da educação especial na classe comum, e, conforme abordado no trabalho, incluir é mais do que isso, pois demanda mudanças que perpassam pela estrutura do prédio, pelas práticas pedagógicas, pelo currículo, avaliação, além do apoio do Atendimento Educacional Especializado, o qual nem sempre é disponibilizado pela rede pública.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Educação especial. Pessoas com deficiência. Inclusão escolar.

ABSTRACT

This thesis is the results of a research on the role of the State in guaranteeing the fundamental social right to basic education in the special education modality, considering the inclusive perspective, to students with disabilities. Therefore, the general objective is to analyze the role of the State in guaranteeing this fundamental social right. Regarding the methodology, bibliographic and documental research was adopted. In the literature review, it was possible to contextualize the problem and have reference for the guiding theoretical framework, with support from the following authors: Amaral (1995), Barros (2019), Chaves e Raiol (2022), Fischer (2006), Flash (2012), Hachem (2016), Mazzotta (2011), Mendes (2006), Saviani (2013;2018), and others. In the documentary research produced with materials that did not receive analytical treatment, national and international documents were analyzed, such as Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Decreto nº 6949/2009), Salamanca Declaration (1994), Constitution of the Federative Republic of Brazil (1988), National Education Guidelines and Bases Law (LDB - Law nº. 9.394/1996), Brazilian Law for the Inclusion of Persons with Disabilities (Statute of Persons with Disabilities - Law nº. 13.146/2015), and the Decrees that instituted the National Special Education Policies (Decree n. 6.517/2008 and Decree n. 7.611/2011). A qualitative approach was used since when analyzing the responsibility of the state in promoting the right to inclusive education, it is impossible to reach merely quantified conclusions. From the study it was found that there is still a certain transfer of responsibility to the private sector, mainly to non-profit community, confessional and philanthropic institutions, which is provided through financial and technical support, as provided for by law. In addition, the inclusion that is claimed to exist is only translated by the increase in the number of enrollments of special education students in the common class, and as discussed in the work, including is beyond that, as it demands changes that permeate the structure of the building, the pedagogical practices, the curriculum, evaluation, in addition to the support of the Specialized Educational Service, which is not always available through the public network.

KEYWORDS: State. Special education. People with disability. School inclusion.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AD	Agência de Desenvolvimento Internacional
AEE	Atendimento Educacional Especializado
APAE	Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADEME	Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais
CDPD	Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
CENESP	Centro Nacional de Educação Especial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
DIEPRO	Divisão de Qualificação e Encaminhamento Profissional
DIFON	Divisão de Fonoaudiologia
DF	Distrito Federal
ECOSOC	Conselho Económico e Social das Nações Unidas
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBC	Instituto Benjamin Constante
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPC	Instituto para Cegos “Padre Chico”
INES	Instituto Nacional de Educação de Surdos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISL	Instituto Santa Luzia
ISR	Instituto São Rafael
LBI	Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIBRAS	Língua Brasileira de Sinais
MEC	Ministério da Educação
MI	Mandado de Injunção
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional da Educação
PNEE	Políticas Nacionais de Educação Especial
PNEEPEI	Política Nacional de Educação Especial sob a Perspectiva da Educação Inclusiva
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
PSB	Partido Socialista Brasileiro
SEESP	Secretaria de Educação Especial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESI	Serviço Social da Indústria
SRM	Salas de Recursos Multifuncionais
TGD	Transtorno Global do Desenvolvimento
TEA	Transtorno do Espectro Autista
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO	18
1.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL.....	18
1.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	28
1.3 O DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO E O MÍNIMO EXISTENCIAL	37
1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL.....	46
2 A EDUCAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	56
2.1 PESSOA COM DEFICIÊNCIA: DE SUJEITO INDESEJADO À SUJEITO DE DIREITOS	57
2.2 INTEGRAÇÃO ESCOLAR DE ALUNOS COM DEFICIÊNCIA	65
2.3 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO PARA EDUCANDOS COM DEFICIÊNCIA	74
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA	84
3 A RESPONSABILIDADE ESTATAL E OS MEIOS DE PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	94
3.1 A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL PELO ESTADO.....	95
3.2 A EDUCAÇÃO ESPECIAL: ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	107
3.3 O CENÁRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, NA MODALIDADE ESPECIAL NO BRASIL	117
CONCLUSÃO	129
REFERÊNCIAS	133

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) prevê a educação como um direito social, conforme art. 6º, demandando, via de regra, um comportamento positivo do Estado quanto ao seu cumprimento. Além disso, estabelece em seu art. 205 que a educação é direito de todos, sendo dever do Estado e da família, “[...] promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e de sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Sendo direito de todos, não pode haver distinção ou discriminação no que se refere ao público para o qual se destina. Isto porque, de acordo a norma constitucional, o ensino deve basear-se no princípio da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, nos termos do art. 206, inciso I (BRASIL, 1988). Entretanto, será que essa igualdade de condições alcança os educandos com deficiência?

Não se trata, no caso, de uma tarefa fácil responder ao questionamento, mesmo porque, durante muito tempo as pessoas com deficiência foram invisíveis aos olhos do Estado, pois não possuíam sequer o direito à vida, já que na Grécia antiga, não nascendo para servir na guerra, não era útil para os fins do Estado. Com o passar do tempo, muito embora passassem a ter o direito à vida, eram segregados em instituições como igrejas, manicômios, hospitais, prisões etc., numa forma clara de afastar do convívio social *criaturas* indesejadas. Nesse contexto, longe de serem considerados como sujeitos de direitos, eram objetos de caridade ou de experiências médicas com fins de padronização do corpo e da mente.

Quanto a essa forma de normalização do corpo para o alcance dos padrões socialmente aceitos, o intuito era a inserção ou reinserção social para fins de atender aos interesses do mercado, já que havia escassez de mão obra. Atendia-se, por conseguinte, dois objetivos: a) destinar força de trabalho para o capital, para então, ao se tornar útil, b) não onerar os cofres públicos devido à sua *incapacidade*.

O movimento de luta das pessoas com deficiência pelo seu reconhecimento como sujeitos de direitos deu-se a partir da metade do século XX, quando buscavam o tratamento igualitário, sem discriminação, com oportunidade de acesso a direitos antes negados, dentre eles, o convívio com os *ditos normais*.

Aos poucos foi surgindo o debate sobre a necessidade de integração da pessoa com deficiência, oportunizando a ela ambientes menos restritos. Passou-se a considerá-la como educável, entretanto, para que tivesse o direito de ser inserida com os outros, não deficientes, primeiro teria que atender a determinados padrões, motivo pelo qual, antes de frequentar salas comuns, deveria ser educada em salas especiais, ainda que nas escolas comuns regulares.

Mas isso ainda não era suficiente. Estabelecer às pessoas com deficiência que elas se adequassem para poder ter o direito ao convívio com os outros, era negar-lhe o próprio direito de ser diferente, de ter a sua subjetividade. Quem deve se adequar, a partir das novas concepções, não é a pessoa com deficiência, mas sim o ambiente, pois é ele o limitado quando, por exemplo, não oferece acesso, quando, na escola de ouvintes, não oferece um intérprete de Libras para o educando com surdez etc.

Assim, as ideias de uma educação inclusiva começaram a ser difundidas na década de 1980, o que levou os organismos internacionais a discutirem a possibilidade de conferir às escolas públicas do ensino comum regular condições para o acesso às pessoas com deficiência, sem que tivessem que passar por qualquer estágio normalizador de comportamento. Em outros termos, elas passariam a ter acesso direto às dependências da escola, em seu sentido macro, às salas comuns, ao ensino oferecido a todos e ao currículo comum adaptado às suas condições.

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos, documento resultante da Conferência realizada em Joimtien, em 1990, na Tailândia, evidenciou a necessidade de se buscar a igualdade de acesso, justiça social e combate à discriminação, e educação a pessoas com qualquer tipo de limitação, ampliando os meios e conteúdos da Educação Básica, e melhoria do ambiente de estudos (MIRANDA, 2008).

A força dos organismos e das agências internacionais fizeram com que países como o Brasil aderissem às ideias inclusivas, o que acabou repercutindo em todo o seu arcabouço legislativo, passando a estabelecer Políticas Nacionais de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva.

Baseado nesse processo de reconhecimento de direitos, bem como na previsão legal sobre a inclusão de alunos com deficiência preferencialmente na rede regular, o presente trabalho tem como objeto de estudo o papel do Estado na

garantia do direito social fundamental à educação básica, na modalidade educação especial inclusiva, aos educandos com deficiência, considerando todo o arcabouço normativo que prevê a inclusão como prática, bem como a manutenção de incentivos e investimentos que estimulam que essa modalidade de ensino continue se dando em ambientes segregadores.

Assim, o problema de pesquisa cinge-se à seguinte questão: Como se dá a prestação do direito social fundamental à educação básica pelo Estado, na modalidade educação especial inclusiva, e aos educandos com deficiência?

Nesse compasso, o objetivo geral consiste em analisar o papel do Estado na garantia do direito social fundamental à educação básica, na modalidade educação especial, considerando a perspectiva inclusiva, prestada aos educandos com deficiência. Os objetivos específicos consistem em: a) compreender a educação como um direito social fundamental, demandando do Estado a elaboração e execução de políticas públicas para que se adquira a sua efetividade.; b) evidenciar o processo de educação de pessoas com deficiência, explicitando os principais momentos históricos de completa invisibilidade até chegar à concepção de inclusão, como reconhecimento dos direitos a elas inerentes; c) analisar a responsabilidade do Estado na promoção da Educação Especial na perspectiva inclusiva e a manutenção de serviços especializados, prestados pelo setor privado, que se orientam pelo atendimento exclusivo aos educandos com deficiência, desconsiderando, para tanto, os princípios inclusivistas.

A pesquisa é construída a partir de uma revisão bibliográfica e documental, de modo que fosse possível aprofundar o conhecimento acerca da fundamentalidade do direito social à educação, do direito à inclusão educacional de pessoas com deficiência e da responsabilidade estatal na promoção desse direito, conforme dispõe o Texto Constitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), aliado aos demais instrumentos normativos que consagram esse direito.

A revisão bibliográfica confere a possibilidade de contextualizar o problema e ter aparato para fundamentar o referencial teórico norteador deste trabalho. Por isso, busca-se levantar as ideias defendidas pelos pesquisadores a partir do maior número possível de material bibliográfico já publicado (GIL, 2002). Assim, dialoga-se com autores como Amaral (1995), Barros (2019), Chaves e Raiol (2022), Fischer

(2006), Flash (2012), Hachem (2016), Mazzotta (2011), Mendes (2006), Saviani (2013; 2018), entre outros.

A pesquisa documental, por sua vez, promovida em materiais que ainda não receberam tratamento analítico (GIL, 2002), deu-se com base em documentos internacionais e nacionais. Os documentos analisados no plano internacional foram: Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (Decreto nº 6949/2009) e Declaração de Salamanca (1994).

No âmbito nacional, os documentos analisados foram: Constituição da República Federativa do Brasil (1988), quando trata de disposições referentes à educação especial; Lei que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/1996), principalmente no que concerne às disposições referentes à educação especial; Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência – Lei nº 13.146/2015) e os Decretos que instituíram as Políticas Nacionais de Educação Especial (Decreto n. 6.517 de 2008, atualmente revogado, Decreto n. 7.611 de 2011) para fins de evidenciar as principais políticas públicas de inclusão educacional previstas no ordenamento jurídico para as pessoas com deficiência.

Nesse contexto, a abordagem escolhida é a qualitativa, posto que permite ao pesquisador a oportunidade de se aprofundar no tema investigado, já que:

[...] se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2002, p. 21-22).

Nesse sentido, ao abordar o tema proposto, que é o papel do estado na garantia de promoção do direito à educação inclusiva aos educandos com deficiência, evidencia-se a impossibilidade de chegar a conclusões meramente quantificadas em equações e estatísticas, pois, tais conclusões são alcançadas por meio da análise dos fenômenos sociais e do comportamento humano, os quais ocorrem em determinado tempo, cultura e local, de acordo com as crenças, os símbolos e o contexto em que estão inseridos (MINAYO, 2002).

Assim sendo, a pesquisa está organizada em três capítulos, além da introdução e conclusão. No primeiro capítulo aborda-se a educação como direito

social fundamental, momento em que se discute a evolução do tratamento dado a esse direito nas Cartas Constitucionais, desde a Constituição Imperial até a Constituição de 1988, atualmente em vigor; além de evidenciar as principais teorias sobre a educação básica, compreendida, assim, dentro do mínimo existencial. Além disso, parte-se do pressuposto de que a educação como direito social fundamental, demanda do Estado uma prestação, e essa prestação dá-se por meio da elaboração de políticas públicas.

O segundo capítulo trata da educação de pessoas com deficiência. Para tanto, dividido em 4 subseções, aborda, por primeiro, a pessoa com deficiência como sujeito sem direitos, invisível ao Estado e à sociedade, vivendo em ambientes totalmente segregadores; após, são discutidas as questões sobre a integração, quando adquirem o direito, ainda que não suficiente, de convívio com os não deficientes; os organismos internacionais, no entanto, foram ditando novas regras e isso refletiu na redefinição do papel do Estado no que concerne à promoção do direito à educação, bem como na forma de prestação da educação especial.

O terceiro capítulo aborda a responsabilidade do Estado na promoção da Educação Básica, na Modalidade Educação Especial no Brasil, de modo que se discute a efetividade desse direito pelo próprio poder público e a transferência dessa responsabilidade às entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, proporcionando, senão em todas as vezes, mas em muitas delas, a segregação que se busca afastar.

1 O DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

A educação é direito de todos. Para chegar à concepção atual de que a educação é um direito que deve ser ofertado a todos, sem distinção de qualquer natureza, devendo ser promovida em igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, é necessário percorrer um longo processo histórico até chegar à assertiva de se tratar de um direito público subjetivo.

Este capítulo tem como objetivo, portanto, compreender a educação como um direito social fundamental, demandando do Estado a elaboração e a execução de políticas públicas para que se adquira a sua efetividade.

Para tanto, faz-se necessário revisitar como esse direito foi tratado pelas Constituições que antecederam a Constituição Federal de 1988, abordando, por meio da análise dos dispositivos normativos, como o Estado se posicionava no sentido de dar integral cumprimento à norma.

Além disso, abordam-se as disposições previstas na Constituição Federal de 1988, evidenciando os princípios que caracterizam a educação como um direito fundamental, sem o qual, não há o exercício da cidadania, motivo pelo qual é abordado dentro do contexto do mínimo existencial, haja vista que outros direitos são exercidos a partir dele. Por último, abordam-se as Políticas Públicas Educacionais a fim de compreender a postura do Estado quando decide fazer ou não fazer algo, ou quais as estratégias que decide adotar para conferir ao direito à educação a efetividade esperada.

1.1 O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

A fim de evidenciar as características atuais do direito à educação, levando em consideração as disposições contidas na Constituição Federal de 1988, importante que se faça, ainda que de forma breve, um retrospecto nas Constituições que a antecederam, com o intuito de demonstrar as modificações no tratamento jurídico-constitucional de tal direito.

Após a independência política do Brasil, em 1822, o país precisava se reestruturar, e isso incluía ter disposições normativas próprias. Com isso, em 25 de março de 1824, era outorgada por D. Pedro I a primeira Constituição do Império, a qual foi muito tímida no que concerne ao direito à educação, prevendo em seu art. 179, inciso XXXII, o direito à instrução primária e gratuita a todos os cidadãos brasileiros (BRASIL, 1824).

O único princípio estabelecido pela primeira Constituição foi, portanto, o da gratuidade, muito embora apresentava-se como um ideal a ser atingido, já que isso demandaria a organização de um sistema público de ensino que, de fato, não havia. Criou-se, então, a obrigatoriedade de que em cada povoado fosse instalada uma escola de primeiras letras, por força do que previa a Lei de 15 de outubro de 1827 (SAVIANI, 2013a).

Ressalta-se, por oportuno, que essa educação gratuita para todos os cidadãos era restrita, uma vez que, de acordo com o art. 6º dessa Constituição¹, os escravos e os índios não eram considerados cidadãos, e estes representam cerca de 40% da população. Em outros termos, a educação para todos não abrangia todos em seu sentido macro, pois, para quase metade da população, esse direito não era devido.

Em 12 de agosto de 1834, é editado um Ato Adicional à Constituição do Império que transferia para as Províncias a competência de legislar e promover a instrução pública, desobrigando o Estado nacional desse nível de ensino. Saviani (2013a) destaca um ponto positivo nessa disposição, tendo em vista que, a partir de então, a instalação de escolas seria um processo mais fácil por dispensar a autorização da Assembleia Geral.

A partir daí, para a criação e instalação de escolas, o processo passaria a ser menos burocrático e mais ágil, favorecendo a ampliação do acesso ao ensino

¹ Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os illegitimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia.

V. Os estrangeiros naturalisados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação (BRASIL, 1824).

público, já que a sistemática anterior, dependente da autorização da Assembleia, era um processo lento. Constatação disso é que, em 1832, havia apenas 180 escolas, e destas, 40 não possuíam professores (LIMA, 2010).

As províncias não possuíam estrutura financeira ou técnica para promover a difusão do ensino, o que tornava a disposição acerca da gratuidade da educação, assim como previa a Constituição do Império, muito difícil de alcançar a sua concretude (SAVIANI, 2013b).

Assim, no que concerne à efetividade da educação, o século XIX é marcado pela omissão sistemática e pela mínima intervenção do Estado, repercutindo no que Lima (2010) diz se tratar de um reforço à estratificação social, resultando na pirâmide educacional no Brasil, a qual sempre acompanhou a pirâmide de distribuição da renda e da riqueza.

A média anual de recursos financeiros destinados à educação, no período entre 1840 e 1888, correspondia apenas 1,80% do orçamento do governo imperial e, especialmente para a educação primária e secundária, a média foi de 0,47%. Em 1844, foi o ano de menor investimento, apenas 1,23%, e deste, somente 0,11% para a instrução primária. Em 1888, foi o ano de maior investimento, com 2,55% para a educação e 0,73% para a instrução primária e secundária (SAVIANI, 2013b).

Nota-se que o investimento no direito à educação não era uma das prioridades do Império, visto que o percentual de todo o orçamento público era irrisório, persistindo o conflito entre o que dispunha a norma e o que era realmente efetivado, motivo pelo qual o sistema nacional de ensino não se implantou e o déficit histórico em matéria de educação foi apenas aumentando (SAVIANI, 2013b).

Grandes transformações na cidadania e nos direitos políticos e sociais foram esperadas com o fim da monarquia no Brasil, fato esse que repercutiu na elaboração de um novo diploma normativo, a Constituição da República de 1891. Entretanto, a educação também não era uma das prioridades da República, haja vista que o analfabetismo, nessa época, alcançou o percentual de 85% (LIMA, 2010).

Das principais disposições, cabe ressaltar que à União competia legislar sobre o ensino superior e traçar diretrizes da educação nacional, enquanto que os estados ficaram competentes para legislar sobre o ensino secundário e primário. De acordo com Lima (2010), houve a separação entre o ensino primário e profissional e um ensino secundário fragmentado e com restrições de acesso ao Ensino Superior.

Assim como no Império, o princípio da obrigatoriedade do ensino não foi erigido a princípio constitucional, de modo que o Estado não coagia os pais a colocar seus filhos na escola, mas cada Província (estado) poderia dispor acerca da gratuidade e da obrigatoriedade.

Destaca-se, ainda, a previsão da laicidade como princípio educacional², princípio este que se baseia na educação sem vinculação à igreja ou religião, consistindo na ruptura, do ponto de vista jurídico, do ensino prestado pelos padres da Companhia de Jesus (jesuítas), como ocorria no país.

Nesse sentido, Saviani (2013b, p. 749) explica:

Claro que o empenho em laicizar a esfera pública, remetendo para o âmbito privado todas as questões de ordem confessional, implicava uma forte responsabilidade do governo central na instituição de um sólido sistema público de ensino, extensivo a todo o território da nação que acabava de se organizar como um Estado republicano. No entanto, isso também não veio a ocorrer.

Esse sistema organizado, tendente a proporcionar uma educação para todos os brasileiros, não aconteceu, pelo contrário, ao longo da Primeira República, esse direito continuou estagnado e os números de analfabetos se mantiveram no índice de 65% entre 1900 e 1920, com um aumento considerável nos números, pois, de 6.348.869, em 1900, em 1920 o número era de 11.401.715 (SAVIANI, 2013b).

De acordo com Flash (2011), o sistema escolar era uma projeção da mentalidade colonial, muito embora o período já fosse republicano, visto que o poder era exercido pelas oligarquias rurais; a burguesia industrial em ascensão tinha como referência a classe latifundiária, e as classes emergentes não tinham afinidade com a camada mais pobre da população. Em outros termos, a promoção da educação era uma possibilidade de preservar a estrutura aristocrata existente até então.

Nesse sentido, as oportunidades educacionais eram diferentes, pois, dependendo da classe social na qual o indivíduo estava inserido, havia o fortalecimento de um sistema que Ribeiro (2021) denomina de “bifurcação dos caminhos escolares” após o primário: a via para o povo eram as escolas profissionais, enquanto a via para a elite eram as escolas secundárias articuladas para preparar o aluno para o ingresso no ensino superior (FLASH, 2011).

² Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 6º Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos (BRASIL, 1891)

A Constituição da República de 1934, foi a primeira a destinar um capítulo para as disposições do direito à educação. No Título V, intitulado como “Da Família, da Educação e da Cultura”, estava contido o Capítulo II (“Da Educação e da Cultura”), prevendo princípios antes ignorados pelas duas Constituições que a antecederam, tais como: a) universalidade do direito à educação³; b) gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário⁴; c) liberdade de ensino (art. 150, parágrafo único, alínea c)⁵; d) estabilidade e remuneração condigna dos professores (art. 150, parágrafo único, alínea f)⁶; e) liberdade de cátedra (art. 155)⁷, dentre outros.

Cabe destacar que a própria Constituição, em seu art. 156, previa que a União e os Municípios deveriam aplicar, no mínimo, 10% do orçamento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos; e os Municípios e o Distrito Federal deveriam aplicar, no mínimo, 20% desses valores (BRASIL, 1934). Percebe-se, com isso, a preocupação do constituinte com relação ao reaparelhamento da educação pública e ao investimento por meio da vinculação orçamentária no sentido de dar efetividade a esse direito, a qual fica evidente principalmente quando é comparada com os investimentos no período do Império, que não chegavam a 3%.

De fato, houve um aumento nos investimentos relacionados à educação. Com relação às despesas da União, por exemplo, a educação ocupava o 6º lugar na classificação das áreas, entretanto, as três primeiras – Fazenda, Militar e Viação e Obras Públicas – consumiam 89,8% do orçamento em 1932 e 86,4% em 1936. Os percentuais de investimentos federais na educação passam de 2,1%, em 1932, para 2,5%, em 1936 (RIBEIRO, 2021).

No mesmo período os estados reduzem os investimentos de 15% para 13,4%, e os municípios ampliam de 8,1% para 8,3%. Tudo isso, apesar da

³ Art 149 - **A educação é direito de todos** e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934) (deu-se destaque)

⁴ Art. 150 - Compete à União:

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras a e e, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; (BRASIL, 1934)

⁵c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual; (BRASIL, 1934)

⁶f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna (BRASIL, 1934)

⁷ Art. 155 - É garantida a liberdade de cátedra. (BRASIL, 1934)

disposição da Constituição de 1934 sobre os investimentos da União não serem menor do que 10%, bem como os municípios e estados não investirem menos do que 20% no ensino (RIBEIRO, 2021).

Muito embora tais investimentos estivessem abaixo daquilo que previa a Constituição, de acordo com Ribeiro (2021), foi o bastante para proporcionar certa ampliação na organização escolar, uma vez que ampliou as unidades escolares e, conseqüentemente, o número de matrículas, pois em 1932, eram 2.274.213 pessoas matriculadas, e, em 1936, esse número aumentou para 3.064.446.

Mas isso não foi o suficiente para provocar uma profunda transformação na organização escolar da época. Os números de alunos reprovados continuaram aumentando nos graus elementar e secundário; uma grande quantidade de alunos deixou de concluir o ensino médio e superior em relação à conclusão do elementar, reiterando, com isso, o alto grau de seletividade como uma das principais características da organização escolar brasileira (RIBEIRO, 2021).

A Constituição de 1934 pode ser considerada a primeira a trazer elementos essenciais sobre os princípios e características da educação, muito embora o seu tempo de vida tenha sido efêmero, já que foi substituída pela Constituição de 1937, a qual suprimiu e relativizou alguns princípios editados na Carta anterior, além de retirar do seu bojo a vinculação orçamentária. Por tais motivos, de acordo com Câmara (2013), esta pode ser considerada como a Constituição do retrocesso em matéria de educação.

O caráter público da educação passa a ser relativizado pelo que dispunha o art. 129 ao ditar que o dever da Nação, dos Estados e dos Municípios com relação à promoção da educação à infância e juventude, por meio de instituições públicas de ensino, somente se daria quando faltassem os recursos necessários à educação em instituições particulares (BRASIL, 1937)⁸.

Ainda em conformidade com o art. 129, o legislador diz que o ensino pré-vocacional e profissional é destinado às classes menos favorecidas, sendo dever do Estado. Entretanto, também estabelece que atuará subsidiando a iniciativa dos Estados, Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais, bem como, estipula ser dever das indústrias e dos sindicatos econômicos, a criação,

⁸ Art. 129 - À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

na esfera de sua especialidade, de escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados (BRASIL, 1937).

Ribeiro (2021) destaca que o texto explicita a orientação político-educacional capitalista, tendente à preparação de um maior contingente de mão de obra possível para atender as necessidades do mercado. Entretanto, não o faz com o intuito de superar a dicotomia estabelecida entre trabalho intelectual e manual, uma vez que essa educação é voltada para as “classes menos favorecidas”.

Isso equivale ao simples reconhecimento de que o estágio que pretendem alcançar exige uma mão de obra qualificada de origem social predeterminada (desfavorecida), qualificação esta que, no entanto, não representará a conquista de uma posição social basicamente distinta e sim uma melhora dentro do próprio grupo (RIBEIRO, 2021, p. 149).

Nesse caso, trata-se de uma forma de continuar mantendo a estratificação social, fazendo a distinção entre aqueles a quem se destina uma educação profissionalizante, para fins de atender os interesses do capital, e aqueles a quem se destina uma educação acadêmica, cujo intuito é o ingresso no ensino superior, o que permite a este último, por oportuno, fazer as escolhas, devido às oportunidades que surgem.

Entretanto, de acordo com França (2014), apesar de constar a obrigação das empresas de manterem o ensino primário para os filhos dos operários ou associados, devido à repercussão financeira que isso traria às empresas, estas não se dispuseram ao cumprimento de tal comando, o que, aliado ao fato de não haver regulação por parte do Estado, acabou sendo uma disposição inócua.

A Constituição de 1937, por sua vez, deixa evidente que a educação primária será obrigatória e gratuita, de acordo com o art. 130, mas destaca que essa gratuidade “não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados”. A partir de então, passa-se a exigir dos que não alegassem essa condição ou notoriamente não pudessem alegar a escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937).

Nesse sentido, destaca-se o que diz Flach (2011, p. 290):

Da mesma forma que a limitação de matrículas previstas na Constituição de 1934, a exigência de contribuição para a caixa escolar prevista na Constituição de 1937, além de demonstrar uma concepção limitada, senão estreita sobre a obrigatoriedade e gratuidade do ensino, pode ter contribuído de forma *sui generis* para que a procura pela escola e a

permanência nela se mostrassem de difícil efetividade. Quanto às questões práticas de tal previsão, visto a inexistência de dados, podemos supor que a gratuidade parcial prevista no texto constitucional demonstra uma concepção discriminatória em relação às classes sociais que compõem a sociedade brasileira, fortalecendo a separação entre as mesmas.

As Leis Orgânicas de Ensino surgem no sentido de organizar a educação nacional, e essa organização se deu por parte, não como um sistema integrado, regulado por uma lei unificada. As leis regularam o ensino secundário e primário, os ensinos industrial, comercial e normal, além de estabelecerem a previsão de criação do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), tudo em conformidade com o que dispunha a Constituição de 1937 no que concerne ao dever prioritário do Estado no ensino profissional (SAVIANI, 2013b).

Com o advento da Constituição de 1946, promulgada em 18 de setembro, os princípios da Constituição de 1934 foram resgatados. No Título VI (Da Família, da Educação e da Cultura), do Capítulo II, foram incluídas as disposições acerca “Da Educação e da Cultura”, onde retomou-se a vinculação orçamentária, fixando o percentual de investimento de, no mínimo, 20% para os estados e municípios, e 10% para a União (BRASIL, 1946). Entretanto, de acordo com Saviani (2013b), essa não era a realidade de investimentos, haja vista que em 1955 a União investia cerca de 5,7%; os estados 13,7%; e os municípios, 11,4%.

Flach (2011, p. 292) destaca que:

Considerando a educação como um direito social, podemos inscrever a Constituição de 1946 e a previsão de recursos para aplicação no setor educacional como um compromisso público de garantia para a efetividade de tal direito, principalmente quando os princípios de obrigatoriedade e gratuidade se mostram tão explícitos no texto constitucional, mesmo que tal compromisso não tenha efetividade na prática da política educacional, conforme a história vem demonstrando, visto que o Brasil ainda persegue, nos dias atuais, essa questão.

A educação volta a ser um direito de todos⁹, prevalecendo, nesse contexto, a ideia de educação pública, muito embora também tenha previsto a livre iniciativa à esfera particular¹⁰. O ensino primário obrigatório e gratuito, a liberdade de cátedra e

⁹ Art. 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana (BRASIL, 1946).

¹⁰ Art. 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem (BRASIL, 1946).

concurso público para o provimento dos cargos, bem como a criação de institutos de pesquisa, também foram dispostos na nova Constituição¹¹ (BRASIL, 1946).

Contudo, havia a necessidade de regular a educação no âmbito nacional, e, nesse sentido, é elaborada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961 (Lei nº 4024/61), a qual dispôs sobre a educação primária. Entretanto, de acordo com o art. 30, parágrafo único, a obrigatoriedade para alguns casos foi relativizada, tais como: “comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; insuficiência de escolas; matrícula encerrada; doença ou anomalia grave da criança” (BRASIL, 1961).

A despeito da importância da LDB de 1961, as disposições acima mencionadas caracterizam a formalização da inércia do Poder Público no que concerne às situações em que deveria agir. Isso porque, acaba normalizando a falta de acesso à educação de forma expressa, sem que haja a preocupação em corrigir ou pelo menos diminuir o número de crianças que não frequentavam a escola.

De acordo com os ensinamentos de Flach (2012) acerca da obrigatoriedade do ensino primário, ainda faltava a previsão de mecanismos para que as disposições formais se tornassem ações efetivas, de maneira que a população realmente tivesse acesso a essa educação, o que seria viável com a ampliação do número de vagas e escolas, a contratação de professores, a criação de mecanismos que fiscalizassem e garantissem que os pais ou responsáveis matriculassem as crianças, e o aumento de recursos destinados para tal finalidade.

Com o advento da Constituição de 1967, sob a égide do regime militar, a educação foi tratada em seu Título IV, “Da Família, da Educação e da Cultura”, relativizando o princípio da gratuidade em conformidade ao que dispunha o art. 168, § 3º, inciso III. Havia a possibilidade de substituição do regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido, posteriormente, o reembolso no caso de ensino de grau superior (BRASIL, 1967).

¹¹ Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

[...]

VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigirse-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;

VII - é garantida a liberdade de cátedra.

A Carta Constitucional de 1967 não contemplou os princípios da seleção pelo mérito, estabilidade dos professores, remuneração condigna do corpo docente, vitaliciedade, inamovibilidade dos cargos, tampouco a vinculação orçamentária para os entes públicos. Sobre a Constituição de 1969, formalmente Emenda Constitucional nº 1, de 17 de novembro de 1969, manteve-se os mesmos dispositivos da Constituição de 1967 sobre educação, alterando apenas a redação de alguns dispositivos (SAVIANI, 2013b).

Chegando à atual Constituição da República Federativa de 1988, a educação foi prevista no art. 6º como direito social, além de dedicar a Seção I, do Capítulo III, para tratar especificamente sobre esse direito, em conjunto com a cultura e do desporto. A CF/1988 resgatou princípios suprimidos nas Cartas anteriores, conforme previsto no art. 206 e incisos:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VII - garantia de padrão de qualidade.
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (BRASIL, 1988)

Trata-se, portanto, da Constituição que destinou mais artigos para tratar de forma sistemática sobre o direito à educação. Resgatou princípios antes suprimidos pelas Cartas anteriores, criou novos princípios que mudaram a forma de promoção desse direito, de modo que se universalizou, embora que formalmente, o acesso a todos.

Como se trata da atual Constituição, com as disposições que se aplicam ao direito à educação nos dias de hoje, foi destinado um tópico à parte, para fins de abordar os princípios acima citados de forma individual, embora a uns dê-se maior destaque, compatibilizando-os com o objeto de pesquisa.

1.2 O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 chancelou as mudanças que estavam ocorrendo no país após o fim de um período ditatorial que perdurou por mais de duas décadas. Foram mudanças políticas, administrativas e jurídicas que repercutiram na estrutura estatal, as quais foram imprescindíveis para que possibilitasse a instalação de um Estado Democrático de Direito. Para tanto, o constituinte estabeleceu um rol extenso de direitos e garantias aos cidadãos, sendo uma das características mais marcantes da nova ordem constitucional (HACHEM; KALIL, 2016).

Assim, no Título II “Dos Direito e Garantias Fundamentais”, o legislador estabelece uma ampla proteção aos bens jurídicos, com a subdivisão em cinco capítulos: “Dos Direitos Individuais e Coletivos”, “Dos Direitos Sociais”, “Da Nacionalidade”, “Dos Direitos Políticos” e “Dos Partidos Políticos”. Todos os direitos, portanto, que estão contidos no Título II da Constituição Federal de 1988, são formalmente direitos fundamentais (do art. 5º ao 17º) (BRASIL, 1988).

A educação está prevista na Carta Constitucional em seu art. 6º como um direito social, sendo detalhada no Título VIII, intitulado “Da Ordem Social”, no Capítulo III “Da Educação, da Cultura e do Desporto”, e de forma específica sobre a educação, dos artigos 205 ao 214. No art. 205, a educação é tida como direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, cuja finalidade deve ser o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, bem como a sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Como se percebe, um dos pontos de distinção entre a Constituição de 1988 e aquelas que a antecederam, consiste na titularidade do direito, pois enquanto a de 1988 prevê que a educação é direito de todos, as demais tratavam a educação pública de forma assistencial, à disposição daqueles que provassem falta ou insuficiência de recursos, de forma que havia pouca preocupação em garantir uma educação de qualidade a todos os brasileiros.

Assim, de acordo com Sousa (2010), a nova ordem constitucional prevê uma educação pautada na formação humanística e, concomitantemente, profissional, fixando princípios específicos que devem regê-la, mas além deles, os princípios

gerais estabelecidos na CF/88, mormente o princípio da dignidade da pessoa humana, indicado no art. 1º, III, que será abordado no tópico seguinte.

O art. 206 da atual Carta resgatou princípios antes suprimidos pelas Constituições anteriores, além de criar outros, reforçando as concepções democráticas atingidas pelo regime ditatorial que antecedeu a sua elaboração. Dentre esses princípios, cite-se a igualdade de condições de acesso e permanência, previsto no inciso I, em que é assegurado a todos os brasileiros condições iguais de ingressar na escola, bem como, para aqueles que tiverem ingressado, o Estado deve oferecer condições para a permanência, evitando, com isso, a evasão.

Importante destacar que, para que isso ocorra, é necessário que haja investimento em políticas públicas que garantam a democratização do acesso e a permanência na escola dos grupos minorizados, aqueles que estão à margem, que não conseguem ingressar ou continuar os estudos, seja em decorrência da pobreza, de alguma deficiência, da região onde estão inseridos ou da cor da sua pele.

Quando analisamos o analfabetismo no Brasil fica evidente essa distinção com relação ao acesso à educação. Em 2019, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade chegou a 6,6%, ou seja, 11 milhões de pessoas eram analfabetas. Destas, a maior parte concentra-se na Região Nordeste (13,9%), enquanto que somadas as Regiões Sul e Sudeste, as taxas eram de 3,3%. Na Região Norte, a taxa era de 7,6%, e no Centro-Oeste, 4,9%. Pessoas pretas e pardas representam 8,9% de analfabetos, enquanto pessoas brancas, apenas 3,6% (IBGE, 2019).

O Nordeste é, portanto, a região com o maior índice de pessoas sem qualquer instrução, mas o discurso instaurado é que os nordestinos não se esforçam o suficiente, tal qual pessoas do Sul, por exemplo. Mas será que as oportunidades de acesso, os investimentos nesse direito, são equivalentes nas duas regiões? Do mesmo modo, quando se pensa na desproporção entre o acesso ao ensino a pessoas de cor preta ou branca, há igualdade de condições para os dois públicos?

Sobre a permanência na escola, também não se mostra igualitária, tendo em vista que a proporção de pessoas de 25 anos ou mais que finalizaram a educação básica obrigatória, ou seja, que concluíram o ensino médio, no mínimo, representava apenas 48,8%, em 2019, sendo que 46,6% dessa população estava concentrada nos níveis de instrução até o ensino fundamental completo ou equivalente; 27,4% tinham o ensino médio completo ou equivalente; e 17,4%, o ensino superior (IBGE,

2019). Os dados evidenciam que a educação ainda não é um direito igualmente acessível a todos.

Nas lições de Silva (2009), essa garantia formal de acesso e permanência ao ensino há de ser realizada por meio de ações afirmativas que ofereçam às crianças e adolescentes de famílias de baixa renda,

[...] condições materiais e efetivas de acesso à escola e meios especiais que os ajudem a manter-se nela, não com facilidades de promoção de ano para ano, mas com meios materiais de manutenção própria e de sua família, para que não tenham necessidade de deixar os estudos para trabalhar e ajudar a sustentar a casa. Não se trata de esmola, mas de oferecer uma vida digna aos pais para que os filhos possam estudar (SILVA, 2009, p. 789).

Sabe-se que um programa do governo federal, similar ao que pensava José Afonso da Silva (2009), foi criado em 2001, cujo intuito é justamente a transferência de renda, desde que preenchidos alguns requisitos, às famílias de crianças e adolescentes de baixa renda, pagas mediante bolsa mensal em dinheiro para estimular a frequência escolar regular e, conseqüentemente, oportunizar o acesso e a permanência do aluno na escola.

Mas é necessário ir mais além, pois sem uma mudança profunda nas relações econômicas e sociais, esses programas acabam se tornando apenas paliativos, por mais importante que sejam. É imprescindível, portanto, que se dê condições econômicas às famílias para que as crianças possam, posteriormente, manter-se por si mesmas, sem a necessidade desse atendimento suplementar (SILVA, 2009).

Trata-se, pois, de ratificar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil quando estabelece em seu art. 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Assim, não há justiça social, desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais,

tampouco a promoção do bem-estar de todos se um dos direitos básicos como a educação não for acessível a todos, indistintamente.

Hachen e Kalil (2016, p. 154) evidenciam que:

A educação consiste em um direito fundamental social que possui estreita relação com o desenvolvimento econômico e principalmente social dos Estados, pois sua promoção fomenta o avanço científico e tecnológico, além de permitir aos indivíduos uma maior mobilidade social, o que conseqüentemente contribui com a redução das desigualdades sociais. Ademais, em termos bastante objetivos, é um dos fatores decisivos para o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados, já que um dos critérios utilizados para defini-lo é o grau de escolaridade dos cidadãos.

Entretanto, ainda que a Constituição tenha representado um grande avanço quanto ao tratamento do direito à educação, o acesso a ela não tem sido oportunizado em igualdade de condições. Essa assertiva é reflexo de uma sociedade marcada pela má distribuição de renda, onde o ensino básico, como se percebe, ainda não é ofertado a todos, e essa desigualdade é ainda mais latente quando a análise se volta ao ensino superior, o qual é privilégio de classes economicamente mais favorecidas.

Bobbio (2011, 125), a respeito dessa correlação com os direitos sociais e a redução das desigualdades, leciona que:

A razão de ser de direitos sociais, como a educação, o direito ao trabalho, o direito à saúde, é uma razão igualitária. Todos esses três direitos objetivam reduzir a desigualdade entre quem tem e quem não tem, ou colocar um número cada vez maior de indivíduos em condições de serem menos desiguais no que diz respeito a indivíduos mais afortunados por nascimento ou condição social.

Destarte, estabelece a Constituição, em seu art. 206, inciso IV, acerca da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, o que envolve o não pagamento de quaisquer aportes, bem como o fornecimento de material escolar, transporte, alimentação e tudo o que for necessário ao estudo¹², além da concessão de bolsas de estudos para o ensino fundamental e médio aos educandos que demonstrem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos

¹² Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988)

regulares na rede pública na localidade que reside o estudante (art. 213, §1º, CF/88).

Vê-se que a Constituição amplia o sentido de gratuidade do ensino, não sendo limitado apenas ao ensino fundamental, mas a todos os níveis. Sousa (2010) explica que a gratuidade não pode ser dissociada da obrigatoriedade, à qual está vinculada a concepção de que o direito à educação é um direito social de cidadania genuíno, pois o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva, razão pela qual, a educação básica¹³ é dever do Estado, devendo ser efetivada de forma obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (art. 208, I, CF/1988).

Quanto ao ensino médio, em conformidade com o inciso II, do art. 208, será promovido de forma gratuita e mediante progressiva universalização. Conforme explica Oliveira (1999), essa previsão torna menos efetivo o compromisso do Estado na incorporação futura deste nível de ensino à educação compulsória. Entretanto, aduz que acaba tendo pouco efeito prático, já que o elemento preponderante de sua expansão consiste no fluxo do ensino fundamental e a conseqüente pressão popular para a sua expansão.

Com relação aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, o acesso se dá conforme a capacidade de cada um, de acordo com o inciso V, do art. 208, CF/88. Assim, levando-se em consideração a previsão normativa, seria correto dizer que a pessoa que não teve acesso à educação para além do ensino médio não foi capaz o suficiente? Faltou esforço de sua parte em alcançar, por exemplo, o ensino superior?

Especificamente nesse ponto, a Constituição adota claramente o modelo neoliberal, no qual a garantia dos direitos sociais é reservada a quem conseguir se esforçar o suficiente para alcançá-los, desconsiderando que a cada indivíduo não são dadas as mesmas condições de acesso e permanência.

Destarte, explica Chaves e Gehlen (2019, p. 293):

No modelo neoliberal, a solução para as desigualdades sociais é entendida como responsabilidade de cada indivíduo e de sua capacidade de responder às condições do mercado. Nesse modelo, a principal preocupação é a imposição de uma noção de desenvolvimento, que não

¹³ De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em seu art. 4º, inciso I, a educação básica é organizada da seguinte forma: a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio (BRASIL, 1996).

visa melhorar as situações de vida da população, visto que está orientado pelas exigências do mercado e de crescimento econômico. Também procura ampliar as condições para que o modelo econômico dominante continue estendendo-se com êxito em benefício de poucos, ou seja, da classe dominante que concentra o poder econômico e político, apropriando-se privadamente da maior parte da riqueza socialmente produzida.

Nesse contexto, segundo dados do IBGE (2019), mais de 50% das pessoas que conseguem chegar ao ensino superior concentram maior rendimento, e essa desigualdade no acesso é mais evidente quando a análise se volta ao Nordeste, haja vista que é a região com 49,1%, das pessoas com mais de 25 anos de idade que não têm instrução ou possuem apenas o ensino fundamental incompleto, e apenas 12,1% possuem curso superior, enquanto na região Sudeste, em comparação, 20,5% das pessoas têm ensino superior.

Importante salientar, no entanto, que o Poder Público vem criando ações afirmativas para garantir o acesso ao ensino superior às camadas excluídas desse nível de ensino. As cotas sociais, raciais e cotas por deficiência são exemplos de políticas afirmativas com esse intuito.

Muito embora a Constituição não aborde a educação superior como direito público subjetivo¹⁴, como o faz quando da previsão do ensino básico (art. 208, I c/c art. 208, §1º, CF/1988), garante o direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, nos termos do art. 206, IX. Entretanto, como se pode verificar, os índices relevam que nem todos os níveis de ensino estão disponíveis a todos, pois a oferta à educação ainda guarda resquícios das condições de desigualdades sociais e regionais existentes no país.

A desigualdade no acesso à educação pública, não só considerada aqui os níveis mais altos, mas a educação básica, também é evidenciada quando o educando possui alguma deficiência, independentemente do tipo. Como forma de garantia do acesso desse público, no entanto, a Constituição prevê no art. 208, inciso III, que “[...] o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”.

Assim, não basta que o Estado garanta, mediante previsão legal, o acesso e permanência na escola, sendo necessário que essa escolarização esteja disponível a todos, independentemente de características físicas, regionais, sociais ou raciais

¹⁴ Sobre a concepção de educação como direito público subjetivo, abordaremos no tópico seguinte.

que reforçam a exclusão educacional no Brasil. Nesse ponto, é imprescindível que as Políticas Públicas estejam tendentes à promoção do acesso, mas que esse acesso reconheça a diversidade e a inclusão como pontos essenciais para uma educação de qualidade.

Nesse sentido, também faz parte dos princípios da educação, a garantia de um padrão de qualidade (inciso VII, art. 206), mas para que essa qualidade atinja os padrões esperados, é necessário que todos os princípios previstos no art. 206 sejam atingidos, além daqueles já abordados: liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (inciso II); pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas (inciso III); valorização dos profissionais da educação escolar (inciso V); gestão democrática (inciso VI); piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública (inciso VIII).

Sobre a educação de qualidade, o art. 4º, inciso IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, prevê que os padrões mínimos de qualidade de ensino são definidos “como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. É claro que, para que isso aconteça, necessário se faz que todos os entes estejam engajados na edição e implementação de políticas públicas educacionais, participando de forma conjunta com os líderes políticos, professores, gestores de escolas, pais de alunos, comunidade escolar em geral.

Na liberdade de ensinar, Tavares (2008) destaca que existem diversas liberdades: a) liberdade de cátedra, propriamente dita; b) liberdade de escolha, inclusive dos pais quanto a certos conteúdos e estabelecimentos de ensino, já que podem escolher não frequentar escolas públicas, mas privadas, dentro da dimensão individual do direito à educação.

Deve-se considerar, ainda, que, no Brasil, o ensino é aberto à livre iniciativa privada (art. 209, CF/1988), desde que cumpra as normas gerais da educação nacional, seja autorizado e se submeta à avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Assim, é possível falar numa dimensão não-prestacional do direito à educação, consistente no direito de escolha, livre, sem interferências do Estado, quanto à orientação educacional, conteúdos materiais e opções ideológicas. Nesse sentido, o Estado cumpre e respeita o direito à educação quando deixa de intervir de maneira imperial ditando orientações

específicas sobre a educação, como “versões oficiais da História” impostas como únicas admissíveis e verdadeiras, ou com orientações políticas, econômicas ou filosóficas. Também cumpre a referida dimensão deste direito quando admite a pluralidade de conteúdos (não veta determinadas obras ou autores, por questões ideológicas, políticas ou morais) (TAVARES, 2008, p. 8).

Com efeito, percebe-se o sentido de prestação negativa por parte do Estado no que concerne à não interferência nas liberdades que são essenciais ao ensino e à aprendizagem, sendo elas formadoras de opiniões críticas a respeito dos fatos sociais, moldando a pessoa para a prática da cidadania.

É nesse contexto que a noção de uma “Escola sem Partido”, como defendido por muitos, ofende o texto constitucional e os princípios democráticos, na medida em que se tolhe a possibilidade de estimular nos alunos uma criticidade a partir de determinadas posições e situações políticas, as quais estão impregnadas nas convicções ideológicas, políticas, morais e religiosas, que fazem parte de todo ser humano.

Cabe mencionar, ainda, o princípio específico previsto no inciso V, do art. 206, que é a valorização dos profissionais da educação. Valorização essa que perpassa a obediência a um piso salarial digno, condições mínimas de trabalho, mas também que não haja ingerência na sua liberdade de cátedra, por exemplo. Isso tudo está atrelado à educação de qualidade, pois o trabalho docente impacta dentro e fora de sala de aula, seja no desempenho dos estudantes, no atendimento dos padrões mínimos de qualidade da escola e, conseqüentemente, no desenvolvimento do país.

O padrão de qualidade, no entanto, também precisa de investimentos mínimos para que possa ser efetivado em todas as suas nuances. Dessa forma, a Constituição de 1988 resgatou a vinculação orçamentária de investimentos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, devendo a União aplicar anualmente, nunca menos de 18%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nunca menos de 25%, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências (art. 212, CF/1988). Percebe-se que, das vinculações anteriormente previstas, nesta, os percentuais foram elevados, já que antes era no mínimo 10% para a União e 20% para os demais entes.

Esses recursos públicos serão distribuídos de forma a assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à

universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (art. 212, §3º).

Parte dos recursos a que se refere o art. 212, *caput*, devem ser destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação e à remuneração condigna de seus profissionais, de forma que a distribuição dos recursos e de responsabilidade entre o Distrito Federal, os Estados e Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito dos Estado e do DF, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (art. 212-A, inciso I) (BRASIL, 1988).

Tais recursos serão distribuídos entre os Estados e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária de cada ente público (art. 212-A, inciso III) (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, acerca das responsabilidades de execução, competência material dos entes públicos, a Constituição dispõe que os Municípios serão responsáveis por “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental” (art. 30, VI). Não é vedado, no entanto, a atuação do Município em outros segmentos da educação e ensino, desde que mantenha sua atuação, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (art. 211, §2º).

Aos Estados e ao Distrito Federal incumbe, de forma prioritária, a promoção do ensino fundamental e médio (art. 211, §3º, CF/1988). Entretanto, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório” (art. 2011, §4º) (BRASIL, 1988).

Assim sendo, os recursos públicos devem ser aplicados considerando a prioridade na promoção da educação de cada ente público. Não obstante, é importante destacar que tais recursos não serão destinados apenas às escolas públicas, mas também às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, assim definidas em lei, desde que comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, e, no caso de encerramento de suas atividades, assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público (art. 2013 e incisos, CF/1988).

Apesar da permissão de investimento no setor privado, a educação é considerada serviço público essencial, “[...] que ao Poder Público impende possibilitar a todos – daí a preferência constitucional pelo ensino público, pelo que a iniciativa privada, nesse campo, embora livre, é meramente secundária e condicionada” (SILVA, 2009).

Pelos dados até aqui analisados, resta claro que as disposições normativas muitas vezes se distanciam da realidade, conforme evidenciado pela análise de alguns índices acerca do acesso e da permanência na escola, principalmente se levar em consideração os níveis de analfabetismo e acesso à educação superior.

Assim, sobre a possibilidade de exigibilidade do direito à educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), considerando estar compreendido dentro do mínimo existencial, é que se destina o próximo tópico, com destaque à concepção de ser ele um direito social fundamental, conforme vem sendo abordado neste trabalho.

1.3 O DIREITO SOCIAL FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO BÁSICA E O MÍNIMO EXISTENCIAL

No Título II, da Constituição Federal de 1988, o constituinte dispensou ampla proteção aos bens jurídicos imprescindíveis à tutela da dignidade humana, assegurando como direitos formalmente fundamentais todas os dispositivos ali contidos, intitulados como “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, do art. 5º ao art. 17 (HACHEM; KALIL, 2016).

Além desses, de acordo com o art. 5º, §2º, os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais recepcionados pelo sistema jurídico brasileiro, reconhecendo, portanto, a existência de direitos materialmente fundamentais (BRASIL, 1988).

O §1º, ainda do art. 5º, dita que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”. Em outros termos, são direitos que podem ser exercidos desde logo pelo cidadão, independentemente de regulamentação infraconstitucional, pois geram efeitos jurídicos imediatamente. Tais

direitos prescindem, portanto, de uma prestação positiva fática e normativa para a sua proteção, e estão inseridos nos direitos de primeira dimensão. São exemplos desses direitos: liberdade de locomoção, direito à informação, liberdade de expressão, de reunião, de associação, de consciência etc. (BRASIL, 1988).

Hachen e Kalil (2016) esclarecem que os direitos fundamentais podem ser estudados a partir de duas perspectivas: subjetiva e objetiva. A primeira delas diz respeito à possibilidade conferida ao titular do direito de exigir judicialmente o cumprimento do dever jurídico imposto ao Estado, ou seja, a exigibilidade da posição jurídica protegida pelo direito fundamental. A perspectiva objetiva, por sua vez, impõe aos Poderes Públicos o dever de adotar medidas destinadas a proporcionar a integral satisfação dos direitos fundamentais, independentemente de provocação ou exigência do seu titular.

Nesse sentido, a partir da concepção objetiva dos direitos fundamentais, é do Estado a incumbência de atuar de forma preventiva para evitar a violação desses direitos, tornando possível aos indivíduos o seu exercício de maneira plena. Desse modo, é imprescindível que atue no sentido de implementar as ações necessárias para satisfazê-los, torná-los efetivos (HACHEM, 2013):

Nessa medida, pode-se dizer que o sistema constitucional brasileiro instituiu um regime jurídico especialmente protetivo aos direitos fundamentais, tutelando-os de modo diferenciado em uma dupla perspectiva: (i) em um sentido negativo, blindando-os contra ações ofensivas do Poder Constituinte Reformador, ao proibir a edição de emendas constitucionais tendentes a aboli-los (art. 60, §4º, IV, CF); (ii) em um sentido positivo, prevenindo-os contra omissões atentatórias do legislador, do administrador e do juiz, ao determinar que as normas que os consagram desfrutam de aplicação imediata (art. 5º, §1º, CF). Cuida-se, pois, de um regime que, de um lado, assegura a proteção contra investidas de maiorias parlamentares que pretendam vergastar o conteúdo dos direitos fundamentais, eliminando-os da Constituição, e de outro, impulsiona a promoção efetiva desses direitos quando a inércia – intencional ou não – do Poder Público inviabilizar o seu exercício por omissão na sua regulamentação normativa ou na sua implementação material (HACHEM, 2013b, p. 93)

Por conseguinte, a concepção de que os direitos fundamentais requerem certa abstenção do Poder Público vem sendo cada dia mais criticada, haja vista que o Estado deve atuar no sentido de proteger os direitos fundamentais, inclusive no que concerne à edição de instrumentos normativos, bem como na elaboração e execução de políticas públicas voltadas à promoção dos direitos e dos pressupostos

para o seu exercício. Não há como falar em inviolabilidade de domicílio (direito fundamental), se não houver moradia (direito social), por exemplo.

Os direitos sociais, por sua vez, estão previstos na Constituição em seu art. 6º, tais como: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Esses direitos estariam inseridos nos direitos de segunda dimensão, os quais, embora possam ser reivindicados judicialmente, sua efetivação depende da existência de regulamentação infraconstitucional, além de disponibilidade orçamentária, carecendo, portanto, de aplicabilidade imediata. Assim, enquanto os direitos fundamentais demandariam uma abstenção do Estado, uma prestação negativa, os direitos sociais demandariam uma prestação positiva, a qual pode se verificar por meio de políticas públicas capazes de garantir o acesso a eles.

Entretanto, ainda que os direitos sociais sejam considerados direitos positivos (demandando uma prestação por parte do Estado), também comportam deveres de abstenção. O direito à moradia sugere não apenas a criação de políticas públicas capazes de garantir o acesso a um teto, mas também que não haja o desalojamento injustificado, bem como, que não haja cláusulas abusivas nos contratos de locação ou aquisição de imóveis.

Com efeito, destaca-se a lição de Sarlet (2008), para o qual:

Neste sentido, verifica-se, desde logo e na esteira do que já tem sido afirmado há algum tempo entre nós, que também os direitos sociais (sendo, ou não, tidos como fundamentais) abrangem tanto direitos prestacionais (positivos) quanto defensivos (negativos), partindo-se aqui do critério da natureza da posição jurídico-subjetiva reconhecida ao titular do direito, bem como da circunstância de que os direitos negativos (notadamente os direitos de não-intervenção na liberdade pessoal e nos bens fundamentais tutelados pela Constituição) apresentam uma dimensão “positiva” (já que sua efetivação reclama uma atuação positiva do Estado e da sociedade) ao passo que os direitos a prestações (positivos) fundamentam também posições subjetivas “negativas”, notadamente quando se cuida de sua proteção contra ingerências indevidas por parte dos órgãos estatais, mas também por parte de organizações sociais e de particulares (SARLET, 2008, n.p).

Dessa forma, os direitos fundamentais não podem mais ser concebidos apenas como liberdades públicas, em que se espera que o Estado os respeite

mediante uma postura negativa, passiva, enquanto os direitos sociais precisam de uma prestação positiva. Nesse sentido, Correia (2004, p. 308-309) explica:

Os direitos fundamentais da pessoa humana devem ser concebidos, portanto, não apenas a partir da perspectiva individual, mas também à luz dos direitos sociais. Aliás, não há como se conceber a consolidação destes direitos fundamentais apenas da perspectiva do indivíduo isoladamente considerado, mas também a partir de sua inserção na coletividade. Aliás, temos constantemente afirmado que esta nova visão dos direitos fundamentais, com uma perspectiva mais social, é sentida de forma bem comum a partir da ideia de que o próprio constitucionalismo teria sofrido profundo impacto das Constituições mexicana, de 1917, e de Weimar, de 1919 (CORREIA, 2004, p. 308-309).

A dificuldade em reconhecer os direitos sociais como fundamentais está baseada na concepção liberal individualista antes da Constituição de 1988, em que os direitos de segunda geração eram opcionais, o que atualmente estaria em descompasso se levar em consideração o novo constitucionalismo evidenciado pela Carta Constitucional em vigor. Assim sendo, não importa se de primeira, segunda ou terceira geração, o Estado precisa atuar para garantir todos os direitos por ele previsto (BORTOLOTTI; MACHADO, 2017).

Essa percepção acerca da fundamentação dos direitos sociais adquiriu força na Alemanha, após a segunda guerra mundial, momento em que o legislador alemão optou por não estabelecer expressamente os direitos sociais em seu texto constitucional, ficando a cargo da vontade política a sua efetividade. Entretanto, essa ausência legislativa não impediu que a justiça alemã, por diversas vezes, reconhecesse formalmente a existência de um direito constitucional a um mínimo vital que, traduzido para o Brasil, ficou conhecido como mínimo existencial, baseado no princípio da dignidade da pessoa humana (BORTOLOTTI; MACHADO, 2017).

Lazari (2012, p. 70), evidenciando o que chama de conceituação simplória de mínimo, entende que “[...] pelo ‘mínimo’ entende-se o conjunto de condições elementares ao homem, como forma de assegurar sua dignidade, sem que a faixa limítrofe do estado pessoal de subsistência seja desrespeitada”. Assim, o mínimo existencial estaria intimamente ligado à própria manutenção da vida, por se tratar de bens jurídicos essenciais para viver dignamente.

Todavia, identificar qual o mínimo existencial dentro de cada ordenamento jurídico não é tarefa fácil, significa dizer que se trata de um objeto jurídico fluido e vago, que ganhará consistência no caso concreto. Assim, levando-se em

consideração o debate jurídico-constitucional alemão, há distinção quanto ao conteúdo e alcance do mínimo existencial, desdobrado em mínimo fisiológico e mínimo sociocultural (SARLET; ZOCKUN, 2016).

O mínimo fisiológico tem como finalidade assegurar as necessidades de caráter básico que representam o conteúdo essencial da garantia do mínimo existencial; o mínimo sociocultural, por sua vez, busca assegurar ao indivíduo um mínimo de inserção na vida social, política e cultural (SARLET; ZOCKUN, 2016).

Assim, a existência digna não se refere apenas aos aspectos físicos, relacionados à manutenção da sobrevivência do corpo, mas, além disso, estão associados aos aspectos intelectual e espiritual, principalmente quando da garantia de outros direitos, e aqui se insere o lazer, a saúde e a educação, por exemplo.

Nesse sentido, o direito à educação básica, expressamente previsto na Constituição como um direito de matriz social, inicialmente no art. 6º, de maneira incisiva e resumida, e posteriormente delineado no Capítulo III do Título VIII, a partir do art. 205, é considerado um direito fundamental e social, intimamente ligado à dignidade da pessoa, por estar compreendido dentro do mínimo existencial.

Reforçando tal posicionamento, tem-se que a educação básica é direito público subjetivo, de acordo com art. 208, §1º da Constituição, pondo fim a uma longa discussão acerca da sua exigibilidade. De acordo com Silva (2009, p. 184), “equivale a reconhecer que é direito plenamente eficaz de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente”.

Direito subjetivo, como se sabe, é o direito exigível, é o direito integrado ao patrimônio do titular, que lhe dá o poder de exigir sua prestação – se necessário, na via judicial. Assim é qualquer direito subjetivo. A rigor, para que pudesse opor-se ao Poder Público, nem se precisava acrescentar o “público”. Todavia, direito público subjetivo significa direito oponível ao Poder Público, direito que cabe ao Estado satisfazer. O “público” acrescenta-lhe a força do direito público, e, no caso, do direito público fundamental, que é o direito constitucional (SILVA, 2009, p. 795).

Além de poder ser exigível, “[...] o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”, nos termos do §2º, do art. 208, da CF/1988. Pode-se, portanto, responsabilizar, de forma pessoal e direta, a autoridade incumbida de ofertar esse direito, e não apenas o Poder Público em geral.

Nos casos em que o serviço é prestado de forma inadequada ou incompleta, pode-se provocar o Poder Judiciário para dar efetividade ao direito em análise. E isso se faz por meio de mecanismos constitucionais, tais como, mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção e a ação civil pública.

Assim, conforme Ranieri (2009, p. 44):

No que diz respeito ao exercício do direito à educação, já assegurado indiretamente pelo conjunto das previsões constitucionais antes indicadas, merecem destaque o seu reconhecimento como direito individual e a qualificação do ensino fundamental como direito público subjetivo, tal como previsto nos arts. 205 e 208 § 1º, respectivamente. Tais previsões facultam ao indivíduo, aos grupos ou categorias, às associações, entidades de classe, organizações sindicais ou entes estatais personalizados, como é o caso do Ministério Público, demandar a garantia ou tutela do interesse individual, coletivo ou público, por intermédio dos mecanismos previstos na própria Constituição Federal, como a ação civil pública, mandado de segurança, mandado de injunção, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, dentre outros.

O mandado de segurança tem como finalidade a proteção de direito líquido e certo, não amparado pelo *habeas corpus* ou *habeas data*, quando a ilegalidade ou o abuso de poder forem cometidos, de forma comissiva ou omissiva, por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (art. 5º, LXIX, CF/1988).

Mendes (2016, p. 445) ressalta:

Pela própria definição constitucional, o mandando de segurança tem utilização ampla, abrangente de todo e qualquer direito subjetivo público sem proteção específica, desde que logre caracterizar a liquidez e certeza do direito, materializado na inquestionabilidade de sua existência, na precisa definição de sua extensão e aptidão para ser exercido no momento da impetração.

Como direito público subjetivo que é, o direito à educação pode ser judicializado por meio do mandado de segurança coletivo, uma vez que, de acordo com o art. 21, da Lei n. 12.016/2009, pode ser impetrado por partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída, em defesa dos direitos da totalidade ou parte de seus membros ou associados.

Como exemplo dessa possibilidade, destaca-se a seguinte decisão:

MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO À EDUCAÇÃO. ALUNA PORTADORA DE NECESSIDADES ESPECIAIS. SÍNDROME CARTILAGEM-CABELO. DISPONIBILIZAÇÃO DE PROFESSOR DE

APOIO. PERDA DO OBJETO AFASTADA. PRESENÇA DE INTERESSE DE AGIR. 1. O direito à educação, constitucionalmente assegurado, deve ser efetivado sob a dogmática de políticas que assegurem a inclusão de jovens portadores de necessidades especiais à rede pública de ensino, de modo a lhes garantir tratamento igualitário com os demais alunos, propiciando a assistência de professor de apoio em sala de aula. 2. Não obstante a contratação de professor de apoio exclusivo no curso do processo, não há que se falar em perda do objeto do mandado de segurança, pois demonstrou-se o ato coator/ilegal, ainda que já cessado, devendo ser garantida à impetrante a continuidade de seu direito líquido e certo. Subsiste, portanto, o interesse da impetrante em ver assegurada a ampla acessibilidade na escola, com a continuidade da contratação do professor de apoio exclusivo. SEGURANÇA CONCEDIDA. (TJ-GO - Mandado de Segurança Concedida (CF, Lei 12016/2009): 01999969420168090000, Relator: ORLOFF NEVES ROCHA, Data de Julgamento: 19/04/2017, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 19/04/2017).

O caso em análise demonstra que não há igualdade de acesso à rede pública de educação se não houver a contratação de professor de apoio em sala de aula para o atendimento do aluno com deficiência, constituindo, portanto, direito líquido e certo à continuidade da contratação do professor de apoio exclusivo. Tais nuances serão abordadas de forma mais profícua no capítulo seguinte, quando forem evidenciadas as características da educação especial.

O Mandado de Injunção (MI), por sua vez, deve ser utilizado sempre que “a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (art. 5º, LXXI, CF). Segundo Silva (2009, p. 165), o Mandado de Injunção:

Constitui um remédio ou ação constitucional posto à disposição de quem se considere titular a qualquer daqueles direitos, liberdades ou prerrogativas inviáveis por falta de norma regulamentadora exigida ou suposta pela Constituição. Sua principal *finalidade* consiste, assim, em conferir imediata aplicabilidade à norma constitucional portadora daqueles direitos e prerrogativas, inerte em virtude de ausência de regulamentação. Revela-se, neste quadrante, como um instrumento da realização prática da disposição do art. 5º, § 1º.

De forma mais correlata à educação, o MI é utilizado por profissionais da educação para garantir o direito à greve, direito esse previsto no art. 37, VII, da Constituição Federal – “o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica” – que continua em plena omissão estatal quanto à sua regulamentação.

A Ação Civil Pública é o meio adequado de proteção dos interesses coletivos e difusos, sendo o mais usual na garantia do direito à educação. Disciplinada pela

Lei n. 7.347/85, pode ser ajuizada pelo Ministério Público, pessoas de direito público, pessoas da Administração Indireta, associações constituídas para fins de proteção dos direitos por ela tutelados, bem como pela Defensoria Pública (BRASIL, 1985).

No contexto de análise da garantia do direito à educação, geralmente o Ministério Público e a Defensoria Pública são os órgãos que ajuízam a ação. Sobre o tema, dê-se destaque à seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE AUXÍLIO TÉCNICO E FINANCEIRO. PROMOÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. MÍNIMO EXISTENCIAL. AUTOCONTENÇÃO. EDUCAÇÃO DE POVO INDÍGENA. CONSTRUÇÃO DE ESCOLA. NECESSIDADE DEMONSTRADA. INTERVENÇÃO JUDICIAL. POSSIBILIDADE. 1. A intervenção judicial para a promoção de políticas públicas, embora por vezes necessária, deve ser excepcional, notadamente quando imprescindível para a promoção do mínimo existencial. 2. Respeitado o núcleo intangível dos direitos fundamentais, forçosa se apresenta a consideração da comprovada carência de recursos financeiros públicos e das escolhas trágicas (difíceis) levadas a efeito pelo Administrador, com a autocontenção judicial. 3. Ou seja, para a promoção do mínimo existencial, não se admitem, de ordinário, alegações de impossibilidade fática ou jurídica, abrindo-se as portas para a sindicabilidade judicial; observado, porém, o núcleo duro dos direitos fundamentais intergeracionais, deve-se respeitar - também de ordinário - a gestão pública administrativa, sob pena de infundado ativismo judicial. 4. Na espécie, identifica-se a mora estatal em garantir o acesso da comunidade indígena ao ensino público de qualidade, posto que ainda em 2010 houve o início das tratativas para a ampliação das escolas, sem que houvesse a liberação dos recursos para início da obra, deixando desassistidos os estudantes em idade escolar, atendidos durante o período em local precário e inapropriado, o que autoriza a intervenção judicial postulada. 5. Apelação improvida (TRF-4 - AC: 50000424620154047127 RS 5000042-46.2015.4.04.7127, Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 27/03/2018, TERCEIRA TURMA).

Percebe-se que a fundamentação da decisão ressalta o conceito do mínimo existencial, pois, na omissão estatal, quanto à prestação do direito à educação, compreendido no seu acesso, instado o Poder Judiciário a se manifestar, deve atuar no sentido de materializá-lo, pelo menos no grau básico para a manutenção da vida.

O sistema constitucional brasileiro assegura o direito fundamental à educação ao seu titular em distintas posições jurídicas, sendo elas, acesso gratuito à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio, além de acesso ao ensino superior segundo a capacidade de cada um, conforme já abordado. Todas essas posições são dotadas de jusfundamentalidade, ou seja, são direitos fundamentais, tendo aplicabilidade imediata e proteção contra as reformas constitucionais abolitivas.

Nesse sentido, Hachem e Kalil (2016, p. 160) dizem que,

Porém, nem todas essas posições jurídicas dotadas de fundamentalidade integram aquele conjunto de condições materiais absolutamente indispensáveis a uma vida minimamente digna – o chamado “mínimo existencial”. Nem tudo o que goza do *status* de “direito fundamental” faz parte da noção de “mínimo existencial”, embora o contrário seja verdadeiro: todas as pretensões jurídicas incluídas na concepção de mínimo existencial ostentam a qualidade de direitos fundamentais.

O acesso aos níveis superiores de ensino, por exemplo, não está contido dentro do conceito de mínimo existencial, uma vez que muitas profissões aptas a proporcionar um nível socioeconômico adequado ao indivíduo, não requerem esse grau de escolaridade. Ressalta-se, no entanto, que embora essa parcela do direito fundamental à educação extrapole o mínimo existencial, isso não retira ou mitiga o dever do Estado de implementar ações que promovam a ampliação do acesso ao ensino superior (HACHEM; KALIL, 2016).

O fato de não integrar o conceito de mínimo existencial apenas retira dessa parcela do direito à educação – a pretensão jurídica de acesso ao ensino superior – a possibilidade de o titular do direito exigir, invocando sua dimensão subjetiva, uma prestação estatal que lhe garanta o acesso à universidade independentemente da existência de vagas e de recursos financeiros disponíveis. Por exemplo: o indivíduo que não conseguir acesso a uma escola pública no âmbito da educação básica (infantil, fundamental e média), por falta de vagas ou de recursos financeiros para ampliação do estabelecimento de ensino, poderá exigir do Estado pela via judicial que viabilize o seu acesso à educação, já que tais níveis de escolaridade fazem parte do conjunto de prestações materiais imprescindíveis a uma existência minimamente digna. Já aquele que não lograr êxito em um processo seletivo para cursar o ensino superior e obtiver colocação que não o enquadre entre o número de vagas disponíveis não terá direito subjetivo de exigir do Poder Público que lhe garanta o acesso à universidade (HACHEM; KALIL, 2016, p. 160).

Entretanto, estando ou não dentro da parcela do mínimo existencial, os direitos fundamentais também possuem uma dimensão objetiva, pois obriga o Poder Público a criar mecanismos que possam viabilizar a fruição do direito pelo seu titular.

A educação, portanto, como direito fundamental que é, precisa da atuação do Estado para além da concepção de mínimo existencial, tornando acessível a todos o ensino básico, mas também, possibilitando o acesso equânime à plena efetivação do direito à educação em todos os seus níveis, e isso pode ser efetivado por meio de um conjunto normativo de diretrizes e metas a serem alcançadas, as quais são denominadas de políticas públicas.

Para tanto, o próximo tópico tem como intuito abordar as Políticas Públicas Educacionais, consistentes na postura do Estado em fazer ou não fazer, praticar ou não determinada ação, e estabelecer metas e estratégias no sentido de solucionar os principais problemas sociais, dentre os quais pode-se destacar a prestação dos direitos sociais como garantia do mínimo existencial.

Ressalta-se, no entanto, que essas estratégias devem guardar correspondências com os princípios constitucionais: construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais e regionais, na medida em que a educação é pré-requisito para a concretização de outros direitos fundamentais.

1.4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Para compreender as características principais das Políticas Públicas Educacionais no Brasil, imprescindível que se faça uma análise sobre o que significa essa expressão. Primeiro tem-se o conceito de política, cuja palavra é de origem grega (*politikó*) e significa a condição de participação da pessoa que é livre nas decisões sobre o rumo da cidade (a *pólis*). A palavra pública, por sua vez, é de origem latina (*publica*), e significa povo, do povo (OLIVEIRA, 2010).

Assim, do ponto de vista etimológico, trata-se da participação do povo na tomada de decisões da cidade. Embora esse conceito tenha adquirido novos contornos ao longo do tempo, um agente sempre foi fundamental para que essas políticas se concretizem: o Estado (OLIVEIRA, 2010).

São três os tipos de políticas públicas: as redistributivas, as distributivas e as regulatórias. As primeiras consistem em redistribuir a renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos, podendo ser, por exemplo, bolsa-escola, bolsa universitária, cesta básica, isenção de IPTU e de taxas de energia e/ou água para famílias carentes, por exemplo (OLIVEIRA, 2010).

As políticas distributivas dizem respeito à oferta de equipamentos e serviços públicos, feita de forma pontual ou setorial, de acordo com a demanda social ou com a pressão de determinados grupos de interesse, como, por exemplo, os reparos em

creche, implementação de projeto de educação ambiental, limpeza de um córrego, dentre outros (OLIVEIRA, 2010).

As políticas regulatórias, por sua vez, “consistem na elaboração das leis que autorizam os governos a fazerem ou não determinada política pública redistributiva ou distributiva”. São políticas que estão intimamente ligadas à função legislativa, enquanto que as duas primeiras, pressupõe uma ação do Poder Executivo (OLIVEIRA, 2010).

As políticas públicas incluem, portanto, várias dimensões, tais como a interpretação de leis, atos, regulamentos, a tomada de decisões e o envolvimento de diversos atores que representam interesses e ideologias diferentes, formando um conjunto de fatores que estabelecem possibilidades para o alcance de resultados favoráveis à concretização de direitos. De acordo com Ficher (2019, p. 50), “o estudo de políticas públicas é o reconhecimento como um campo multidisciplinar, orientado para resolução de problemas públicos”.

No Brasil, as políticas podem ser estudadas a partir de três perspectivas: a) adoção de políticas restritivas de gastos, com orçamentos equilibrados, com restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais; b) consequente substituição das políticas Keynesianas do pós-guerra; c) fragilidade no desenho de políticas públicas adequadas para impulsionar o desenvolvimento econômico e, assim, promover a inclusão social (FICHER, 2019).

Essas perspectivas retiram o foco das políticas sociais e, conseqüentemente, diminui a responsabilidade estatal, o que pode repercutir na crescente situação de miséria e exclusão social, provocada pelo desemprego, trabalho precarizado, ausência de moradia digna, inacessibilidade à educação básica, além de outros fatores que deixam à margem determinadas classes sociais.

Essa redefinição do papel do Estado, especialmente no que concerne às políticas públicas sociais e ao corte de gastos, reduz os direitos sociais em políticas de assistência aos pobres. Nesse contexto, a educação se mostra como uma mercadoria em todos os seus aspectos, na sua gestão e no seu conteúdo curricular, baseada e legitimada pela ausência de sensibilidade com o social (BATISTA, 2007).

As políticas públicas educacionais, consideradas como sendo tudo aquilo que o governo decide fazer ou não, que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem, foram sendo desenhadas no Brasil com esses fundamentos, o da não intervenção do Estado nas relações econômicas, o da

reversão da prioridade de investimentos públicos das áreas sociais para as áreas produtivas, impulsionadas pelo pensamento neoliberal. Tudo isso repercutiu no agravamento de condições de financiamento na educação (OLIVEIRA, 2010).

Por tudo isso, há marcos de luta que se firmaram ao longo da história no sentido de se estabelecer uma Política Educacional Nacional sólida, que fosse capaz de romper com a lógica educacional estabelecida. Nesse sentido, cita-se o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, criado por Fernando de Azevedo, na década de 1930, considerado um dos principais documentos sobre política educativa no Brasil, o qual defendia uma Nova Escola, laica, e de responsabilidade do Estado (SANTOS, 2011).

Não existia, até então, uma preocupação em se estabelecer uma política educacional enquanto proposta governamental, capaz de oferecer à população o acesso à escola primária, e esta não era vista como um elemento para a construção de uma nação independente. O Manifesto dos Pioneiros surgiu, portanto, como movimento de reivindicação para que uma Política Educacional fosse criada, tendo endereçado o documento ao Povo e ao Governo Brasileiro, reafirmando a importância da educação para o desenvolvimento do país, bem como para o desenvolvimento da cidadania (FLACH, 2011).

Nesse sentido, é importante ressaltar o papel desempenhado no contexto do Manifesto, que trouxe em seu bojo as importantes reivindicações de uma educação pública, obrigatória, gratuita, leiga e igual para ambos os sexos. Essas reivindicações tomadas como princípios fundamentais para a educação brasileira demonstram o quão importante é sua efetivação para que a conquista da cidadania seja real, considerando o contexto em que se insere a temática, extinguindo-se os privilégios de classe, até então existentes e superando a organização escolar que privilegiava alguns em detrimento de uma grande maioria. Ao ser ministrada de forma geral, comum e igual para todos os brasileiros, a educação fortaleceria a igualdade necessária entre as pessoas que compõem o povo brasileiro (FLACH, 2011, p. 288).

Cabe destacar que o documento não possuía efetividade prática, haja vista ter sido criado por intelectuais liberais, engajados politicamente e não pelo próprio Poder Público. Mas não se pode negar que influenciou sobremaneira o pensamento na área educacional e deixou evidenciada a preocupação com o direito à educação integral de crianças e jovens de 7 a 15 anos de idade, pontos de reivindicação que foram, inclusive, adotados na Constituição de 1934 (FLACH, 2011).

A década de 30 representou um salto no que se refere à regulamentação das políticas educacionais do país, impulsionada, principalmente, pela Reforma de Francisco Campos, então ministro da Educação, a qual instituiu o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Essa reforma provocou uma série de mudanças no ordenamento jurídico, sendo editados vários decretos no sentido de direcionar as ações governamentais (SANTOS, 2011).

Desses decretos, cabe citar: 1) Decreto 19.850, de 1931 – criou o Conselho Nacional de Educação; 2) Decreto 19.851, de 1931 – dispôs sobre a organização do ensino superior no Brasil e adotou o regime universitário; 3) Decreto 19.852, de 1931 – dispôs sobre a Organização da Universidade do Rio de Janeiro; 4) Decreto 19.890 – de 1931, dispôs sobre a organização do ensino secundário; 5) Decreto 19.941, de 1931 – instituiu o ensino religioso como matéria facultativa nas escolas públicas do país; 6) Decreto 20.158, de 1931 – organizou o ensino comercial e regulamentou a profissão de contador; 7) Decreto 21.241, de 1932 – consolidou as disposições sobre a organização do ensino secundário (SANTOS, 2011).

De forma sintética, a Reforma de Francisco Campos teve como finalidade precípua promover uma estrutura mais orgânica aos ensinos secundários, comercial e superior para que pudessem ser adequados ao processo de modernização industrial pelo qual passava o país (FISCHER, 2019).

Nesse contexto de mudanças, no governo de Getúlio Vargas, a Constituição de 1934 foi revogada e no dia 10 de novembro de 1937 uma nova Constituição foi outorgada. Além disso, houve a dissolução do Congresso Nacional, a supressão de partidos políticos e a concentração do poder nas mãos do chefe supremo do Executivo, estabelecendo um Estado Novo (BRASIL, n.d).

Em meio a esse período autoritário, aconteceu uma segunda Reforma do ensino no Brasil, de modo a agir como um estabilizador das forças mais conservadoras da época. Houve a criação de Leis Orgânicas do Ensino, dentre as quais, citam-se: 1) Decreto-lei 4.48, de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; 2) Decreto-lei 4.073 – cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); 3) Decreto-lei 4.244, de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; 4) Decreto-lei 6.141, de 1943 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; 5) Decretos-leis 8.529 e 8530, de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Primário e Normal, respectivamente; 6) Decreto-lei 8.621 e 8.622, de 1946 – cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

(SENAC); Decreto-lei 9.613, de 1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola (SANTOS, 2011).

Conforme abordado anteriormente, as políticas educacionais, seguindo os ditames da Constituição de 1937, seguiram uma lógica de preparação de mão de obra para atender às necessidades do mercado, já que o país estava aderindo à industrialização. Dainês (2009) ressalta que a educação, sob esse viés, assume apenas um único papel: preparar o indivíduo para o mercado de trabalho, aumentando a produtividade econômica do homem numa sociedade de empresa livre, tornando o indivíduo e suas atividades apenas uma mercadoria, haja vista ser essa a base do sistema neoliberal.

Educar apenas para a satisfação do contingente mercadológico reduz a escola e, portanto, a educação, ao oferecimento apenas de competências e habilidades que o mercado exige. “Dessa forma, o processo de educação formal é realizado de modo que uma parte dos alunos atravessa todos os níveis e a outra acaba sendo excluída e marginalizada” (DAINÊS, 2009, p. 34).

Mészáros (2008) expõe a necessidade de promoção de outro tipo de educação, aquela que seja capaz de provocar uma tomada de consciência de que o processo educacional institucionalizado integra uma lógica de reprodução estabelecida historicamente pela ordem do capital. Por isso, alerta que essa lógica precisa ser rompida, desconstruindo a relação hierárquica em que a educação se submete ao trabalho, promovendo uma universalização e visando a uma ordem social qualitativamente diferente.

Entretanto, infelizmente os nossos diplomas normativos ainda reverenciam essa forma de educação, tida apenas como um meio para o alcance do sucesso profissional futuro, tendo em vista o processo de *qualificação* profissional oriundo dos níveis superiores de educação.

Seguindo esse contexto e tendo como base o que dispunha a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), é elaborado o primeiro Plano Nacional de Educação, o qual estabelecia objetivos e metas de cunhos qualitativo e quantitativo para a educação por um período de 8 (oito) anos.

Muitos dos compromissos firmados e formalizados por meio do Plano Nacional tiveram interferência direta de diversos organismos internacionais que foram surgindo a partir de 1944, estendendo-se até o pós-guerra, tais como: Fundo Monetário Internacional (FMI – 1944), Banco Internacional para a Reconstrução e o

Desenvolvimento (BIRD – 1944), Organização das Nações Unidas (ONU – 1945) (SANTOS, 2011).

A partir do Golpe Militar de 1964, esses organismos internacionais passaram a interferir no Brasil de forma mais incisiva. No campo educacional, o Brasil incorporou compromissos assumidos na *Carta de Punta del Este* (1961) e no Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso, oriundos dos acordos entre o Ministério da Educação (MEC) e Agência de Desenvolvimento Internacional (AID). As políticas adotadas a partir de então ganham um caráter desenvolvimentista, articuladas a um processo de reorganização Estatal (SANTOS, 2011).

Leis, Decretos e Pareceres foram criados com o objetivo de garantir uma política educacional orgânica, nacional e abrangente. Exemplo disso são as seguintes leis e decretos: 1) Lei 4.464, de 1964 – regulamentou a participação estudantil; 2) Lei 4.440, de 1964 – institucionalizou o salário-educação; 3) Decreto 57.634, de 1966 – suspendeu as atividades da União Nacional dos Estudantes (UNE); 4) Lei 5.540, de 1968 – fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior; 5) Lei 5.692, de 1971, fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (SANTOS, 2011).

Apesar de todo o esforço legislativo com relação à previsão de políticas para organizar e reestruturar o ensino no país, importante citar os ensinamentos de Fischer (2019, p. 72-73) a respeito do tema:

Com as reformas de 1971 (Lei nº 5.692/71), prescreve-se a passagem gradativa do ensino fundamental para os Estados, mas os recursos financeiros mantêm-se concentrados no âmbito federal. Essas medidas centralizadoras mantiveram os estados e municípios dependentes da União. Nesse contexto, observa-se, segundo Plank (2001), Libâneo (2003) e Palma Filho (2005), uma estagnação nas taxas de matrícula no ensino fundamental e a deterioração da qualidade do ensino oferecido. O poder da sociedade para interferir refletia-se na fragilidade do Legislativo para efetuar essa intervenção.

Assim, com o fortalecimento do Executivo, decisões sobre a política de educação foram centralizadas, transferindo-se aos tecnocratas, e não aos educadores, o planejamento da educação. Muito embora a importância da educação básica tenha sido reafirmada, a maior atenção e recursos foram voltados à expansão da educação superior e profissionalizante, havendo, com isso, uma considerável diminuição do orçamento público para educação nos níveis estaduais e municipais (FISCHER, 2019).

As Políticas Públicas Educacionais do Regime Militar ficaram marcadas pela contradição entre o discurso inovador e os índices insatisfatórios evidenciados na realidade brasileira, os quais reverberam até os dias atuais. Nesse contexto, cabe citar:

Em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. Ademais, é importante lembrar que 60% da população brasileira viviam abaixo da linha da pobreza. Tais dados forneciam as condições para a exigência de redirecionamento na legislação educacional vigente (SHIROMA; EVANGELISTA; MORAES, 2000, p. 44).

No período de pós-democratização do país, as políticas foram sendo construídas com o intuito de criar um ambiente adequado para que os cidadãos pudessem atuar com novos desafios e oportunidades, construindo um projeto mais democrático e, portanto, participativo para a edição e implementação dessas políticas (FISCHER, 2019).

À vista disso, com a criação da nova Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, iniciam-se discussões a respeito de um projeto para a elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que deu origem à Lei nº 9.394, de 1996, apresentada à sociedade como uma lei moderna, estabelecendo muitos princípios já mencionados na Carta Constitucional, além de outros, como, por exemplo, a autonomia financeira, pedagógica e administrativa das escolas, democratização da gestão escolar etc. (FISCHER, 2019).

A nova LDB/1996 conferiu novos contornos à política educacional, fundada em novos princípios, estabelecendo novas diretrizes para a educação brasileira. Após a sua vigência, editou-se o Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei nº 10.172, de 2001, mais recentemente substituído pelo PNE de 2014 (Lei nº 13.0005), com vigência de 10 anos para fins de adequar as políticas às novas diretrizes da Lei (FISCHER, 2019).

A LDB confere aos estabelecimentos de ensino da educação básica liberdade para, nos termos do art. 12, I, elaborar e executar sua proposta pedagógica, bem como garantir aos docentes a participação na elaboração dessa proposta pedagógica da escola (art. 13, I) (BRASIL, 1996). Isso corresponde à expressão da

escola autônoma, a qual baseia-se nos princípios democráticos, tal como a gestão democrática do espaço escolar, que contará com a participação da comunidade escolar e local, conselhos escolares ou equivalentes (art. 14, II, LDB/1996).

Essa autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira às unidades escolares públicas da educação básica, repercutem na concepção de descentralização das políticas públicas no Brasil, cabendo à União a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estado, o Distrito Federal e os Municípios (art. 9º, I, LDB/1996).

Antes, no entanto, houve a discussão do Plano Decenal (1993-2003) que subsidiou a elaboração da PNE. Neste Plano, foram acolhidas as recomendações da Conferência de Jomtien, realizada em 1990 na Tailândia, patrocinada pelo Banco Mundial. A partir de então, as determinações estabelecidas para a política educacional brasileira começaram a ter forte influência internacional, principalmente do Banco Mundial e especialmente no que concerne ao financiamento da educação para o alcance de algumas metas previamente estipuladas a países com a maior taxa de analfabetismo, dentre eles, o Brasil (FISCHER, 2019).

Foram fixadas estratégias para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, bem como objetivos a serem alcançados devido ao Compromisso Nacional firmado na Semana Nacional de Educação para Todos, as Recomendações e Acordos assumidos no âmbito internacional:

- 1) satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, provendo-lhes as competências fundamentais requeridas para plena participação na vida econômica, social, política e cultural do País, especialmente as necessidades do mundo do trabalho;
- 2) Universalizar, com equidade, as oportunidades de alcançar e manter níveis apropriados de aprendizagem e desenvolvimento;
- 3) Ampliar os meios e o alcance da educação básica;
- 4) Favorecer um ambiente adequado à aprendizagem;
- 5) Fortalecer os espaços institucionais de acordos, parcerias e compromisso;
- 6) Incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação;
- 7) Estabelecer canais mais amplos e qualificados de cooperação e intercâmbio educacional e cultural de caráter bilateral, multilateral e internacional (BRASIL, 1993).

Pelo disposto, o Plano Decenal constituiu um conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, tendentes à reconstrução do sistema nacional de educação básica. Para tanto, devem estar envolvidos todos os

entes da federação, União, Estados, Municípios, Distrito Federal, bem como as famílias e outras instituições da sociedade civil. Os esforços devem alcançar a possibilidade de acesso à educação básica de qualidade, sem discriminação, com ética e equidade (BRASIL, 1993).

De acordo com Fischer (2019), a proposta do plano reitera o princípio descentralizador ao apresentar metas gerais e estabelecer a necessidade de elaboração de planos estaduais e municipais de Educação que sejam capazes de atender a realidade local, adequando as suas estratégias às próprias circunstâncias.

Em 2001 foi sancionado o Plano Nacional de Educação, contendo um diagnóstico da educação nacional, diretrizes e metas para o período de 10 anos. Em síntese, o Plano previa os seguintes objetivos: elevar o nível de escolaridade da população; melhorar a qualidade do ensino em todos os níveis; reduzir as desigualdades sociais e regionais no que concerne ao acesso e permanência na escola; e democratizar a gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

No governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, que teve início em 2003, algumas políticas relacionadas à educação podem ser destacadas: 1) Programa Universidade Para Todos (PROUNI), lançado em 2004, consistente na concessão de bolsas de estudo para que alunos de baixa renda tenham acesso ao ensino superior; 2) Programa de Apoio ao Plano de Reestrutura e Expansão das Universidades Federais (REUNI), lançado em 2007, tendo como intuito a ampliação de vagas nas Universidades e a redução das taxas de evasão nos cursos presenciais de graduação; 3) Criação, em 2007, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), cuja finalidade é destinar recursos para a Educação Básica, substituindo o FUNDEF, que vigorou de 1997 até 2006; 4) Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado em 2007, o qual consiste num programa que abrange todos os demais programas e ações do governo para toda a educação (infantil, fundamental, ensino médio, educação superior e pós graduação) (SANTOS, 2011).

Nesse interstício, o Plano Nacional de Educação de 2014 foi editado (Lei nº 13.005), também com vigência de 10 anos, com novas metas, objetivos e estratégias para o alcance daquilo que se propunha. Entretanto, de acordo com

Saviani (2018, p.115), o PNE “não passou de uma carta de intenções e a lei que o instituiu permaneceu letra morta, sem nenhum influxo nas medidas de política educacional e na vida das instituições escolares”.

Apesar das críticas, cabe evidenciar as diretrizes estabelecidas pelo PNE, as quais se coadunavam com os organismos internacionais, de modo a dar uma aparência de cumprimento do compromisso firmado. Assim, constituiu, dentre outros, os seguintes objetivos, nos termos do art. 2º: erradicar o analfabetismo; universalizar o atendimento escolar; superar as desigualdades educacionais, com destaque à promoção da cidadania e erradicação da discriminação; melhorar a qualidade da educação; formar para o trabalho e para a cidadania; promover uma gestão democrática da educação pública; estabelecer metas de aplicação de recursos públicos do PIB; valorizar os profissionais da educação; promover o respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2014).

Para a promoção da cidadania e erradicação de todas as formas de discriminação, por exemplo, a meta 4 do Plano evidencia que o atendimento à população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e atendimento educacional especializado será feito preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de um sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

Essa inclusão, no entanto, demorou muito para adquirir os contornos como é conhecida na atualidade. Além disso, muitas críticas são fundamentadas, inclusive, na concepção de que ainda não há inclusão educacional do público-alvo da educação especial, mormente a pessoa com deficiência, sendo esse, portanto, o objeto do seguinte capítulo.

2 A EDUCAÇÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Abordar os direitos da pessoa com deficiência, especialmente o direito à educação é, antes de tudo, considerá-la como sujeito de direitos. Isto se afirma porque durante muito tempo ela era tratada como criatura indesejada, posto que apenas receptora do mau ou pagadora de pecados vividos em outras vidas. Dessa concepção, passou a ser vista como pessoa, mas com direitos não reconhecidos ou negligenciados, sendo mantida em instituições, tais como igrejas, hospitais ou manicômios, tratada como sujeito de caridade ou objeto da curiosidade da ciência.

Após a Segunda Guerra Mundial, outro tratamento se deu aos direitos humanos, repercutindo na forma como eram vistas as pessoas com deficiência, momento em que normas foram sendo elaboradas no sentido de reconhecê-las como sujeitos de direitos – saúde, educação, lazer, trabalho, segurança, moradia etc, com mudanças, inclusive, sobre as percepções que determinam se alguém é deficiente ou não.

Especialmente no que concerne à promoção do direito à educação, esta baseou-se na ideia de que era necessário o convívio com as demais crianças e adolescentes da mesma idade, em espaços comuns, embora esse convívio fosse o mínimo possível. Por isso, admitiu-se a possibilidade de acesso dos educandos com deficiência nas escolas comuns regulares, mas o ingresso nas salas comuns só seria oportunizado desde que padrões de comportamento fossem o mais próximo da *normalidade*, o que se denomina integração escolar.

Com fundamento em eventos internacionais promovidos por agências e organismos internacionais, essa ideia começou a ser largamente criticada, tendo em vista a dificuldade de pessoas com deficiência serem incluídas, de fato, nas salas comuns. Houve um movimento pela inclusão escolar, o qual repercutiu na elaboração de Declarações e Convenções, posteriormente ratificadas pelo Brasil. A partir de então, Políticas Educacionais tiveram de ser elaboradas na perspectiva inclusiva.

Este capítulo tem como intuito, portanto, evidenciar o processo de educação de pessoas com deficiência, explicitando os principais momentos históricos, de completa invisibilidade até chegar à concepção de inclusão, como reconhecimento dos direitos a ele inerentes.

2.1 PESSOA COM DEFICIÊNCIA: DE SUJEITO INDESEJADO À SUJEITO DE DIREITOS

Durante muito tempo a pessoa com deficiência foi considerada invisível aos olhos da sociedade, não sendo tratada como sujeito de direito. Como consequência disso, não havia disposição normativa acerca de políticas que favorecessem o seu convívio com os demais, na perspectiva de inclusão social, menos ainda a concepção de que ela poderia ser educada.

A deficiência, e principalmente a cegueira, estava relacionada com a culpa, o pecado, ou qualquer transgressão moral ou social. A deficiência física, sensorial ou mental, por sua vez, evidenciava a marca do pecado na terra, o que impedia o contato com a divindade (SANTOS, 2002). Tudo isto era reflexo de uma idealização do corpo humano para que fosse igual ao de deuses, deusas e grandes guerreiros, e o que não se encaixasse nessa compreensão de perfeição, de belo, tudo o que não fosse aparentemente saudável e forte, era hostilizado (MAZZOTTA, 2011).

Nesse sentido, Santos (2013, p. 89) explica:

Essa tendência para a padronização, resultante da cultura da normalidade, fundamenta-se numa lógica bipolar psiquicamente doentia, que fragmenta os indivíduos em bons ou maus; normais ou anormais; produtivos ou improdutivos; iguais ou diferentes; eficientes ou deficitários; belos ou feios; perfeitos ou imperfeitos; colonizadores ou gentios; ricos ou pobres; branco ou negro; antissemitas ou judeus, dentre outros. A cultura da normalidade, em geral, é um campo fértil para proliferação do preconceito e da discriminação social, necessários ao modelo social vigente que exclui por meio da marginalização e/ou da segregação todos aqueles que não se encaixam nos padrões estabelecidos socialmente.

Esse preconceito era sedimentado, dentre outros fatores, pela ausência de literatura científica que apresentasse noções realísticas sobre as causas das deficiências, as quais eram relacionadas a misticismo e ocultismo. Esse modelo de estudo da pessoa com deficiência é denominado de prescindência ou místico, segundo o qual, a deficiência é enxergada como maldição, como castigo de Deus, ocasionando a eugenia, a marginalização e a perseguição (MELO, 2019).

Partindo desse pressuposto, a pessoa com deficiência não era considerada sujeito de direitos e deveres, mesmo porque, reforçava-se a ideia de que se tratava

apenas de uma *criatura*, receptora de maldição, cujas características de ser humano eram deixadas de lado, ignoradas (CHAVES; RAIOL, 2022).

De completa exclusão social e marginalização, sobrevém o período da institucionalização em igrejas e hospitais, marcado por um processo de segregação. Abrigos foram sendo criados por senhores feudais ou por governantes de aglomerados urbanos, mantidos pela cooperação caridosa da Igreja. Do século VII ao século XII, hospitais para cuidar de doentes, pessoas que não tinham possibilidade de prover o próprio sustento em decorrência de limitações físicas e sensoriais, passaram a ser mantidos nas propriedades dos mosteiros e das abadias (SILVA, 1987).

De acordo com Amaral (1995), apenas no século XVIII as ciências começam a se interessar pelas causas das deficiências, momento em que essas pessoas passam a ser consideradas verdadeiramente humanas, iniciando, inclusive, tentativas educacionais. No século XIX, a deficiência intelectual ganha destaque nas pesquisas, sendo este um período em que foi reforçado o entendimento segundo o qual a deficiência deve ser considerada um estado ou uma condição, e não uma doença.

No século XX, a psicologia começa a demonstrar interesse pelas questões relacionadas à deficiência, principalmente no que concerne à possibilidade de educação desse público. Em 1989, a Organização Mundial da Saúde (OMS) publicou um documento onde considerava a deficiência como sendo “[...] toda alteração do corpo ou aparência física, de um órgão ou de uma função, qualquer que seja sua causa; em princípio significam perturbações a nível de órgão”, podendo ser caracterizada por “[...] perdas ou alterações que podem ser temporárias ou permanentes e que incluem a existência de uma anomalia, defeito ou perda de um membro, órgão, tecido ou outra estrutura do corpo, incluindo a função mental” (AMARAL, 1995, p. 63).

Pelo acima exposto, percebe-se que aos poucos o conceito de deficiência foi se afastando das concepções místicas e religiosas – modelo místico –, passando a adquirir cientificidade, baseada no modelo biomédico,¹⁵ que posteriormente seria passível de crítica, mas que consegue, pelo menos, dar uma justificativa científica às

¹⁵ O modelo médico, biomédico ou modelo reabilitador surgiu no século XX, constituído após a Segunda Guerra Mundial, tinha como intuito normalizar, curar a pessoa com deficiência para que as suas incapacidades fossem superadas por meio de tratamento médico adequado (MELO, 2018).

causas da deficiência. Esta constitui, a partir de então, um problema de saúde, não mais um objeto de práticas religiosas, mas da Ciência. “O sacerdote dá lugar ao médico, o templo ao laboratório. Deficiência vira questão de saúde, seja individual ou pública” (CHAVES; RAIOL, 2022, p. 118).

Um dos principais pontos de crítica do modelo biomédico, no entanto, é considerar a pessoa com deficiência como alguém incapaz de tomar decisões relativas à própria vida, pois nos médicos reside todo o conhecimento; são eles que devem decidir o que essas pessoas podem ou não fazer, desconsiderando, para tanto, a liberdade de autodeterminarem-se conforme sua vontade (MELO, 2018).

Apesar da crítica, cabe destacar que o conceito de deficiência foi sendo moldado sob essa perspectiva, conforme ensina Ferraz e Leite (2017, p. 101),

O conceito tradicional de deficiência foi fomentado com base nessa perspectiva, tendo sido incorporado ao direito internacional e às legislações nacionais a partir desse período. Nessa ordem de ideias, a deficiência seria oriunda das disfunções físicas e psíquicas apresentadas pelos indivíduos. Todas as limitações e privações sofridas por tais pessoas seriam de ordem estritamente médica, decorrência do fato de estarem fora dos padrões considerados —normais. As desigualdades sociais e econômicas, bem como a exclusão da cidadania, seriam fruto tão somente desses fatores biomédicos.

Nesse sentido, o modelo biomédico transfere apenas para a deficiência as causas das limitações e barreiras existentes na sociedade, de modo que a inacessibilidade de determinados direitos é uma decorrência da condição de saúde física e mental da pessoa. A deficiência é considerada como um problema individual e a solução desse problema se encontra no processo de reabilitação do indivíduo, na eliminação da patologia para que permita ao paciente reajustar-se aos padrões dominantes. “Em suma, o fim do processo de exclusão vivenciado pela pessoa com deficiência dependeria tão somente da sua cura” (FERRAZ; LEITE, 2017, p. 101).

Transferia-se, portanto, à pessoa com deficiência, a responsabilidade por essa inclusão, posto tratar-se de uma questão de ordem pessoal, privada. Isso acabava desobrigando o Estado e a própria sociedade do dever de agir para que os direitos fossem acessíveis a eles, mesmo porque, ainda não eram vistos como sujeitos de direitos e deveres, mas apenas como destinatários de práticas assistencialistas e de caridade (FERRAZ; LEITE, 2017).

Em contraposição a esse modelo, surge na década de 1970, na Inglaterra e nos Estados Unidos, pesquisas no sentido de estudar a deficiência sob outro prisma,

deslocando a deficiência da pessoa, transferindo-a para a sociedade. O modelo social de deficiência tem foco “[...] na garantia de vida independente e na promoção de direitos civis às pessoas com disfunção física ou mental” (FERRAZ; LEITE, 2017, 102).

Exemplificando: uma pessoa com deficiência física, usuário de uma cadeira de rodas, tenta usar o transporte público, mas o ônibus não está adaptado com elevador para o acesso da cadeira de rodas. Se a situação fosse explicada a partir das concepções do modelo biomédico, o problema não seria o ônibus, mas a patologia que está impedindo a pessoa de usar o transporte público, sendo a solução para o caso, tratamentos médicos para a cura e adequação ao padrão de normalidade então vigente, pois só assim essa pessoa poderia usar o transporte como outra pessoa qualquer (FERRAZ; LEITE, 2017).

Por outro lado, se levar em consideração o modelo social, há o reconhecimento da limitação física do usuário de cadeira de rodas como um atributo pessoal, devendo ser respeitado e preservado por ser relevante na formação da identidade subjetiva, tal como o sexo, o gênero, a orientação sexual, a etnia etc. Assim sendo, a deficiência está no ambiente inacessível, no veículo que não está adaptado a fazer o transporte de todos, considerando as características físicas variadas, o que ocasionará a exclusão dos passageiros que não se enquadrem no padrão de normalidade exigido (FERRAZ; LEITE, 2017).

A concepção do modelo biomédico foi sendo adotada, conforme mencionado anteriormente, pelas legislações internacionais e nacionais. Entretanto, isso começa a mudar a partir do conceito de deficiência demonstrado na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovado em 2006 pela Assembleia Geral das Nações Unidas.

O Brasil aprovou a Convenção por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008, nos termos do §3º do art. 5º, da Constituição Federal, com *status*, portanto, de emenda à constituição, ratificada em 1º de agosto de 2008, promulgada por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, de onde se extrai o conceito de pessoa com deficiência, agora com *status* de norma constitucional:

Art. 1

Propósito

O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades

fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente.

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas (BRASIL, 2009).

Percebe-se que a deficiência não é mais tratada como algo intrínseco à pessoa, conforme as definições do modelo médico. A deficiência se encontra na sociedade, provocada pelas interações dos impedimentos com as barreiras sociais, isto é, com os fatores econômicos, culturais, tecnológicos, arquitetônicos, entre outros, que tornam impossível a inclusão dessas pessoas na sociedade (MAIA, 2013).

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), apelidada de Estatuto da Pessoa com Deficiência, prevê o mesmo conceito em seu art. 2º¹⁶, de modo que o foco não são os impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, já que estas diferenças são inerentes à diversidade humana.

Importante ressaltar as lições de Medeiros et al. (2010, p. 13) ao afirmar que “[...] deficiência não é um conceito neutro que descreve corpos com impedimentos, mas o resultado da interação do corpo com impedimentos com ambientes, práticas e valores discriminatórios”. Assim, dependendo das barreiras encontradas na sociedade, as limitações do corpo podem ser minimizadas ou potencializadas.

Para Chaves e Raiol (2022), o modelo social surge a partir da crítica marxista às formas de vida padronizadas do homem comum burguês: homem, branco, pai, trabalhador produtivo e corpo sem deficiência. A pessoa que se desviasse desse padrão estaria fadada à exclusão social, econômicas e/ou morais. Essa perspectiva tradicional do corpo como um produto para o capital, passa a ser questionada pelo materialismo histórico¹⁷, evidenciando que as outras formas de viver deveriam ser igualmente reconhecidas.

¹⁶ Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (BRASIL, 2015)

¹⁷ “O materialismo histórico é uma teoria metodológica originada com Karl Marx e Friedrich Engels, que procura descrever as sociedades - especialmente a Industrial de sua época - e as ideologias da sociedade a partir das relações de trabalho e produção de bens. A História é então determinada pela luta das classes (burguesia e proletariado), produzida no seio do sistema capitalista. Em síntese, a história social é marcada da exploração do homem pelo homem. A característica mais importante do materialismo histórico, além da narrativa sobre a continuidade exploratória do homem é que essa exploração dual produz uma forma de pensar enraizada nos sujeitos, distintamente de outras teorias

A partir de então, da ideia preconizada pelo modelo social, políticas deveriam ser pensadas no sentido de diminuir ou eliminar as barreiras sociais para que as pessoas com deficiência pudessem viver em igualdade de condições com os outros. Se antes os direitos a eles eram inacessíveis por causa da deficiência, a ideia agora era outra: os direitos não são acessíveis pelas condições sociais experimentadas pelos mesmos.

Destarte, a deficiência é provocada por uma estrutura que não está preparada para acolher a todos, independentemente das suas diferenças. Trata-se, neste caso, de uma forma de opressão social, provocada por aqueles que não possuem deficiência, tendo em vista que são essas pessoas que criam as restrições que proporcionam o quadro de exclusão social, econômica e cultural. Assim, a eliminação desses obstáculos constitui obrigações da sociedade, de modo que a superação dessa exclusão está no campo da elaboração de políticas sociais, e não na intervenção médica no sentido de curar o corpo *defeituoso* (FERRAZ; LEITE, 2017).

É a partir do modelo social que a pessoa com deficiência é vista como sujeito de direitos e não como objeto de caridade da Igreja ou experimento da ciência. Admite-se a possibilidade de viver em igualdade de condições com as demais pessoas, desde que as barreiras para esse acesso sejam eliminadas ou, pelo menos, minimizadas.

A partir dessa concepção, o conceito de deficiência exige perquirir quais são as dificuldades encontradas no meio. A esse respeito,

[...] se o impedimento que a pessoa tem não lhe traz qualquer dificuldade de integração social, seja no trabalho, seja no desenvolvimento das demais atividades cotidianas, não se enquadra tal pessoa no conceito de pessoa com deficiência trazido pelo nosso sistema jurídico (MAIA, 2013, n.p).

Ressalta-se, no entanto, que algumas barreiras que dificultam a integração social estão, de fato, intrínsecas à determinada deficiência, motivo pelo qual, apesar de o modelo social ter avançado no sentido de ampliar o debate acerca das mudanças que deveriam existir na sociedade para que o acesso aos direitos fosse democratizado a todos, concentrou-se apenas nas questões sociais. Por tais razões,

(naturalistas), que acreditavam que a consciência é que produz a realidade” (CHAVES, RAIOL, 2022, p. 152).

surge um quarto modelo, o biopsicossocial, cuja tentativa é equilibrar os modelos biomédico e social.

O modelo biopsicossocial é o mais atual quando se trata da abordagem relativa à pessoa com deficiência. Trata-se da associação das conquistas do modelo social, sem desprezar, no entanto, a visão científica do modelo biomédico: “[...] utilizando-se de uma metodologia dialógica, busca vencer as restrições dos respectivos modelos e aglutinar conquistas e a reconfiguração do mundo moderno e globalizado” (CHAVES; RAIOL, 2022, p. 119).

Para o modelo biopsicossocial, o funcionamento do corpo pode afetar a mente e vice-versa. Entretanto, não descarta a ideia de que os fatores sociais – socioeconômicos, culturais e relações sociais – podem influenciar na inacessibilidade de direitos, conquanto reafirma que a sociedade impõe barreiras que impedem ou dificultam a igualdade de condições com os demais. Nesse sentido, “[...] a deficiência é percebida como uma interação entre o físico ou psíquico e o social, em permanente conexão, e alega que uma perspectiva autocentrada em apenas um desses aspectos tende à ineficácia” (CHAVES; RAIOL, 2022, p. 119).

Esse modelo é conhecido no ordenamento jurídico brasileiro, pelo que dispõe o art. 2º, §1º, da Lei Brasileira de Inclusão:

§ 1º A avaliação da deficiência, quando necessária, será biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar e considerará:
I - os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo;
II - os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais;
III - a limitação no desempenho de atividades; e
IV - a restrição de participação (BRASIL, 2015).

Por todo exposto, cabe afirmar que os três últimos modelos (biomédico, social e psicossocial) ainda são percebidos no ordenamento jurídico vigente, nacional e internacional, mas especialmente se considerar a deficiência por meio dos fatores que influenciam nas limitações e desvantagens que a pessoa encontra no meio em que vive, impõe ao Estado um dever, e esse dever repercute na elaboração de políticas públicas que garantam o acesso a direitos.

Assim, as políticas públicas, conforme abordado no capítulo anterior, são o conjunto de leis, atos, regulamentos e tomadas de decisões, além do envolvimento de vários atores para a consecução de resultados tendentes a resolver determinados problemas sociais. Nesse contexto é que se faz imprescindível a

atuação do Poder Público, uma vez que muitas vezes não há o gozo de direitos básicos pelas pessoas com deficiência por completa omissão do Estado.

As Políticas Públicas, portanto, consistem nessa atuação estatal, a qual começa a se manifestar pela criação de instrumentos normativos que viabilizem a consecução de determinado fim. Nesse caso, destaca-se como principal fonte na elaboração de políticas públicas destinadas às pessoas com deficiência, em várias dimensões, a própria Carta Magna de 1988. No art. 7º, inciso XXX, por exemplo, prevê a “proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência” (BRASIL, 1988)¹⁸.

No art. 23, II, estabelece-se a competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”, bem como, nos termos do art. 24, XIV, compete aos entes legislar sobre a “proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência” (BRASIL, 1988).

O art. 37, VIII, estipula que “a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão” (BRASIL, 1988). De igual modo, encontra-se no art. 203, IV, os objetivos da assistência social, independente de contribuição à seguridade social, “a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária”, bem assim, no inciso V, a garantia de um salário, chamado de Benefício de Prestação Continuada (BPC) para as pessoas com deficiência que não puderem prover à própria manutenção por si mesmo ou pela sua família (BRASIL, 1988).

Quando a pessoa com deficiência se tratar de criança, adolescente ou jovem, conforme art. 227, § 1º, II, a Constituição estabelece a atribuição do Estado, admitida a participação de entidades não governamentais, para a elaboração de políticas específicas que consagrem a criação de programas de prevenção e atendimento especializado, bem como de integração social, com treinamento para o trabalho e a convivência, facilitando o acesso aos bens e serviços coletivos,

¹⁸ A expressão *portador de deficiência*, conforme empregado pela Constituição Federal, não é mais utilizada na atualidade, pois a deficiência não é portada pela pessoa ou carregada de forma ocasional, sendo correto dizer, portanto, pessoa com deficiência. Não se desconsidera, no entanto, que quando da elaboração da Carta Magna, as discussões sobre o assunto, especialmente no tocante às concepções do modelo social de deficiência, ainda eram incipientes no Brasil.

eliminando os obstáculos arquitetônicos e todas as formas de discriminação (BRASIL, 1988).

A respeito do direito à educação, a Constituição dispõe em seu art. 208, III, que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (BRASIL, 1988).

Destarte, considerando os princípios da educação analisados no capítulo anterior, com destaque ao princípio da igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. 206, I, CF/88), mecanismos devem ser criados no sentido de promover essa educação para todos, independentemente de aspectos físicos, raciais ou sociais. Isso, inclusive, corrobora com o art. 5º, da Constituição, posto que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]” (BRASIL, 1988).

Considerando o princípio da igualdade, as pessoas com deficiência poderiam ter acesso direto à sala de aula comum, do ensino regular, ou precisariam primeiro frequentar uma sala de aula especial e, somente quando estivessem preparadas para o convívio com as pessoas sem deficiência, poderiam ser inseridas? A partir desse pressuposto, tem-se o paradigma da integração, o qual será abordado no tópico seguinte, com destaque às principais leis, algumas já revogadas, que tratavam o educando com deficiência como um sujeito que deveria se adaptar para só então ser incluído.

2.2 INTEGRAÇÃO ESCOLAR DE ALUNOS COM DEFICIÊNCIA

Conviver com seus próprios pares, em igualdade de condições, nem sempre foi um direito garantido às pessoas com deficiência, pois, como se viu no tópico anterior, num primeiro momento essas pessoas não eram vistas como sujeito de direitos, e matá-las no nascimento, como faziam os espartanos, ou mantê-los em instituições, separando-os dos demais, era uma forma de proteger a sociedade do convívio com os indesejados, aqueles que fugiam aos padrões predominantes.

Entretanto, movimentos no mundo inteiro começaram a se insurgir contra a forma segregadora como as pessoas com deficiência eram tratadas, principalmente

por considerar que as instituições que as *acolham* – igrejas, hospitais, manicômios – não os tratavam como pessoas e, conseqüentemente, não lhes conferiam os direitos que lhe são inerentes.

Surge, assim, a noção de integração, cujo pressuposto é que toda pessoa com deficiência possui “[...] o direito inalienável de experienciar um estilo ou padrão de vida que seria comum ou normal em sua cultura” (MENDES, 2006, p. 389). Para tanto, mantê-las em instituições, sem a garantia de direitos básicos, como saúde, alimentação, educação, entre outros, não se adequava aos novos contornos que o conceito de deficiência foi adquirindo com o passar do tempo, mas principalmente após a Segunda Guerra Mundial, cujo debate cingia-se à questão dos direitos humanos.

Fazia-se necessário, diante das discussões que começaram a se instaurar, que as pessoas com deficiência fossem tratadas como seres humanos, garantindo a elas todos os direitos conferidos aos que não possuem qualquer deficiência, principalmente o direito de convívio em sociedade. Era preciso integrar.

De acordo com Chaves e Raiol (2022, p. 130), integrar pode ser entendido como “[...] juntar-se, fazer parte, completar, coordenar, isto é, tornar-se parte integrante do todo. Percebe-se, com isso, que a integração faz uso da inferência de que algo está separado e precisa ser realocado em seu devido lugar”.

Assim, integrar é inserir a pessoa com deficiência em ambientes públicos, de modo que a convivência seja mediada por instrumentos e estratégias, determinados de acordo com a singularidade dos grupos, como, por exemplo, as crianças com deficiência podem ser inseridas no ensino regular, entretanto, deve ser disponibilizado, quando necessário, atendimento especial, considerando suas disfunções cognitivas e físicas, e por isso há salas especiais, e, sempre que necessário, serviço de apoio especializado (CHAVES; RAIOL, 2022).

Em 1977 essas concepções provocaram alterações na legislação dos Estados Unidos, no sentido de assegurar às crianças com deficiência acesso à educação pública para que pudessem ter acesso a ambientes minimamente restritivos, proporcionando situações escolares capazes de favorecer a convivência com grupos sociais da mesma idade, desestimulando, por conseguinte, o processo de exclusão que ainda existia (MENDES, 2006).

No Brasil, seguindo os mesmos ditames, a Emenda à Constituição nº 12 de 1978¹⁹, promulgou a seguinte emenda ao texto constitucional:

Artigo único - É assegurado aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica especialmente mediante:
I - educação especial e gratuita;
II - assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica e social do país;
III - proibição de discriminação, inclusive quanto à admissão ao trabalho ou ao serviço público e a salários;
IV - possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos (BRASIL, 1978).

Para a época, esses direitos foram considerados um avanço, mas ainda muito restrito ao plano teórico, o que impulsionou várias discussões no âmbito internacional e nacional sobre a necessidade de novas práticas destinadas às pessoas com deficiência, pois excluí-las caminhava no sentido oposto aos movimentos sociais pelos direitos humanos no pós-guerra, principalmente porque as práticas excludentes em nada contribuíam com o desenvolvimento dessas pessoas.

Seguindo os princípios da integração, as pessoas com deficiência passaram a ter o direito de serem inseridas na sociedade. Entretanto, para que isso fosse possível, deveriam atender a certos padrões de conduta esperada, com comportamento o mais aproximado possível dos modelos *normais*, não sendo cogitado, nesse momento, as mudanças necessárias na sociedade para diminuir as barreiras que impediam essas pessoas ao gozo de determinados direitos, dentre eles, a educação (ARAÚJO, 2017).

A Lei De Diretrizes e Bases da educação de 1961 (Lei nº 4.024/1961) predispunha no art. 88 que “A educação de excepcionais, deve, no que for possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade”. A expressão *no que for possível* pode induzir o intérprete a acreditar que o Estado retira de si o compromisso de dar efetividade a essa disposição. O emprego do termo remete à ideia de que, se der para promover a inserção, promova-se, se não der, que se mantenha um subsistema para o atendimento dessas pessoas.

Por outro lado, havia certo interesse nessa inserção, já que o acesso dos alunos com deficiência na rede regular de ensino representava vantagem aos cofres públicos, uma vez que as instituições especializadas acabaram desenvolvendo um

¹⁹ Na época a Constituição em vigor era a de 1967.

sistema educacional paralelo, gerando um custo maior do que a manutenção de apenas um, adotando a ideia integracionista.

A partir de então, os alunos com deficiência passariam a ter acesso à escola comum regular, mas enquanto não se adequassem aos padrões, a educação seria promovida em salas especiais, devendo ser estimulado o convívio com os outros educandos nos espaços comuns em alguns momentos diários, de modo a proporcionar um ambiente minimamente restrito e segregador. Não havia, nesse processo, alteração substancial na escola para receber esse aluno e estimular a sua participação no processo de ensino-aprendizagem, pois quem se adequa é o aluno, não a escola, pressuposto esse que nega, inclusive, a diferença.

Nesse sentido, Mendes (2006, p. 391) afirma que,

Assim, a integração escolar não era concebida como uma questão de tudo ou nada, mas sim como um processo com vários níveis através dos quais o sistema educacional proveria os meios mais adequados para atender as necessidades dos alunos. O nível mais adequado seria aquele que melhor favorecesse o desenvolvimento de determinado aluno, em determinado momento e contexto. Percebe-se nessa fase o pressuposto de que as pessoas com deficiências tinham o direito de conviver socialmente, mas que deviam ser, antes de tudo, preparadas em função de suas peculiaridades para assumir papéis na sociedade.

Havia, portanto, uma garantia progressiva de inserção nas salas de aulas regulares, desde que conseguissem aprender a conviver socialmente, e para que isso fosse possível, dependeria apenas do quanto conseguiria mudar para se adaptar. Era uma prática amparada no modelo biomédico de deficiência, já que as dificuldades encontradas para a inserção não estavam no ambiente que não se preparava para receber esse educando, mas sim, na doença que impossibilitava ou limitava o seu acesso à educação regular.

Nesse contexto, prevendo a possibilidade de que o sistema de ensino público regular poderia não ser suficiente para o atendimento das pessoas com deficiência, o art. 89 da LDB/1961 estabelecia que:

Art. 89. Toda iniciativa privada considerada eficiente pelos conselhos estaduais de educação, e relativa à educação de excepcionais, receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bolsas de estudo, empréstimos e subvenções (BRASIL, 1961).

A interpretação desse artigo provocou implicações políticas, técnicas e legais, tendo em vista que não deixou claro se esses serviços eram apenas aqueles ligados à educação ou se qualquer serviço destinado às pessoas com deficiência estaria elegível às bolsas, empréstimos e subvenções por parte do Poder Público, se considerados pelos Conselhos Estaduais de Educação como eficientes (MAZZOTTA, 2011).

A questão, no entanto, é que desde a LDB de 1961 já havia o permissivo legal para que a iniciativa privada pudesse atuar na promoção da educação de alunos com deficiência, reforçando a possibilidade de serem integrados no sistema geral de educação, *no que fosse possível*, conforme o art. 88 estabelecia, retirando do poder público a responsabilidade pela concretização desse direito.

A Portaria Interministerial nº 477, de 11 de agosto de 1977²⁰, do Ministério da Educação e Cultura, em conjunto com o Ministério da Previdência e Assistência Social seguiram a mesma tendência. A Portaria estabeleceu diretrizes básicas para ações dos órgãos a elas subordinados no que concerne ao atendimento das pessoas com deficiência, prevendo como objetivos a ampliação do atendimento especializado, de natureza médico, psicossocial e educacional para possibilitar a integração social e propiciar a continuidade de atendimento por meio dos serviços especializados de reabilitação e educação.

Desse modo, para que pudesse determinar qual seria o melhor atendimento educacional para a pessoa com deficiência, preliminarmente ela deveria ser submetida a um diagnóstico, pois, dependendo do tipo de deficiência, seria direcionada para o sistema de ensino comum, cursos e exames supletivos adaptados, instituições especializadas ou, de forma simultânea, mais de um tipo de serviço.

Evidenciam-se mais uma vez os resquícios do modelo biomédico de deficiência, pelo qual há a necessidade de classificação do ser humano conforme as *limitações*, desconsiderando o meio no qual está inserido e como é tratado. Seguindo o princípio normalizador, clínico e/ou terapêutico, os serviços prestados assumiam um caráter preventivo/corretivo, mas não pedagógico (MAZZOTTA, 2011).

²⁰ Essa portaria foi regulamentada pela Portaria Interministerial nº 186, de 10 de março de 1978.

A Portaria nº 69, de 1986, do Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), vinculado ao Ministério da Educação, estabeleceu normas para a prestação de apoio técnico e/ou financeiro à educação especial nos sistemas de ensino público e privado. A partir de então a educação especial passa a ser considerada como parte integrante da educação nacional, com objetivo primordial de ampliação do atendimento no sentido de desenvolvimento das potencialidades desses educandos.

Com a promulgação da Constituição de 1988, no período de redemocratização do país, a promoção do direito à educação de pessoas com deficiência é tratada no art. 208, conforme exposto alhures, devendo ser efetivada mediante atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino (BRASIL, 1988).

A LDB de 1996 destina o capítulo V para tratar sobre a educação de pessoas com deficiência, intitulado como “Educação Especial”, segundo o qual, nos termos do art. 58:

Art. 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 com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) (deu-se destaque).

Assim, a educação que é denominada como especial, não é apenas aquela destinada às pessoas com deficiência, mas a pessoas com transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, porém, o objeto de pesquisa deste trabalho cinge-se apenas à análise do primeiro público-alvo.

Seguindo as discussões relacionadas ao objeto de pesquisa, a questão que se levanta é saber se essas disposições consagram o paradigma da integração da pessoa com deficiência, haja vista que tanto a Constituição Federal quanto a LDB indicam que essa educação será *preferencialmente* na rede regular. Sendo preferencialmente oferecida na rede regular, significa dizer que há condições para que o aluno com deficiência tenha acesso ou permaneça nas salas comuns? Por outro viés, havendo o acesso, permanecer nas escolas ou salas comuns é responsabilidade do próprio aluno ou do sistema de ensino inadequado para garantir a igualdade?

O termo *preferencialmente*, encontrado tanto na Constituição Federal como nos demais documentos normativos elaborados nos últimos anos sobre educação especial, é fortemente criticado, especialmente porque acaba dando margem à interpretação de que há uma condição, ou mesmo que poderá não haver tanto empenho no acesso às salas comuns para os educandos com deficiência.

Nesse sentido cabe destacar a crítica de Ferreira (2006, p. 92):

[...] como se configura e decide (e quem decide) tal preferência e sobre se rede regular de ensino é o mesmo que classe comum da escola regular. O debate sobre esse ponto foi também reforçado pela adesão do Brasil, em 2001, à Convenção Interamericana para eliminação da discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência, a qual admite a diferenciação das formas para assegurar a integração, mas garante a opção das pessoas com deficiência. Assim, não caberia uma legislação que condiciona o encaminhamento para os diferentes serviços às condições ou características pessoais dos alunos.

Muito embora se tenha discutido a relevância que cada modelo de deficiência teve no contexto de evolução dos conceitos e da concepção de acesso a direitos dessas pessoas, não se pode afirmar que houve a superação de um ou de outro, pois quando são analisadas as disposições normativas, bem como políticas públicas adotadas pelo poder público, percebe-se que não há uma uniformização quanto ao tratamento e adoção de apenas um modelo, o que repercute na concepção de integração ou inclusão, ponto que será discutido nos próximos tópicos.

Assim, o princípio da integração escolar guarda correlação com a normalização do corpo, de concepção do modelo médico, haja vista que o acesso aos espaços comuns só seria permitido desde que as pessoas com deficiência atendessem aos procedimentos de cura do corpo. Somente após esse momento preliminar de padronização é que poderiam ser ensinados com os educandos sem deficiência, pois se não fosse assim, não poderiam desenvolver suas habilidades e, ainda, poderiam atrasar o ensino e desenvolvimento das outras crianças (CUNHA, 2016).

Nesse sentido, importante evidenciar a reflexão de Mendes (2006, p. 391):

Em algumas comunidades, as políticas oficiais de integração escolar resultaram, na maioria das vezes, em práticas quase permanentes de segregação total ou parcial, o que acabou gerando reações mais intensas no sentido de buscar novas formas de assegurar a presença e participação na comunidade, a promoção de habilidades, da imagem social, da

autonomia, e o *empowerment* das pessoas com necessidades educacionais especiais.

A prática integracionista preestabelecia a aplicação de avaliações constantes e resultados satisfatórios para que houvesse a inserção do educando nas salas comuns. Enquanto os resultados não fossem satisfatórios, ele continuaria dentro da escola regular, mas sem a possibilidade de acessar as salas comuns. Ou, quando fosse considerada que a melhor maneira de desenvolvimento das suas habilidades e competências fosse em escolas especiais, o educando com deficiência era desintegrado do ensino regular, possibilidade essa que, inclusive, está prevista no próprio texto da LDB/1996, quando em seu art. 58, §2º diz que:

§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 (BRASIL, 1996).

A desintegração, portanto, dá a possibilidade de que o aluno integrado nas escolas comuns regulares retorne ou, se nunca tenha frequentado, seja educado em escolas ou serviços especializados, distintos do ensino geral. Assim, trata-se de uma prática com permissivo na própria norma, ainda em vigor.

Chaves e Raiol (2022, p. 131) consideram que:

Em suma, os resultados do paradigma integracionista acabaram por contrariar, em boa parte, suas propostas nucleares, de modo que a integração, na verdade, promoveu a criação de um subsistema nas instituições regulares, uma espécie de *segregação interna*, composta por sujeitos tidos como normais e aquele que detêm “necessidades especiais”. Logo, a prática do etiquetamento e categorização permaneceu e, em alguns casos, ganhou conotações mais problemáticas.

Apesar das críticas acerca da integração escolar de alunos com deficiência, e considerando a dificuldade que era para serem inseridos nas salas comuns regulares, não se pode negar que o acesso às dependências das escolas do ensino geral foi considerado um avanço na promoção desse direito, pois em determinados momentos havia a possibilidade de interação com os outros, ditos normais.

Se o educando com deficiência conseguisse *progredir* no sentido de ter acesso às salas comuns, nos termos do §1º, do art. 58, poderia ser destinado a ele,

“[...] quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial” (BRASIL, 1996).

De acordo com as diretrizes operacionais da educação especial na educação básica, do Ministério da Educação, o atendimento educacional especializado (AEE) “[...] tem como função identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas”.

Esse atendimento deve ser realizado, prioritariamente, no turno inverso da escolarização e em sala de recursos multifuncionais da própria escola onde o aluno está matriculado ou mesmo em outra escola do ensino regular, podendo ser realizado também em centro de atendimento educacional especializado, público ou privado sem fins lucrativos, conveniado à Secretaria de Educação.

Além disso, estipula a LDB/1996 que:

Art. 60. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro do Poder Público (BRASIL, 1996).

O Estado abre a possibilidade, portanto, de que dois sistemas subsistam de forma paralela, sendo um deles o público, com a promoção da educação especial prestada por si própria, e o outro sistema mantido por instituições privadas sem fins lucrativos, desde que tenham a sua atuação exclusiva na educação especial. O cuidado que se deve ter, neste caso, é com o discurso de que o público não é adequado, de que apenas na esfera privada tem-se um serviço de qualidade, desconsiderando-se as questões envolvidas sobre subsídio do poder público, principalmente o financeiro, tema que será abordado no último capítulo.

Assim, muito embora a LDB de 1996 ainda esteja em vigor, e sua análise tenha se dado sob o enfoque dos princípios da integração, vale destacar que, na atualidade, a postura que se espera do Poder Público é a adoção da inclusão como forma de melhor atender às necessidades do educando com deficiência, bem como desenvolver suas habilidades por meio do estímulo e convívio com seus pares.

Entretanto, para além de considerar que a LDB adota o paradigma de integração, ao longo dos anos o Brasil vem recepcionando textos internacionais que concebem a ideia inclusivista, motivo pelo qual, diz-se que a educação brasileira é

inclusiva. No entanto, antes de adentrar na caracterização desse processo inclusivo, é de bom alvitre esclarecer como esse discurso foi sendo construído pelos organismos e agências internacionais, destacando, assim, suas reais intenções quando propõem a inclusão como a melhor forma de educar.

2.3 OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E AS POLÍTICAS DE INCLUSÃO PARA EDUCANDOS COM DEFICIÊNCIA

As Políticas Públicas adotadas por determinado país levam em consideração diversos atores que representam interesses e ideologias diferentes, tendentes a alcançar resultados favoráveis para problemas sociais, assim identificados como tal, conforme abordado no capítulo anterior. Dessa forma, as políticas de inclusão para pessoas com deficiência não fogem a essa regra, uma vez que foram sendo moldadas por organismos internacionais que estavam preocupados em soerguer a economia, e isso repercutiu na forma como o Estado começou a se posicionar na promoção de certos direitos sociais, dentre eles, a educação.

Desses organismos internacionais destacam-se: Banco Mundial (BM), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), dentre outros. A construção de políticas de inclusão para educandos com deficiência foi fortemente marcada pela atuação desses órgãos e agências, por isso a necessidade de estudar a forma como redefiniram a reforma educacional de países como o Brasil, bem como a inserção do discurso relacionado às políticas inclusivas para as pessoas com deficiência (BARROS, 2019, p. 46).

Esses agentes internacionais começaram a interferir de forma mais intensa no sentido de buscar a estabilização monetária e recomposição do sistema capitalista mundial. Reformas e ajustes estruturais foram propostos aos países de terceiro mundo e à América Latina, todas com concepções neoliberais para reestruturar a economia global a partir de novas agendas governamentais (SILVA, 2020).

Essa interferência deu-se, principalmente, pela crise de crescimento que os países periféricos estavam enfrentando, intensificada pela dívida pública. No período

da ditadura militar, o Brasil sofreu grande “[...] pressão e submissão aos ajustes macroeconômicos impostos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)” (BARROS, 2019, p. 46). Em razão disso, para superação dessa crise de endividamento, cláusulas para renegociação foram impostas, porém, as mesmas caminhavam no sentido oposto à superação do *status* de país em desenvolvimento para país desenvolvido. “Ao contrário, o Brasil, de dependente, tornou-se supradependente” (BARROS, 2019, p. 46).

Por tais motivos, é necessário analisar algumas diretrizes elaboradas por esses agentes, já que compunham a redefinição da política educacional nos países dependentes, com destaque para a educação de pessoas com deficiência, parte constitutiva deste objeto de estudo. Nesse sentido, *a priori*, cabe citar as orientações do Banco Mundial, as quais não dispunham sobre educação especial, mas a análise sobre suas diretrizes se torna necessária, haja vista que a UNICEF e a UNESCO estabelecem as suas ações para a educação básica, e aqui se insere a educação especial, a partir das instruções advindas do Banco.

Nesse prisma, destaca-se o financiamento proporcionado pelo Banco Mundial, o qual é condicionado a uma série de exigências, sendo que os créditos concedidos à educação integram a dívida externa do país para com as instituições bilaterais, multilaterais e bancos privados (FONSECA, 2020).

Destarte,

Embora a política de crédito do banco se autodenomine “cooperação” ou “assistência técnica” trata-se, na verdade, de empréstimos do tipo convencional, tendo em vista os pesados encargos que acarretam e também a rigidez das regras e as precondições financeiras e políticas inerentes ao processo de financiamento comercial (destaques no original) (FONSECA, 2020, p. 164).

Assim, para que o país pudesse manter ou adquirir novos investimentos, as exigências mundiais tinham que ser cumpridas, por isso, planos, metas e políticas educacionais tiveram de ser readequados para dar aparência de que o país estava comprometido com as diretrizes internacionais, e nesse contexto se insere a inclusão escolar.

Na década de 1960, o Banco estabelece como política de crédito a promoção de igualdade de oportunidades, a participação de todos nos benefícios sociais e econômicos, sem qualquer distinção social, étnica ou econômica. Para tanto,

recomenda que a oferta ao ensino elementar seja ampliada a todas as crianças e adultos, e que a educação deveria ser integrada ao trabalho para que pudesse desenvolver as competências necessárias para o desenvolvimento (FONSECA, 2020).

Pelo que se percebe, a política educacional do banco dizia respeito à produção de mão de obra qualificada para satisfazer aos interesses do mercado, com destaque ao ensino profissional destinado às massas, o qual, segundo documento elaborado em 1970, seria capaz de gerar efeitos a longo prazo sobre a economia por meio do aumento de sua produtividade.

Muniz e Arruda (2007, p. 266), sobre os investimentos do Banco na educação brasileira, esclarecem que “[...] na década de 1970, os (1,6%) recursos do Banco Mundial destinados à educação serviram para oferecer retaguarda nos projetos do ensino profissionalizante, do ensino agrícola e do ensino industrial de nível médio”.

Na década de 1980, há um redirecionamento no que concerne à distribuição dos recursos do Banco. Do total de crédito despendido, pelo menos 2% deveriam ser destinados à educação, de forma prioritária aos investimentos em projetos para o ensino fundamental. Em contraponto, nessa mesma década, o Banco começa a adotar os princípios neoliberais, posição essa que reforçava a ideia de incentivo à redução no investimento em todos os níveis de ensino, do fundamental ao superior (MUNIZ; ARRUDA, 2007).

Na década de 1990, uma nova agenda governamental foi elaborada. Nesta, a prioridade dos investimentos estabelecida pelo Banco foi voltada ao atendimento da educação básica, pois considerava a educação como um dos principais mecanismos para a aquisição de um novo padrão de acúmulo do capital, sendo preferível mencionar ser o principal meio para estimular o *desenvolvimento do país*.

Ao analisar o panorama do que representa o Banco Mundial para muitos países, inclusive para o Brasil, pode-se perceber, num primeiro momento, que os interesses do Banco se limitam a “desejar reduzir a pobreza no mundo” e até mesmo reduzir o número de pessoas sem escolarização, porém, na análise de autores que discutem essas questões, a participação desses organismos internacionais na política de muitos países pode ter outro significado, e que este pode ir mais pela necessidade da sobrevivência do sistema capitalista mundial (MUNIZ; ARRUDA, 2007, p. 267).

Nesse aspecto, para o Banco, a educação não é compreendida como um mecanismo útil ou tendente ao exercício pleno da cidadania e da inclusão de

peças que estão à margem do ensino formal, não havendo, por conseguinte, disposições acerca do acesso às pessoas com deficiência. A educação é vista sob a ótica do mercado, muitas vezes até como mercadoria, cuja finalidade precípua é responder às regras ditadas pelo capital internacional, motivo pelo qual a sua prestação pode se restringir ao mínimo de educação.

Como se disse sobre a educação especial, esta sequer é mencionada em seus documentos. Isso demonstra a invisibilidade desse segmento para o Banco Mundial, já que totalmente desconsiderado, o que leva a acreditar que o Banco vislumbrava as pessoas com deficiência como improdutivas, pois as suas diretrizes, no que concerne à educação, era sempre do ponto de vista da produtividade e qualificação de mão de obra direcionada ao mercado para tornar os países mais competitivos (BARROS, 2019).

A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948, também foi um importante organismo internacional com influência nas políticas educacionais do Brasil. Criada pela Organização das Nações Unidas, por meio do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), com sede no Chile, a CEPAL tem como objetivo coordenar políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana e países do Caribe, bem como coordenar as ações tendentes a promover e reforçar as relações econômicas dos países da área, e promover o desenvolvimento social e sustentável (BARROS, 2019).

Para tanto, orienta os países periféricos a reformularem as suas políticas públicas de modo a se adaptarem às transformações econômicas competitivas que o mercado global passou a exigir. Assim, as políticas de inclusão educacional não tinham espaço, haja vista que os educandos com deficiência em nada poderiam contribuir com mão de obra ao mercado, repercutindo na sua exclusão (BARROS, 2019).

Nesse contexto, cabe destaque aos ensinamentos de Barros (2019, p. 52):

A ideia neoliberal de educação para atender ao mercado de trabalho, de uma educação competitiva, de uma educação mercantilista, produz uma sociedade sem valores e estes devem ser resgatados no fazer educativo, educando para a cidadania, para a participação políticas, para construir uma cultura mais humana.

Mais uma vez, a pessoa com deficiência torna-se invisível por não conseguir atender aos padrões de produtividade do capital, não merecendo, portanto, atenção

desses organismos internacionais, pois não são vistas como pessoas capazes de contribuir para o desenvolvimento do país, já que consideradas incapazes. E isso é perceptível pelos documentos da CEPAL, nos quais a educação está “[...] atrelada a uma posição de sobrevivência competitiva no mercado global” (BARROS, 2019, p. 52).

Criada pela ONU em 1946 com a finalidade de promover o bem-estar social de crianças e adolescentes, ajudar e atender suas necessidades básicas, além de criar oportunidades para que alcancem seu pleno potencial, a UNICEF é outro organismo internacional com ingerência no Brasil desde 1950. A UNESCO, por sua vez, funciona como agência de conhecimento, auxiliando na elaboração de políticas públicas que atendam às metas estabelecidas entre os Estados membros da Organização das Nações Unidas. Para tal propósito, a UNESCO desenvolve “[...] projetos de cooperação técnica em parceria com o governo – União, Estados e Municípios -, com a sociedade civil e iniciativa privada” (BARROS, 2019, p. 52).

A UNICEF e UNESCO foram os primeiros organismos a traçarem propostas para a educação especial, a partir de Conferências Mundiais sobre Educação, por elas organizadas. O primeiro desses eventos foi a *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em Joimtien, na Tailândia, em 1990, resultando na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*.

Os membros da Conferência propuseram aos países signatários que os esforços fossem concentrados na aprendizagem; na garantia de igualdade de acesso à educação de pessoas com qualquer tipo de limitação; na ampliação dos meios, ações e conteúdo da educação básica; além de melhoria do ambiente de estudos; mas para que isso acontecesse, precisavam estabelecer alianças (MIRANDA, 2008; BARROS, 2019).

O objetivo primordial da Conferência de Joimtien era estabelecer compromissos mundiais para garantir uma educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos, satisfazer necessidades básicas da aprendizagem e o enriquecimento dos valores culturais e morais comuns, integrando a educação às demais políticas sociais (UNESCO, 1990).

De acordo com Barros (2019), a reflexão que deve ser feita com relação às recomendações acerca da universalização do acesso à educação, oriunda dos organismos e agências internacionais, diz respeito à supervalorização que se dá à

educação básica, centrada apenas na aquisição e nos resultados da aprendizagem.

Barros explica:

[...] o enfoque é centrado nos resultados, não no processo de aprendizagem, o que significa priorizar o quantitativo em detrimento do qualitativo, visto que a concentração de recursos – financeiros, humanos, entre outros – para a educação é insuficiente, o que compromete a qualidade, diante da grande demanda de alunos matriculados na escola pública (BARROS, 2019, p. 54).

Para os países periféricos como o Brasil, alcançar os objetivos propostos era quase impossível, o que foi comprovado posteriormente, pois, no ano de 2000, passados 10 anos da Conferência de Jomtien, uma reunião foi organizada em Dacar, Senegal, reiterando o compromisso no alcance dos objetivos propostos, estabelecendo um prazo de 15 anos para isso. Entretanto, nesse encontro, os educandos com necessidades especiais sequer foram mencionados.

Sobre a relevância da declaração assinada na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, Barros (2019, p. 55) destaca:

[...] ainda hoje serve de parâmetro e diretriz para a definição e implantação de políticas educacionais tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, muito embora problemas como desigualdade educacional no acesso e permanência e a pobreza não estão sendo resolvidos, pois as simples manifestações de boas intenções não garantem o cumprimento das propostas.

Não se nega a importância da Conferência de Jomtien para a educação de um modo geral, haja vista tê-la incluído no centro das discussões a nível mundial, evidenciando a importância na sua promoção. Entretanto, se se estabelece que os governos precisam garantir, pelo menos, as necessidades básicas de aprendizagem, significa dizer que é reconhecido um quadro de exclusão (ZEPPONE, 2011). Esse reconhecimento dá origem à organização de outra conferência, realizada em Salamanca, na Espanha, considerada como um marco histórico para a educação especial sob a perspectiva inclusiva, reverberando nos documentos posteriormente elaborados pelos países signatários.

Nesse sentido, em 1994 foi realizada a *Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade*, em Salamanca, na Espanha, encontro esse que deu origem à *Declaração de Salamanca e Linha de Ação sobre Necessidades Educativas Especiais*, a qual estimulou uma mudança de

perspectiva social sobre as condições de segregação de determinados grupos minorizados, dentre estes as pessoas com deficiência (BARROS, 2019).

A Declaração de Salamanca estabelece Princípios, Política e Prática para as Necessidades Educativas Especiais, e “[...] renova o empenho da comunidade mundial na Conferência Mundial sobre Educação para Todos de 1990, de garantir este direito a todos, independentemente de suas diferenças particulares” (ZEPPONE, 2011).

Parte-se do pressuposto de que as escolas regulares deveriam acolher todas as crianças, sem distinção, independentemente de suas condições individuais, deficientes ou não, reafirmando o sentido inclusivo na prática escolar e pedagógica. Tais diretrizes iam no sentido oposto ao que comumente era praticado, pois, aos educandos com deficiência, não era dado o direito de frequentarem as mesmas salas de aulas que os alunos sem deficiência.

Percebe-se, portanto, que a Declaração de Salamanca:

[...] configura-se num movimento internacional para orientar os países em desenvolvimento na elaboração e implementação de políticas voltadas e implementação de políticas voltadas para a superação do modelo de educação especial como sistema paralelo ao sistema regular de ensino (BARROS, 2019, p. 56).

Nesse sentido, as escolas regulares passariam a ter que se adequar para receber crianças, independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras. Cabe salientar, no entanto, que a Declaração também prevê a possibilidade de promover o ensino de crianças em escolas especiais, caso a escola regular não possa satisfazer as necessidades educativas ou sociais do aluno (ONU, 1994).

Nesse sentido, Carvalho (2009, p. 47-48) esclarece:

Observe-se que, apesar da ressalva quanto às escolas especiais, a Declaração de Salamanca não traz uma recomendação decisiva para que deixem de existir. Ao contrário: alude à experiência nelas acumuladas como excelente contribuição para a implementação da educação inclusiva. O que se destaca é a preocupação com a sua proliferação, como espaços exclusivos e segregados para o alunado “excluído” das redes pela ineficiência do processo ensino-aprendizagem que, sendo elitista, rotula e “expulsa” (destaques no original).

Assim, a regra que se estabelece é a inclusão de alunos com deficiências nas escolas e salas comuns regulares. Entretanto, não se descarta a possibilidade de serem educados nas escolas especiais, nos casos em que a escola regular não consiga atender a esse educando de forma satisfatória para o seu aprendizado.

Os preceitos evidenciados pela Declaração de Salamanca focam a atenção na relação custo-benefício, pois, segundo argumentam, as escolas inclusivas, com uma pedagogia voltada à criança, podem ser capazes de reduzir os índices de evasão e repetência escolar, impedindo o desperdício de recursos. Além disso, conseguiria reduzir os gastos públicos em outros níveis, haja vista que a manutenção de dois sistemas de ensino gerava um alto custo aos cofres públicos. Tudo isso atendia, portanto, às ideias neoliberais, principalmente no que concerne à prestação mínima dos direitos sociais.

Muito embora já mencionada neste trabalho quando da análise do conceito de pessoa com deficiência, a partir dos modelos adotados, evidencia-se a Convenção de Nova Iorque sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD), de 2006, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 6.949/2009, neste momento, com destaque à educação.

Artigo 24

Educação

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à educação. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, **os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis**, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos:

- a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana;
- b) O máximo desenvolvimento possível da personalidade e dos talentos e da criatividade das pessoas com deficiência, assim como de suas habilidades físicas e intelectuais;
- c) A participação efetiva das pessoas com deficiência em uma sociedade livre (BRASIL, 2009) (deu-se destaque)

Da forma como a Convenção de Nova Iorque foi recepcionada pelo ordenamento jurídico brasileiro, adquiriu o *status* de Emenda à Constituição, conforme o procedimento previsto no art. 5º, §3º, da CF/1988. Assim, como prevê que o sistema educacional será inclusivo em todos os níveis, todas as disposições que não estiverem de acordo com este paradigma são inconstitucionais.

A educação de pessoas com deficiência não é tratada, pela Convenção de Nova Iorque, como condição para a garantia do trabalho ou emprego, mas como uma possibilidade de estimular o alcance das principais habilidades, competências e potencialidades dos educandos com deficiência, em igualdade de oportunidades. Por isso é que a figura do Estado se faz imprescindível, neste caso, principalmente na elaboração de políticas públicas que tenham como objetivo o alcance dessas intenções.

A inclusão dos alunos com deficiência nas classes comuns do ensino regular foi reforçada em 2011, por meio do Relatório Mundial sobre deficiência, promovido pelo Banco Mundial e pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Segundo esse relatório, a escola inclusiva gera benefícios econômicos individuais e sociais, porque a educação contribui para a formação de capital humano, garantindo às pessoas desse grupo condições de empregabilidade e oportunidades sociais. Além disso, essas duas instituições – OMS e BM – entendem que a transferência de crianças de escolas especiais para escolas comuns gera economia e esta economia pode ser utilizada, em partes, para suprir os custos com algumas crianças inclusas que exigem serviços e suportes adicionais (BARROS, 2019, p. 58).

Tais noções não se distanciam, então, da noção de prestação mínima do direito à educação, proporcionada pelo ideal neoliberal, haja vista que a escola inclusiva representa corte de gastos, considerando os altos investimentos que a manutenção das escolas especiais demanda. Entretanto, deve-se ressaltar o sentido social, pois quando os alunos com deficiência compartilham dos mesmos ambientes que os alunos sem deficiência, há benefícios para ambos os públicos, conforme evidenciado no próprio Relatório da OMS e BM.

A prática inclusiva, posta pelos organismos e agências internacionais, adquiriu esse viés neoliberal, à medida em que se fortaleceu a ideia, segundo a qual, apenas com a escolarização das pessoas com deficiência é que elas conseguirão competir no mercado de trabalho, evidenciando a relação entre educação e empregabilidade. Entretanto, por mais que tenha sido construída sob esse viés, pelo que se depreende dos documentos internacionais, deve ser incentivada para que o preconceito possa ser reduzido e estigmas possam ser extirpados.

Desse modo, considerando o processo de reconhecimento dos direitos humanos das pessoas com deficiência, com base no que fora abordado até aqui, evidenciam-se quatro fases distintas:

Com efeito, a história da construção dos direitos humanos das pessoas com deficiência demarca quatro fases: a) uma fase de intolerância em relação às pessoas com deficiência, em que a deficiência simbolizava impureza, pecado ou, mesmo, castigo divino; b) uma fase marcada pela invisibilidade das pessoas com deficiência; c) uma terceira fase orientada por uma ótica assistencialista, pautada na perspectiva médica e biológica de que a deficiência era uma “doença a ser curada”, sendo o foco centrado no indivíduo “portador da enfermidade”; e d) finalmente uma quarta fase orientada pelo paradigma dos direitos humanos, em que emergem os direitos à inclusão social, com ênfase na relação da pessoa com deficiência e do meio em que ela se insere, bem como na necessidade de eliminar obstáculos e barreiras superáveis, sejam elas culturais, físicas ou sociais, que impeçam o pleno exercício de direitos humanos, isto é, nesta quarta fase, o problema passa a ser a relação do indivíduo e do meio, este assumido como uma construção coletiva (PIOVESAN, 2018, n.p.).

Trata-se, com isso, de estabelecer uma mudança na forma de tratamento e reconhecimento de direitos inerentes às pessoas com deficiência, bem como na concepção de que o ambiente em si não oferece condições mínimas para o exercício pleno de todos os direitos, o que acaba comprometendo o desenvolvimento das suas potencialidades, competências e o exercício da cidadania, o qual está intimamente ligado ao processo de autonomia que se busca.

Nesse sentido, sabe-se que documentos normativos não possuem o condão de mudar a realidade. Podem, no entanto, contribuir no sentido do reconhecimento de que certas ações devem ser feitas para minimizar problemas sociais, sabendo que a concretização disso só é possível quando as políticas públicas, e aqui evidenciam-se as educacionais, estão tendentes a alcançar os fins almejados, com o engajamento de todos os agentes responsáveis à execução das mesmas.

É imprescindível analisar, assim, como essas conferências e documentos internacionais repercutiram na forma de elaboração das políticas públicas educacionais, com destaque àquelas voltadas ao público-alvo do atendimento educacional especial, objeto desta pesquisa, as pessoas com deficiência. Desse modo, o próximo tópico aborda essas políticas, a partir da perspectiva inclusiva, aderindo as diretrizes internacionais preestabelecidas.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL NA PERSPECTIVA INCLUSIVA

As políticas públicas educacionais e as práticas educativas estão inseridas nos contextos social, histórico e político, os quais envolvem aspectos culturais, ideológicos e de poder, por isso é que, em cada momento, a relação entre esses fatores é (re)definida, de modo a manter um estado de constante e plena (trans)formação (DAINÊS, 2009).

Nesse sentido, após a recepção da Convenção de Nova Iorque, em 2008, o Brasil passa a assumir formalmente o compromisso de promover uma educação inclusiva, independente das disposições normativas em contrário, principalmente levando em consideração o *status* com o qual o diploma foi recepcionado pelo país, de Emenda Constitucional.

A partir de então, passa-se a ter a necessidade de mudança nas políticas públicas educacionais no sentido de adequá-las ao disposto na Convenção, motivo pelo qual, em 2008 é elaborada a Política Nacional de Educação Especial sob a Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), formalizada por meio do Decreto nº 6.571, de 17 de setembro, a qual dispunha sobre o atendimento educacional especializado, mas agora sob o manto das ideias inclusivistas.

Sobre o atendimento educacional especializado, não houve mudança no que concerne ao público-alvo, pois, continua destinado aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades. Os objetivos, no entanto, foram delineados para deixar claro que a regra era que esse atendimento fosse promovido nas redes públicas de ensino:

Art. 2º São objetivos do atendimento educacional especializado:
I - prover condições de acesso, participação e aprendizagem no ensino regular aos alunos referidos no art. 1º;
II - garantir a transversalidade das ações da educação especial no ensino regular;
III - fomentar o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos que eliminem as barreiras no processo de ensino e aprendizagem; e
IV - assegurar condições para a continuidade de estudos nos demais níveis de ensino (BRASIL, 2008)

Os objetivos concebiam, portanto, a garantia do acesso a uma educação promovida em igualdade de condições a todos, com a concepção de que a escola

precisaria praticar algumas mudanças para receber esse público, inclusive no que tange aos recursos didáticos e pedagógicos para fins de eliminar as barreiras no processo de ensino e aprendizagem em todos os níveis de ensino.

Importante destacar ainda as disposições previstas no art. 3º, do referido Decreto:

Art. 3º O Ministério da Educação prestará apoio técnico e financeiro às seguintes ações voltadas à oferta do atendimento educacional especializado, entre outras que atendam aos objetivos previstos neste Decreto:

I - implantação de salas de recursos multifuncionais;

II - formação continuada de professores para o atendimento educacional especializado;

III - formação de gestores, educadores e demais profissionais da escola para a educação inclusiva;

IV - adequação arquitetônica de prédios escolares para acessibilidade;

V - elaboração, produção e distribuição de recursos educacionais para a acessibilidade; e

VI - estruturação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de educação superior (BRASIL, 2008)

Pelo que se depreende, a prática não é mais esperar que o educando com deficiência se adeque para que seja incluído no sistema de ensino público regular. Há previsão expressa no que tange às mudanças necessárias para o atendimento do público-alvo da educação especial, não limitada apenas à criação de salas de recursos multifuncionais, mas à formação de professores, gestores, educadores e demais profissionais para a promoção da educação inclusiva, além de adequações na parte estrutural do prédio escolar, oferecendo condições reais de acesso.

O aluno com deficiência deve ser matriculado na escola regular e frequentar a sala comum, convivendo e participando do processo de ensino-aprendizagem junto aos seus pares, com ou sem deficiência. O currículo, é claro, deve ser adaptado para que haja essa interação e participação, para que esse educando não fique à margem, sem acesso à educação formal.

No contraturno, há a disponibilização do atendimento educacional especializado, promovido de forma complementar na sala de recurso multifuncional, cujas atividades se diferenciam daquelas praticadas nas salas comuns, pois destinadas a atender os alunos considerando a sua individualidade, por meio de recursos pedagógicos que os estimulem ao desenvolvimento pleno, eliminando, ou pelo menos, minimizando as barreiras que os impedem a isso.

Com a finalidade de ampliar a oferta de atendimento educacional especializado na rede pública de ensino regular, a União se compromete a prestar apoio técnico e financeiro aos sistemas públicos de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2008). A PNEEPEI também garantiu o financiamento do FUNDEB, a partir de 2010, às escolas públicas de ensino regular que ofereciam o atendimento especializado, computando-se em dobro cada matrícula.

Entretanto, por mais que a regra fosse a inclusão nas escolas regulares, seguindo o que dispõe a LDB/1996, há a previsão na Política Nacional do apoio técnico e financeiro às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o poder público (BRASIL, 2008).

A Resolução nº 04/2009, do Conselho Nacional de Educação estabelece que a elaboração e a execução do atendimento educacional especializado são de competência dos professores contratados para atuação na sala de recursos multifuncionais ou centros de AEE, não descartando, no entanto, a participação dos demais professores do ensino regular e da família (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009).

Assim, para que isso aconteça, a escola de ensino regular deve institucionalizar esse atendimento em seu Projeto Político Pedagógico (PPP), prevendo todas as nuances relacionadas à promoção do AEE, tais como: a) os equipamentos, recursos e materiais utilizados na sala de recursos multifuncionais; b) cronograma de atendimento; c) identificação das necessidades educacionais específicas dos alunos; d) professores para o exercício da docência do AEE, bem como a previsão de outros profissionais como tradutor, intérprete de Língua Brasileira de Sinais, guia-intérprete e outros que atuem no apoio, dentre outros (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009).

Das maiores contribuições deixadas por essa Política, destaca-se que a educação especial não pode mais ser concebida como substitutiva do ensino comum, mas apenas complementar (direcionada aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento) e suplementar (direcionada aos alunos com altas habilidades/superdotação), garantindo aos educandos com deficiência, igualdade de condições de acesso e permanência.

A garantia prevista nos normativos, no entanto, nem sempre condizem com as intenções reais dos agentes envolvidos, haja vista que a própria Política Inclusiva, adotada no Decreto, foi uma manifestação da pressão internacional a tanto, sem mecanismos suficientes à concretização das suas disposições.

Além disso, cabe lembrar que essas políticas são elaboradas por uma minoria, as quais representam interesses econômicos e políticos daqueles que estão no poder, sendo criadas para fins de organização da vida social dos homens, mas que acabam se tornando um meio de dominação de uma classe sobre a outra. Seguindo o mesmo pensamento, Silveira (2017) afirma que algumas políticas são elaboradas apenas para colocar “panos quentes” no sentido de construir uma maquiagem para que a sociedade possa acreditar que o problema está caminhando para uma resolução.

Além disso, cabe ressaltar que os Estados estavam concebendo o modelo neoliberal, baseados na prestação mínima dos direitos sociais. Inclusão educacional veio, portanto, num momento propício na unificação de um mesmo sistema educacional, desobrigando o Estado na prestação direta de dois sistemas paralelos, conforme dito anteriormente.

Em 2011 é promulgado o Decreto nº 7.611, de 17 de novembro, revogando o Decreto nº 6.571 de 2008, no qual se estabelecem novas disposições sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado, além de outras providências. As diretrizes estão previstas no art. 1º:

Art. 1º O dever do Estado com a educação das pessoas público-alvo da educação especial será efetivado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I - garantia de um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades;
- II - aprendizado ao longo de toda a vida;
- III - não exclusão do sistema educacional geral sob alegação de deficiência;
- IV - garantia de ensino fundamental gratuito e compulsório, asseguradas adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais;
- V - oferta de apoio necessário, no âmbito do sistema educacional geral, com vistas a facilitar sua efetiva educação;
- VI - adoção de medidas de apoio individualizadas e efetivas, em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social, de acordo com a meta de inclusão plena;
- VII - oferta de educação especial preferencialmente na rede regular de ensino; e
- VIII - apoio técnico e financeiro pelo Poder Público às instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial (BRASIL, 2011)

O Decreto apresenta diretrizes inspiradas substancialmente na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, como se evidencia pela disposição contida nos incisos I e II, haja vista que a garantia de um sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo da vida, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, é o que sustenta o discurso inclusivo, muito embora a realidade ainda não seja tão igualitária como se espera.

Quanto à diretriz estabelecida no inciso III – “não exclusão do sistema educacional geral sob a alegação de deficiência” – pode ser corroborada com as disposições previstas no art. 8º, da Lei nº 7.853, de 1989, que estabelece uma pena de 2 (dois) a 5 (cinco) anos e multa nos casos de recusa, cobrança de valores adicionais, suspensão, procrastinação, cancelamento ou cessação da inscrição de aluno em estabelecimento de ensino de qualquer curso ou grau, seja público ou privado, em razão de ser pessoa com deficiência²¹.

Quanto ao inciso IV, não há uma demonstração clara por parte do Poder Público de compromisso em proporcionar adaptações no ensino para receber o público-alvo da educação especial, isto porque, *adaptações razoáveis*, conforme prevê o Decreto, acaba relativizando ou suavizando a sua tarefa de tornar efetiva tais disposições, assim como estabelece o inciso VII acerca da oferta de educação especial *preferencialmente* na rede regular de ensino. Parece uma tentativa de se eximir da responsabilidade de incluir.

A oferta de apoio necessário no âmbito do sistema educacional geral, a adoção de medidas de apoio individualizado para fins de maximizar o desenvolvimento acadêmico e social para uma inclusão plena, são diretrizes que não inovam se levar em consideração que as normas, pareceres e resoluções anteriores ao Decreto de 2011 já estipulavam esse atendimento especializado.

A última diretriz continua a dispor sobre o apoio técnico e financeiro do Poder Público às instituições privadas sem fins lucrativos que tenham a sua atividade voltada à educação especial. Com isso, o Poder Público fortalece os serviços prestados pelo setor privado, com o discurso de ampliação do atendimento à educação especial, dando margem ao embate sobre qual é o melhor atendimento

²¹ Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015

para as pessoas com deficiência, o público ou o privado. Essa diretriz, inclusive, é reforçada no art. 5º:

Art. 5º A União prestará apoio técnico e financeiro aos sistemas públicos de ensino dos Estados, Municípios e Distrito Federal, e a instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com a finalidade de ampliar a oferta do atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de ensino regular.

§ 1º As instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos de que trata o caput devem ter atuação na educação especial e serem conveniadas com o Poder Executivo do ente federativo competente (BRASIL, 2011).

Sobre o apoio técnico e financeiro, nos termos do §2º, do referido art. 5º, consiste: a) aprimoramento do atendimento educacional especializado já ofertado pelas instituições; b) implantação de salas de recursos multifuncionais; c) formação continuada de professores, gestores, educadores e demais profissionais da escola para a educação na perspectiva inclusiva; c) adequação na estrutura dos prédios escolares para a acessibilidade; d) elaboração, produção e distribuição de recursos educacionais para acessibilidade; e e) estruturação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de educação superior (BRASIL, 2011).

A ampliação do atendimento educacional especializado, a busca por uma educação mais eficaz e competitiva, são apenas alguns dos argumentos que se firmaram para a manutenção desse apoio do Poder Público às instituições privadas. Ressalte-se, por oportuno, as lições de Barros (2019, p. 113):

Essa vinculação à iniciativa privada é historicamente presente nas políticas direcionadas à Educação Especial. É o que está posto quando o governo federal diz que prestará apoio técnico e financeiro para a implementação da inclusão. O apoio financeiro, como já vimos, inclui o repasse de verbas às instituições privadas, enquanto que o apoio técnico é promovido com os documentos técnicos publicados.

Torna-se evidente, portanto, o alinhamento das políticas brasileiras àquilo que era imposto internacionalmente. Dava-se, pelo menos, a aparência de inclusão para que financiamentos se mantivessem ou fossem alcançados. Tudo isso sob a lógica neoliberal de competitividade, Estado mínimo e custo-benefício.

No mesmo sentido, os objetivos do atendimento educacional especializado foram delineados de forma mais generalista e ideológica, conforme art. 3º:

Art. 3º São objetivos do atendimento educacional especializado:
I - prover condições de acesso, participação e aprendizagem no ensino regular e garantir serviços de apoio especializados de acordo com as necessidades individuais dos estudantes;
II - garantir a transversalidade das ações da educação especial no ensino regular;
III - fomentar o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos que eliminem as barreiras no processo de ensino e aprendizagem; e
IV - assegurar condições para a continuidade de estudos nos demais níveis, etapas e modalidades de ensino (BRASIL, 2011)

Em comparação aos objetivos estabelecidos no Decreto anterior, não há modificações substanciais. O legislador preferiu suprimir, no entanto, algumas disposições de cunho prático, como, por exemplo, a implantação de salas de recursos multifuncionais e a formação continuada dos profissionais envolvidos no atendimento educacional especializado. Acabou deixando os objetivos com características mais próximas a uma norma geral, mas ressaltando a vertente inclusiva.

Ademais, embora nem todas as disposições previstas no Decreto 7.611/2011 possam ser percebidas na realidade das escolas públicas, a educação inclusiva é o que se espera de uma sociedade democrática e igualitária, que não vê a educação apenas como uma condicionante para a qualificação ao trabalho. Para além disso, de acordo com Mendes (2006), a importância do acesso e da permanência na escola pública comum regular de pessoas com deficiência se dá pela possibilidade de convivência com pessoas da mesma idade, manter relacionamentos, amizades, mudar pensamentos estereotipados sobre as incapacidades, e fortalecer habilidades de socialização.

No mesmo sentido, outra Lei que merece destaque, especialmente por destinar um Capítulo próprio para a análise do direito à educação de pessoas com deficiência (Capítulo IV) no viés inclusivo, é a Lei Brasileira de Inclusão, já abordada no primeiro tópico deste capítulo, quando da análise das concepções sobre a pessoa com deficiência, em que se constatou que a Lei adotou expressamente o modelo biopsicossocial de deficiência (art. 2º, §1º), e isso é irradiado em todo o texto, conforme se depreende da análise do art. 27:

Art. 27. A educação constitui direito da pessoa com deficiência, assegurado sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida, de forma a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais,

segundo suas características, interesses e necessidades de aprendizagem (BRASIL, 2015).

Assim, não se desconsideram as características, interesses e necessidades de aprendizagem de cada um, sendo, até mesmo, indispensáveis para assegurar um sistema educacional inclusivo, em que as diferenças não são negadas, como se fazia quando da normalização do corpo para atender aos padrões esperados de comportamento, para só então incluir essas pessoas nas salas comuns.

No art. 28, a Lei prevê as incumbências do Poder Público, dentre elas, assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar o sistema educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, sendo garantido ao educando com deficiência o acesso, e também a permanência na escola, com a disponibilização de recursos que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena (BRASIL, 2015).

Como expresso em seu art. 1º, parágrafo único, a LBI tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, mas não só, haja vista que há o resgate, a partir do que se lê no art. 27 e outros dispositivos, dos ideais da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), da Declaração Mundial de Educação para Todos (1990) e da Declaração de Salamanca (1994).

Não obstante, por mais que se considere uma evolução o tratamento dado às pessoas com deficiência e à compreensão de que a sua educabilidade é possível, destaca-se aqui o Decreto nº 10.503, de 30 de setembro de 2020, e as principais mudanças que repercutirão na educação especial inclusiva, se acaso a sua vigência se der nos mesmos termos em que foi publicado.²²

Em flagrante desrespeito aos marcos regulatórios nacionais, inclusive contrariando a própria Constituição Federal, o Decreto nº 10.503 institui uma nova Política Nacional de Educação Especial com previsão de retorno ao momento histórico quando a segregação de crianças e adolescentes com deficiência era plenamente aceitável e incentivada. Em outros termos, volta-se à possibilidade de criação de salas especiais, dentro das escolas regulares, assim como se praticava quando do momento da integração (SIQUEIRA; KASSEM, 2021).

²² O Decreto encontra-se atualmente com vigência suspensa, por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6590/2020, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB).

O Decreto prevê em seu art. 6º as diretrizes:

Art. 6º São diretrizes para a implementação da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida:

I - oferecer atendimento educacional especializado e de qualidade, em classes e escolas regulares inclusivas, classes e escolas especializadas ou classes e escolas bilíngues de surdos a todos que demandarem esse tipo de serviço, para que lhes seja assegurada a inclusão social, cultural, acadêmica e profissional, de forma equitativa e com a possibilidade de aprendizado ao longo da vida;

II - garantir a viabilização da oferta de escolas ou classes bilíngues de surdos aos educandos surdos, surdocegos, com deficiência auditiva, outras deficiências ou altas habilidades e superdotação associadas;

III - garantir, nas escolas ou classes bilíngues de surdos, a Libras como parte do currículo formal em todos os níveis e etapas de ensino e a organização do trabalho pedagógico para o ensino da língua portuguesa na modalidade escrita como segunda língua; e

IV - priorizar a participação do educando e de sua família no processo de decisão sobre os serviços e os recursos do atendimento educacional especializado, considerados o impedimento de longo prazo e as barreiras a serem eliminadas ou minimizadas para que ele tenha as melhores condições de participação na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas (BRASIL, 2020)

Dê-se destaque à diretriz contida no inciso I, na qual se estabelecem dois tipos distintos de atendimento educacional especializado, o inclusivo e aquele promovido nas escolas classes e escolas especializadas. Trata-se de uma tentativa evidente de educar pessoas com deficiência de forma separada, como antes se fazia. Como complemento à regra, dispõe-se na diretriz IV que o processo de decisão sobre os serviços e recursos de atendimento educacional especializado cabe à família. Essa decisão, no entanto, talvez não abarque as famílias que não ocupem uma posição social que permita essa *escolha*, as quais contentam-se, muitas vezes, com as migalhas que o Poder Público lhes oferece.

De acordo com Siqueira e Kassem (2021, p. 29):

O referido decreto retrocede tanto do ponto de vista dos direitos quanto da política pública educacional inclusiva que vinha sendo implementada no Brasil, deturpando conceitos e abrindo espaço para mudança da lógica de financiamento e funcionamento do sistema. É certo que ainda há necessidade de melhoria no sistema educacional inclusivo, mas isso não acontecerá se os esforços forem vertidos para retirar das escolas regulares a obrigação de inclusão, fortalecendo as escolas especializadas conforme o sistema anteriormente vigente.

Apesar das críticas no que tange à adequação de todo o ordenamento jurídico vigente aos ditames de regras internacionais, especialmente no que

concerne ao objeto de pesquisa aqui estudado, levando em consideração o melhor interesse da pessoa com deficiência, a possibilidade de desenvolver suas principais habilidades, a inclusão educacional ainda é a melhor prática, ainda que ressalvas sejam feitas, e serão com mais ênfase no próximo capítulo, principalmente quanto ao apoio técnico e financeiro dado às instituições privadas.

3 A RESPONSABILIDADE ESTATAL E OS MEIOS DE PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Este capítulo tem como intuito analisar a responsabilidade do Estado na promoção de uma Educação Especial, na perspectiva inclusiva, e a manutenção de serviços especializados prestados pelo setor privado, que se orientam pelo atendimento exclusivo aos educandos com deficiência, desconsiderando os princípios inclusivistas, na maioria das vezes.

A primeira seção analisa os aspectos da prestação da Educação Especial pelo Estado, considerando as primeiras iniciativas evidenciadas pela criação de Institutos e Campanhas específicas para pessoas com deficiência visual e auditiva. Essas ações, pelo contexto histórico em que foram difundidas, não aderiam à ideia de inclusão, mas de integração, buscando-se a normalização do corpo para adequação na sociedade, numa clara adoção do modelo médico de deficiência.

No segundo tópico, é discutida a relação entre o público e o privado na promoção da Educação Especial, momento em que se aborda a transferência da responsabilidade dessa modalidade de educação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, confundindo-se até os limites de atuação dos dois setores, público-privado.

No terceiro tópico, discute-se o resultado da omissão do Estado no que concerne à promoção do direito à educação de pessoas com deficiência. Evidencia-se que, apesar do discurso do Poder Público ser tendente a afirmar que o aumento nas matrículas representa inclusão, isso nem sempre acontece, uma vez que não há mudanças na escola que de fato incluam esse educando, repercutindo, com isso, na sua marginalização, pois esse educando não terá acesso à educação formal que os outros possuem. Assim, muito embora tenham acesso à escola pública regular por meio da matrícula, muitas vezes ficarão à margem desse sistema de ensino.

Além disso, também neste capítulo é analisada a manutenção de escolas e classes exclusivas para esse público, o que acaba relativizando os ideais da inclusão, principalmente levando em consideração que a legislação dita que serão educados preferencialmente na rede regular de ensino. Em outro ponto, o novo Decreto, de que trata a respeito da Política Nacional de Educação Especial, de 2020, atualmente suspenso por força de decisão do Supremo Tribunal Federal, estabelece a criação de salas especiais dentro das escolas públicas regulares, o que

representa um grande retrocesso quanto às concepções e práticas inclusivistas a que o país se comprometeu a adotar quando da assinatura de acordos firmados com agências e organismos internacionais.

3.1 A PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL PELO ESTADO

A intervenção do Estado na promoção do direito à educação especial inclusiva, nada mais é senão uma política pública social que pressupõe investimento financeiro por parte do Poder Público para tornar viável a sua concretização, de modo que essa política faz parte do sistema de financiamento da educação no Brasil (FRANÇA, 2014).

Considerando o processo histórico de financiamento da educação no Brasil, França (2014) o divide em três momentos. No primeiro, de 1549 a 1759, período colonial, a tarefa de ensinar era conferida exclusivamente aos jesuítas, evidenciando uma clara postura de desresponsabilização do Estado. Apesar de garantir o direito à educação pública gratuita, não dispensava qualquer recurso à promoção desse direito, bem assim, como já evidenciado neste trabalho, era um direito não acessível a todos (FRANÇA, 2014).

Pelo contexto histórico de invisibilidade das pessoas com deficiência, na época ainda não se pensava sobre a possibilidade de serem educados, por isso não há registros de ações nesse sentido. Pelo contrário, por não guardarem as mesmas características físicas dos padrões que se esperava, eram marginalizados ou segregados em instituições como manicômios, igreja, hospitais, prisões etc.

O segundo momento vai desde a expulsão dos jesuítas, em 1759, até o fim da República Velha, em 1930. Com a ausência dos jesuítas na promoção da educação, o Estado teve que tomar para si a prestação do direito à educação e substituiu esse modelo educacional por “[...] um sistema de ensino não seriado, com aulas avulsas e isoladas, denominado ‘aulas régias’” (FRANÇA, 2014, p. 109). Mas, para esse modelo, também não eram dispensados recursos financeiros, foi então que se criou o subsídio literário, em 1772, consistente numa taxa cobrada pelas câmaras municipais para que as escolas conseguissem desenvolver suas

atividades, inclusive no que concerne ao pagamento dos professores (FRANÇA, 2014).

No Ato Adicional de 1834, o governo central ficava responsabilizado apenas pelas escolas da capital do Império e a promoção do ensino superior, deixando a cargo das províncias a responsabilidade pela criação e custeio das escolas públicas e a obrigação pela manutenção do ensino primário e secundário. A solução, portanto, para a ausência de custeio do direito à educação, foi a transferência de responsabilidades para as províncias, no que se convencionou chamar de processo de descentralização. A partir de então as províncias começaram a cobrar imposto sobre a circulação de mercadorias, e, proporcionalmente ao aumento na arrecadação, as matrículas também aumentavam nas respectivas escolas (FRANÇA, 2014).

Na época, em 1854 e 1857, foram criados dois institutos, o Imperial Instituto de Meninos Cegos e o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos, ambos no Rio de Janeiro. O primeiro foi considerado um marco para a educação de deficientes visuais no Brasil e na América Latina, sendo a única instituição de educação de pessoas com deficiência visual até 1926 (THOMA; KRAEMER, 2017). O Instituto dos Surdos-Mudos, por sua vez, caracterizava-se pelas atividades voltadas à educação literária e ao ensino profissionalizante, apenas de meninos surdos-mudos, com idade entre 7 e 14 anos de idade (MAZZOTA, 2011).

Os dois institutos ainda existem até os dias atuais. O Imperial Instituto de Meninos Cegos atualmente é denominado Instituto Benjamin Constant (IBC), sendo um órgão federal singular, vinculado à Administração Pública Direta, portanto, dotado de autonomia administrativa limitada, subordinado ao gabinete do Ministro de Estado da Educação (BRASIL, 2022).

O IBC tem o intuito de promover o atendimento de pessoas cegas e com baixa visão, independentemente da idade, funcionando em regime de externato ou semi-internato, conforme a situação socioeconômica e o lugar onde o aluno resida. A educação promovida por ele perpassa as etapas da educação básica – educação infantil, ensino fundamental e educação profissional técnica a nível de ensino médio (ensino médio profissionalizante) (BRASIL, 2022).

Na modalidade educação superior, oferece cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* e *Stricto Sensu*. Os cursos *lato sensu*, na modalidade de especialização, são dois: 1) Especialização em Metodologias do Ensino de Geografia; e 2) Teorias e

Métodos sobre Alfabetização de Pessoas com Deficiência Visual. Os cursos têm por finalidade oportunizar aos professores, técnicos e profissionais, a possibilidade de formação continuada na área da deficiência visual para a atuação “[...] direta ou indireta com pessoas cegas, com baixa visão, com surdocegueira e com deficiência múltipla, quando em associação à deficiência visual ou à surdocegueira” (BRASIL, 2022).

O curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, por sua vez, é disponibilizado a nível de Mestrado Profissional em Ensino na Temática da Deficiência Visual, com duas Linhas de Pesquisa, quais sejam: 1) Corpo, subjetividade, cognição e linguagens; e 2) Saberes e práticas docentes no ensino de pessoas com deficiência visual. Também na proposta de estimular a formação continuada, o curso tem como intuito fornecer elementos para o desenvolvimento de uma formação sólida, abrangente, profunda e crítica com relação aos fundamentos conceituais (BRASIL, 2022).

O Instituto se tornou uma das maiores referências no atendimento de pessoas com deficiência visual, prestando assessoria para instituições públicas e privadas. Além do direito à educação, também se tornou um dos principais “[...] centros de pesquisas médicas no campo da oftalmologia, possuindo um dos programas de residência médica mais respeitados do País”, por meio do qual presta serviços de atendimento médico à população com a disponibilização de serviços como consultas, exames e cirurgias oftalmológicas (BRASIL, 2022).

Por estar subordinado ao Ministério da Educação, os recursos para oferta e manutenção dos serviços são federais. Para fins de evidenciar quanto o governo tem gasto com o Instituto, na página do Ministério da Educação, especialmente quando trata do IBC, no que tange ao acesso à informação, receitas e despesas, a página direciona para documentos de execução da despesa pública. Para fins de extrair os dados referentes às despesas, o filtro escolhido foi *período*. Adotou-se como parâmetro os últimos cinco anos (2017-2021)²³, incluindo na busca, o período de 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano pesquisado.

Nesse contexto, os dados obtidos foram os seguintes: em 2017 foram gastos o total de R\$ 16.238.635,39 (dezesseis milhões, duzentos e trinta e oito mil,

²³ O ano de 2022 não foi incluído como base de análise comparativa tendo em vista ainda não ter findado. Entretanto, considerando como termo inicial o dia 01 de janeiro e o termo final o dia 31 de julho, os valores destinados ao Instituto somam o total de R\$ 9.645.868,44.

seiscentos e trinta e cinco reais e trinta e nove centavos); em 2018 os valores somaram um total de R\$ 15.064.092,88 (quinze milhões, sessenta e quatro mil, noventa e dois reais e oitenta e oito centavos); no ano de 2019 o valor foi quase o mesmo, correspondendo a R\$ 15.454,622,88 (quinze milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e vinte e dois reais e oitenta e oito centavos); em 2020 o total de despesas somou o montante de R\$ 16.854,805,51 (dezesseis milhões, oitocentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e cinco reais e cinquenta e um centavos); e em 2021 o valor foi de R\$ 17.512.408,22 (dezessete milhões, quinhentos e doze mil, quatrocentos e oito reais e vinte e dois centavos) (BRASIL, 2022).

As despesas com o Instituto, portanto, giram em torno de 15 a 17 milhões e de forma predominante são despesas com pessoal e encargos sociais, tais como: vencimentos e vantagens, aposentadoria e pensões. Nos anos consultados, não há registro de que tenham sido realizadas despesas além dessas, sendo sempre o IBC como órgão favorecido.

O Imperial Instituto dos Surdos-Mudos, atualmente denominado Instituto de Educação de Surdos (INES), também com sede no Rio de Janeiro, assim como o IBC, também é um órgão subordinado ao MEC, sendo referência nacional na área da surdez. O INES subsidia tecnicamente na formulação de políticas públicas, mas também no apoio com relação ao processo de implementação pelas esferas subnacionais de Governo (BRASIL, 2021).

O INES promove educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e superior, a nível de graduação (Pedagogia) e pós-graduação (Especialização e Mestrado Profissional em Educação Bilíngue), pesquisa e extensão. Além da promoção ao direito à educação, o INES, oferece os seguintes serviços:

- 1) Qualifica e encaminha a pessoa surda para o mercado de trabalho, valorizando suas potencialidades e promovendo o exercício da cidadania;
- 2) Avalia a audição dos indivíduos, fornecendo subsídios técnico-científicos relativos à prevenção e ao diagnóstico precoce da surdez e avaliação de perdas auditivas;
- 3) Oferece cursos de Libras;
- 4) Oferece assessoria técnica na área da surdez;
- 5) Reconhece e promove o uso de línguas de sinais;
- 6) Prepara profissionais bilíngues com competência científica, social, política e técnica (BRASIL, 2022).

A qualificação e encaminhamento ao mercado de trabalho é tarefa realizada pelo departamento interno do Instituto, chamado DIEPRO (Divisão de Qualificação e Encaminhamento Profissional), o qual intermedia a disponibilidade de cursos, estágios e/ou treinamentos às pessoas com surdez, além de prestar assessoria técnica às empresas conveniadas ao INES.

A Divisão de Fonoaudiologia (DIFON) realiza fonoterapia para os alunos matriculados no Colégio de Aplicação do INES, de modo a facilitar, por meio da Língua Brasileira de Sinais (Libras) e da língua portuguesa, nas modalidades oral e escrita, as “[...] competências de compreensão e expressão linguísticas bilíngues do surdo, possibilitando o desenvolvimento global e contribuindo para a inclusão social” (BRASIL, 2021).

Para saber os recursos federais gastos com a oferta e manutenção dos serviços disponibilizados pelo INES, foi realizado o mesmo percurso metodológico utilizado para extrair os dados do IBC, considerando, também, os últimos cinco anos (2017-2021).

As despesas em 2017 somaram o total de R\$140.830.863,60 (cento e quarenta milhões, oitocentos e trinta mil, oitocentos e sessenta e três reais e sessenta centavos). Em 2018 os valores dispensados totalizaram R\$ 131.519.530,41 (cento e trinta e um milhões, quinhentos e dezenove mil, quinhentos e trinta reais e quarenta e um centavos). Em 2019 os valores gastos foram R\$ 143.274.686,37 (cento e quarenta e três milhões, duzentos e setenta e quatro mil, seiscentos e oitenta e seis reais e trinta e sete centavos). No ano de 2020, o valor foi de R\$ 141.052.788,44 (cento e quarenta e um milhões, cinquenta e dois mil, setecentos e oitenta e oito reais e quarenta e quatro centavos). Em 2021 os gastos foram menores do que os dois últimos anos, R\$ 137.493.232,40 (cento e trinta e sete milhões, quatrocentos e noventa e três mil, duzentos e trinta e dois reais e quarenta centavos)²⁴ (BRASIL, 2022).

Assim como as despesas com o IBC, muitos desses valores estão atrelados ao pessoal e aos encargos sociais. Entretanto, há outras despesas de cuja descrição se refere à locação de mão de obra, outros serviços de terceiros (pessoa

²⁴ Também não faz parte do objeto de análise as despesas realizadas no corrente ano, em 2022, mas apenas a título de informação, entre 01 de janeiro ao dia 31 de julho foram gastos o total de R\$ 70.760.900,99 (BRASIL, 2022).

jurídica), material de consumo, diárias, além de despesas com passagens aéreas e locomoção.

Os dois institutos, tanto o IBC quanto o INES, não se enquadram dentro da perspectiva de uma educação especial inclusiva, uma vez que promovem o atendimento de determinado público dentre aqueles que fazem parte do público-alvo da educação especial. Assim, pelas características estruturais, competências e objetivos, aproximam-se mais de um Centro Integrado de Educação Especial, o qual consiste em uma:

Organização que dispõe de serviços de avaliação diagnóstica, de estimulação essencial, de escolarização propriamente dita, e de preparação para o trabalho, contando com o apoio de equipe interdisciplinar que utiliza equipamentos, materiais e recursos didáticos específicos para atender alunos portadores de necessidades especiais (BRASIL, 1994, p. 20).

Ainda que a legislação estabeleça que a educação de alunos com deficiência deve se dar preferencialmente na rede regular de ensino, os Institutos desenvolvem aquilo que se denomina de serviço especializado. Não se quer, com isso, retirar o mérito dos serviços realizados pelos Institutos, pelo contrário, ambos têm como objetivo proporcionar, por meio de atendimentos integrados à educação, uma inclusão social. É importante, no entanto, notar que a inclusão social perpassa pela inclusão educacional, ambas precisam coexistir.

Conforme prevê o §2º do 58 da LDB/1996, a promoção da educação aos educandos com deficiência pode se dar em classes, escolas ou serviços especializados, quando o aluno não puder ser inserido nas classes comuns de ensino regular. Em outros termos, a própria LDB prevê dois tipos de serviços, conforme leciona França (2015, p. 273), o “de apoio especializado, oferecidos na escola regular como complementar ou suplementar à classe comum e os denominados substitutivos, sendo ofertados por meio de classes, escolas ou serviços especializados”.

Além dos institutos IBC e INES, outros foram surgindo em outras capitais do país. Em 1926 foi inaugurado em Belo Horizonte o Instituto São Rafael (ISR). No ano seguinte, em 1927, foi fundado, em São Paulo, o Instituto para Cegos “Padre Chico” (ICPC); em 1941, o Instituto Santa Luzia (ISL), de Porto Alegre, fundado por

Lydia Moschetti, vinda da Itália. Em 1945, o Instituto de Educação Caetano de Campos, em São Paulo (THOMA; KRAEMER, 2017).

Assim, aliado aos serviços de assistência pública, começam a surgir, no início do século XX, as primeiras entidades privadas de atendimento às pessoas com deficiência, de modo que a educação especial passou a ser promovida tanto pelas instituições públicas quanto pelas instituições filantrópicas.

A terceira fase dos aspectos relacionados ao financiamento da educação no Brasil tem início com o advento da Constituição de 1934 até os dias atuais, apesar de ter sido interrompido durante o período ditatorial (1937-1945 e 1964-1985). Tem-se, a partir de então, a vinculação dos percentuais mínimos de recursos tributários que deveriam ser destinados a tanto. A União deveria investir nunca menos de 10% e os municípios, estados e DF, nunca menos do que 20% da renda resultante dos impostos (FRANÇA, 2014).

Atualmente, conforme exposto anteriormente quando da análise do direito à educação nas Constituições do Brasil, a União deve aplicar nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no mínimo 25%, da receita resultante de impostos, nos termos do art. 212, da Constituição Federal em vigor.

As transformações econômicas, políticas e sociais da década de 1940 e 1950, conseqüentes do processo de industrialização do país, fizeram surgir uma nova burguesia, a qual exigia o direito à educação. Princípios liberais democráticos foram retomados, ao lado de movimentos sociais que apregoavam a democratização da escola e a responsabilidade do Poder Público na prestação da educação. Nesse contexto é que a educação especial foi sendo estruturada (FRANÇA, 2014).

O modelo médico, baseado na categorização da deficiência e normalização do corpo, do comportamento do sujeito, seus aspectos patológicos, as limitações, tudo isso foi uma justificativa para que o Estado visse com descaso a educação das pessoas com deficiência, uma vez que, considerados *limitados*, não haveria a necessidade de maiores esforços para a promoção desse direito. Essa omissão do Poder Público deu origem aos movimentos comunitários que até hoje existem, que são as escolas privadas sem fins lucrativos, especializadas no atendimento às pessoas com deficiência, as quais serão abordadas no próximo tópico.

O Decreto nº 44.236, de 1958, instituiu a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficitários²⁵ Visuais (C.N.E.R.D.V.), cujo intuito, conforme art. 2º, era promover “[...] a educação e reabilitação dos deficitários da visão, de ambos os sexos, em idade pré-escolar, escolar e adulta, em todo o território nacional”. Como o IBC era, na época, o principal instituto que cuidava desse público-alvo, a Campanha ficou a cargo dele e do Ministério da Educação e Cultura (BRASIL, 1958).

A Campanha cingia-se, principalmente, na instalação e manutenção de centros de reabilitação; integração dos cegos em “[...] atividades comerciais, industriais, agrárias, científicas, artísticas e educativas”, em instituições de natureza pública e privada”; integração escolar nas escolas regulares, dentre outras (BRASIL, 1958). Percebe-se que a inclusão ainda não era discutida, portanto, não inserida nos documentos legais, os quais ainda estavam sob o manto da integração, baseada na normalização do corpo para adequação às exigências impostas pela sociedade e pelo mercado.

Amparados no que pregavam as agências internacionais, “[...] seria mais econômico educar uma criança infradotada do que sustentá-la durante toda a sua existência” (DE SOUZA, PLETSCH, DE FREITAS BATISTA, 2019, p. 11). A partir do momento em que conseguisse se adequar aos padrões e ser educada, com base na integração, se tornaria útil para o mercado e, conseqüentemente, se obteria renda, deixando de ser um peso para os cofres públicos.

Sobre o custeio das atividades da CNERDV, estabelecia o art. 6º:

Art. 6º Para o custeio das atividades da C.N.E.R.D.V., haverá um fundo especial de natureza bancária, depositado em conta especial no Banco do Brasil, a ser movimentado pelo presidente da referida Campanha e constituído de:

- a) dotações e contribuições que forem previstas nos orçamentos da União, dos Estados dos Municípios e de entidades paraestatais a sociedades de economia mista para os fins objetivados neste decreto;
- b) contribuições de entidades públicas e privadas;
- c) donativos, contribuições e legados particulares;
- d) renda eventual do patrimônio da Campanha;
- e) renda eventual dos serviços da Campanha;
- f) dotações orçamentárias referentes a serviços educativos, culturais e de reabilitação (BRASIL, 1958).

Pelo que dispunha o Decreto, percebe-se a intenção do Poder Público em firmar parceria com o setor privado, tanto para angariar recursos para a Campanha,

²⁵ Terminologia utilizada no documento legal.

quanto no atendimento ao público-alvo. Essa intenção ficou ainda mais evidente com a criação de outra Campanha, instituída por meio do Decreto nº 48.961, de 1960, a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais (CADEME), vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, cuja finalidade, nos termos do art. 3º, era a promoção da “[...] educação, treinamento, reabilitação e assistência educacional das crianças retardadas²⁶ e outros deficientes mentais de qualquer idade ou sexo”, em todo o território nacional.

Pela finalidade da CADEME, ficou evidente a disposição do Estado na adoção do modelo médico de deficiência, fundamentado na reabilitação e formação de mão de obra para o mercado, aliada às ideias promovidas pelos organismos internacionais e programas da ONU. Para além disso, também se mostrava clara a intenção de uma atuação pautada nas parceiras público-privadas. É o que se extrai dos incisos do art. 3º, do Decreto supramencionado:

art. 3º A C.A.D.E.M.E. tem por finalidade, promover em todo o território nacional, a educação, treinamento, reabilitação e assistência educacional das crianças retardadas e outros deficientes mentais de qualquer idade ou sexo, pela seguinte forma:

I - cooperando técnica e financeiramente, em todo o território nacional, com entidades públicas e privadas que se ocupou das crianças retardadas e dos outros deficientes mentais.

II - incentivando, pela forma de convênios, a formação de professores e técnicos especializados na educação e reabilitação das crianças retardadas e outros deficientes mentais.

III - incentivando, pela forma de convênios, a instituição de consultórios especializados, classes especiais, assistência domiciliar, direta ou por correspondência, centros de pesquisas e aplicação, oficinas e granjas, internatos e semi-internatos, destinados à educação e reabilitação das crianças retardadas e de outros deficientes mentais.

IV - estimulando a constituição de associações e sobretudo de fundações educacionais destinadas às crianças retardadas e a outros deficientes mentais.

V - estimulando a organização de cursos especiais, censos e pesquisas sobre as causas do mal e meios de combate.

VI - incentivando, promovendo e auxiliando a publicação de estudos, técnicos e de divulgação: a organização de congressos, conferências, seminários exposições e reuniões destinadas a estudar e divulgar o assunto.

VII - mantendo intercâmbio com instituições nacionais e estrangeiras ligadas ao problema.

VIII - promovendo e auxiliando a integração das crianças retardadas e outros deficientes mentais nos meios educacionais comuns e também em atividades comerciais, industriais, agrárias, científicas, artísticas e educativas (BRASIL, 1960).

²⁶ Terminologia utilizada no documento.

A CADEME, portanto, era nada mais do que uma campanha, com poucas ações e orçamento limitado, tendo como principal atribuição a cooperação técnica e financeira às entidades públicas e privadas que promoviam a educação do público-alvo, sem se desvencilhar, no entanto, dos preceitos de reabilitação do corpo, treinamento e assistência social às crianças e adolescentes com deficiência.

Nesse sentido, para o custeio dessas atividades, o citado decreto também criou um fundo especial, conforme art. 5º:

Art. 5º Para o custeio das atividades da C.A.D.E.M.E e de seus serviços técnicos, administrativos e de expediente haverá um fundo especial de natureza bancária, depositado em conta especial no Banco do Brasil S.A. a ser movimentado pelo Diretor Executivo e Constituído de:
Dotações e contribuições que forem previstas os orçamentos da União, dos Estados dos

- a) Municípios e de entidades paraestatais e sociedades de economia mista para os fins objetivados neste decreto.
- b) donativos, contribuições e legados particulares.
- c) Contribuições de entidades públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.
- d) renda eventual do patrimônio da campanha.
- e) renda eventual de atividades e serviços da campanha.
- f) dotações orçamentárias referentes a serviços educativos, culturais e de reabilitação (BRASIL, 1960).

Os recursos eram destinados às Secretarias de Educação, mas poucas delas possuíam ações que cumprissem ao disposto no Decreto. Esses recursos também eram repassados às entidades filantrópicas, como, por exemplo, a Pestalozzi, para a implantação, aperfeiçoamento e expansão dos seus serviços, mas concentravam-se em poucos estados, tais como São Paulo, Minas Gerais e Pará, (DE SOUZA, PLETSCH, DE FREITAS BATISTA, 2019).

Muito embora a educação das pessoas com deficiência já tivesse previsão na LDB de 1961, as campanhas serviram como forma de pressão ao governo, pressão essa que se deu, principalmente, pelos profissionais ligados à APAE e Pestalozzi, repercutindo na criação do órgão Centro Nacional de Educação Especial (CENESP) (DE SOUZA, PLETSCH, DE FREITAS BATISTA, 2019).

Com a criação do CENESP, o governo passou a estabelecer a educação especial como uma de suas áreas de atuação. A criação do órgão foi formalizada por meio do Decreto nº 72.425, de 1973, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, cuja finalidade era “[...] promover em todo o território nacional, a expansão e melhoria do atendimento aos excepcionais”, com autonomia administrativa e financeira, de acordo com o parágrafo único do mesmo artigo, cujas atividades

seriam supervisionadas pela Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura (BRASIL, 1973).

O art. 2º do Decreto 72.425/1973, estabelecia a forma de atuação e finalidade do CENESP, nos seguintes termos:

Art. 2º O CENESP atuará de forma a proporcionar oportunidades de educação, propondo e implementando estratégias decorrentes dos princípios doutrinários e políticos, que orientam a Educação Especial no período pré-escolar, nos ensinos de 1º e 2º graus, superior e supletivo, para os deficientes da visão, audição, mentais, físicos, educandos com problemas de conduta para os que possuam deficiências múltiplas e os superdotados, visando sua participação progressiva na comunidade (BRASIL, 1973).

Pela primeira vez havia um órgão, na esfera federal, responsável pelas diretrizes e estratégias destinadas à educação especial e seu público-alvo. Dessa forma, como o IBC e o INES funcionavam também nesse atendimento, passaram a compor o acervo financeiro, pessoal e patrimonial do CENESP. Além disso, campanhas CNERDV e CADEME foram extintas (art. 9º e 10º) (BRASIL, 1973).

Com a criação do CENESP, um subsistema de Educação Especial surgiu nas redes estaduais e municipais de ensino. Escolas e classes especiais nas escolas públicas foram criadas sob o manto da integração, de modo que os alunos eram classificados como aqueles que teriam maturidade para aprender, os ditos normais, e os imaturos para aprendizagem, chamados de excepcionais (DE SOUZA, PLETSCHE, DE FREITAS BATISTA, 2019).

As Diretrizes Básicas para Ação do CENESP (1974)²⁷ orientavam-se pelos ideais até então disseminados pelos organismos internacionais, recepcionados pelo Brasil. Dessa forma, a Educação Especial também adquire a ideia de custo-benefício, conforme se evidencia do seguinte trecho:

Mesmo observado apenas do ponto de vista econômico, o atendimento aos deficientes representa investimento compensador: embora de custo elevado, a educação que lhes for ministrada permitirá, na maioria dos casos, que venham a ter condições de se incorporarem à força de trabalho e de se tornarem elementos participantes do desenvolvimento nacional. Comparados os custos dessa educação com os que adviriam da manutenção dos deficientes em estado de dependência por uma vida inteira, fácil é concluir-se do acerto de lhes proporcionar o atendimento a que tem direito (BRASIL, 1974, p. 12).

²⁷ Em 1986, o Cenesp foi transformado em Secretaria de Educação Especial (Seesp), por meio do Decreto nº 93.613, de 1986.

Ressalta-se, portanto, a ideia de economia a longo prazo, uma vez que, ao promover a educação do público-alvo da educação especial, conseguindo alcançar níveis satisfatórios de desenvolvimento, poderiam prover o seu sustento por si só, constituindo um ônus a menos para o Estado. Sabe-se, no entanto, que nem sempre a escola consegue que o educando acompanhe o currículo regular, isto porque, geralmente ele não é adaptado para contemplar as diferenças, pelo contrário, trata-se de currículos engessados, formulados de acordo com aquilo que o mercado espera.

Nesse contexto, as pessoas com deficiência vão ficando à margem, já que a educação formal não as alcança, e a possibilidade de lançar-se no mercado competitivo, em igualdade de condições com os outros, não acontece, tendo em vista que esse mercado está disposto a receber apenas aqueles que obtiveram êxito acadêmico, melhor rendimento e maior capacidade de competir (ROSS, 2000).

Adotando essa perspectiva, abre-se um caminho fértil aos discursos ideológicos que servem de manobras para deixar de responsabilizar o Estado pela prestação de determinado direito, no caso da educação, um direito fundamental social. Desqualifica-se o serviço público e gratuito, fazendo com que se acredite que tudo o que é bom é pago, e se não é pago, conseqüentemente, não terá qualidade.

Tais ideias refletem, na verdade, a postura neoliberal do Estado, na qual se tem o afastamento da promoção dos direitos sociais, quando, não de forma completa, mas diminuindo a sua atuação com a premissa de se tornar mais competitivo no mercado e destinar esforços para outros setores.

Assim, promove-se o discurso de que a escola pública não oferece mecanismos suficientes para o atendimento do público-alvo da educação especial, o que acaba estimulando a criação e manutenção das entidades privadas especializadas, as quais, na maioria das vezes, oferecem serviços sem observar os preceitos de uma educação inclusiva.

Sobre essa dicotomia entre o serviço educacional prestado pelas escolas públicas e privadas, na modalidade educação especial, aos educandos com deficiência, é que se atém o próximo tópico, cujo intuito é abordar os limites de atuação de cada um, bem como a postura do Estado em transferir, na maioria das vezes, a responsabilidade pela educação inclusiva.

3.2 A EDUCAÇÃO ESPECIAL: ENTRE O PÚBLICO E PRIVADO

Pelo disposto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 208, inciso III, a educação das pessoas com deficiência, dever do Estado, se dará, preferencialmente na rede regular de ensino. Aliado ao comando normativo constitucional, pelos moldes como foi recepcionada a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, cujo status é de Emenda Constitucional, todas as práticas educacionais para esse público devem orientar-se pelo princípio da inclusão.

Paralelamente, também baseado na Constituição Federal de 1988, o art. 213 prevê a destinação de recursos a entidades não estatais, isto é, a entidades privadas:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades (BRASIL, 1988).

Pelo que se depreende da norma, a responsabilidade pela educação passa a ser compartilhada com entidades sem fins lucrativos como escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, com a respectiva destinação de recurso público para a manutenção de suas atividades.

A Constituição Federal de 1988, portanto:

[...] incorpora duas conceituações de público e privado aplicáveis à educação. A primeira é chamada clássica, na qual público é associado a estatal e privado a não estatal, e tem relação com atividades econômicas. A segunda conceituação decorre do texto constitucional concernente à educação, com a distinção do privado sem ou com fins lucrativos. Assim, instituições privadas sem fins lucrativos são escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, habilitadas ao recebimento de verbas públicas e escolas com fins lucrativos são aquelas que não se enquadram nessas categorias (DE OLIVEIRA MORAES SOTO, et. al., 2012, p. 365).

Essa possibilidade de atuação do setor privado no serviço público, no caso a educação, faz parte da concepção de redefinição na atuação do Estado, a qual adquire força a partir da década de 1990, quando tendência a transferência das

políticas sociais para o setor privado e filantrópico. Tais preceitos são orientados pela lógica mercantil, conforme propunha as ideias neoliberais:

De um modo geral, o neoliberalismo contesta a ingerência do Estado na produção de bens e serviços, seja no transporte, na saúde ou na educação. Questiona da maneira mais radical a própria intervenção do Estado na oferta de ensino, o que não o impede de considerar – ao contrário, aliás – a necessária solvabilidade da demanda na educação básica (LAVAL, 2019, p. 113) (destaque no original).

Assim sendo, para que as concepções neoliberais alcancem o seu objetivo, a escola pública e gratuita começa a ser alvo de críticas e ataques, baseados em uma política de descentralização autoritária e, ao mesmo tempo, mediante uma política de reforma cultural cuja finalidade é acabar com o pensamento ideológico voltado para a educação pública, democrática e de qualidade (GENTILI, 2020).

Sob essa ótica, estimula-se um processo de desnacionalização das escolas como uma das soluções para enxugar os gastos do Estado com políticas sociais, ao passo que confere aos pais, a partir dessas concepções, a escolha do melhor ensino aos seus filhos. Nesse aspecto, a escola poderia ser comparada a uma empresa privada competitiva, capaz de satisfazer de forma eficiente as exigências do consumidor e atender às expectativas do mercado (DAINÊS, 2009).

Considerando esses preceitos, a educação assume o papel singular de preparar o indivíduo para o mercado, de modo a aumentar a produtividade econômica do homem numa sociedade de empresa livre. Entretanto, se pensada apenas como um meio de prover os interesses do mercado com mão de obra qualificada, o sistema educacional deixará à margem alunos que não conseguirem avançar nos níveis de ensino, e nesse contexto de marginalização estão os educandos com deficiência (DAINÊS, 2009).

Nesse sentido, a lógica de transferência de responsabilidade na promoção da educação pelo Poder Público engloba também a educação especial, tendo em vista que os educandos com deficiência, por muito tempo, foram negligenciados pelo Estado, momento em que as instituições privadas sem fins lucrativos foram assumindo a responsabilidade no atendimento desse público, principalmente aqueles *mais comprometidos*. Nesse atendimento destacaram-se, principalmente, a Pestalozzi e as Apae's.

Muito embora essas instituições tenham sido criadas com o objetivo principal de diminuir as desigualdades sociais, oportunizando atendimento às pessoas que viviam à margem das instituições formais como, por exemplo, a escola, elas acabaram contribuindo para a segregação. Isso porque, ao propor que as diferenças individuais pressupõem um ensino adequado e especializado, com técnicas de diagnóstico adaptado para identificar o aluno que não consegue acompanhar as exigências da escola, acabam reafirmando a ideia, segundo a qual, os educandos com deficiência devem ser atendidos em ambientes separados, fora do convívio com os alunos sem deficiência (MIRANDA, 2008).

De acordo com Kassir (2011), as instituições especializadas assumiram uma posição de destaque, de atores principais na Educação Especial brasileira, situação que só começa a mudar a partir dos anos 2000, quando o governo federal, especificamente o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006/ 2007-2010), começa a estabelecer uma política voltada à inclusão, tendo como prioridade a matrícula desse público em salas comuns das escolas públicas regulares.

No sentido de implantação dessa política, o Decreto nº 6.571/2008, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial sob a Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), já abordado neste trabalho, modifica as regras relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), garantindo recursos aos alunos matriculados em escolas públicas que façam parte do público-alvo da educação especial (KASSAR, 2011).

A Resolução nº 4, de 2009, instituiu as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial, e o art. 1º estabelece as formas de desse atendimento:

Art. 1º Para a implementação do Decreto nº 6.571/2008, os sistemas de ensino devem matricular os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas classes comuns do ensino regular e no Atendimento Educacional Especializado (AEE), ofertado em salas de recursos multifuncionais ou em centros de Atendimento Educacional Especializado da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009).

O AEE é prestado na Sala de Recurso Multifuncional (SRM), com abordagem diferente do que é desenvolvido na sala comum do ensino regular, não

sendo substitutivo, mas complementar (educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento) ou suplementar (alunos com altas habilidades/superdotação). Trata-se de um trabalho pedagógico para que esses educandos possam se desenvolver de forma autônoma e independente, tanto no contexto escolar quanto na sociedade (BARROS, 2019).

Os recursos seriam repassados de acordo com o art. 8º da Resolução nº 04/2009:

Art. 8º Serão contabilizados duplamente, no âmbito do FUNDEB, de acordo com o Decreto nº 6.571/2008, os alunos matriculados em classe comum de ensino regular público que tiverem matrícula concomitante no AEE.

Parágrafo único. O financiamento da matrícula no AEE é condicionado à matrícula no ensino regular da rede pública, conforme registro no Censo Escolar/MEC/INEP do ano anterior, sendo contemplada:

- a) matrícula em classe comum e em sala de recursos multifuncionais da mesma escola pública;
- b) matrícula em classe comum e em sala de recursos multifuncionais de outra escola pública;
- c) matrícula em classe comum e em centro de Atendimento Educacional Especializado de instituição de Educação Especial pública;
- d) matrícula em classe comum e em centro de Atendimento Educacional Especializado de instituições de Educação Especial comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009)²⁸.

Em termos práticos, um aluno que faz parte do público-alvo da Educação Especial, matriculado em classe comum de ensino público regular e concomitantemente no AEE, custa/vale o dobro²⁹. Para tanto, deve ser comprovada a matrícula na classe comum e em SRM da mesma escola pública.

Entretanto, considerando que nem todas as escolas públicas regulares possuem a SRM, o aluno poderá ser matriculado em classe comum e em SRM de outra escola pública. Nos casos de não haver SRM que possa fazer o atendimento do educando, a matrícula pode ser em classe comum e em centro de AEE de instituição própria ao atendimento do público-alvo da Educação Especial.

A última regra prevista na Resolução é a cômputo em dobro de recurso público para a matrícula do público-alvo em classe comum e em centro de AEE de

²⁸ A dupla matrícula também está prevista na Lei nº 14.113/2020, que institui as novas regras do FUNDEB, conforme art.8º, §3º, I: "Para efeito da distribuição dos recursos dos Fundos, será admitida a dupla matrícula dos estudantes – da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado (BRASIL, 2020).

²⁹ Custa para os cofres públicos, vale para escola, segundo os jogos de interesses.

instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, cuja atividade se destine à Educação Especial.

O disposto na Resolução nº 04/2009 também está presente na Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB):

[...]

§ 3º Admitir-se-á, para efeito da distribuição dos recursos previstos no caput do art. 212-A da Constituição Federal:

I - em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas:

[...]

d) na educação especial, oferecida, nos termos do § 3º do art. 58 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade para atendimento educacional especializado no contraturno para estudantes matriculados na rede pública de educação básica e inclusive para atendimento integral a estudantes com deficiência constatada em avaliação biopsicossocial, periodicamente realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, nos termos da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, com vistas, sempre que possível, à inclusão do estudante na rede regular de ensino e à garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida (BRASIL, 2020).

Essas instituições sem fins lucrativos, que estão habilitadas a receber do Estado recurso público contabilizado em dobro para cada aluno que compunha o público-alvo da educação especial, estão dentro do que se compreende como instituições de ensino e sua classificação, nos termos do art. 19 da LDB/1996:

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

III - comunitárias, na forma da lei.

§ 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do **caput** deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas.

§ 2º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do **caput** deste artigo podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

De um lado, tem-se a prestação do direito social fundamental à educação por instituições públicas, mantidas diretamente pelo Poder Público; do outro estão as instituições privadas, mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado; por último, a LDB/1996 prevê a possibilidade da prestação da educação por

instituições comunitárias, mas tanto as privadas quanto as comunitárias podem ser confessionais e certificadas como filantrópicas.

Essas instituições educacionais – comunitárias, confessionais ou filantrópicas – fazem parte do que se convencionou chamar de terceiro setor ou público não estatal. Significa dizer que não faz parte da estrutura da Administração Pública Direta, tampouco está no mercado com a finalidade de obter lucro.

Instituições de caráter filantrópico são constituídas sob o manto do discurso de estarem preocupadas com o social “[...] voltada para um coletivo, em desenvolver o bem, confundindo o dever do cidadão, da sociedade, com o dever do Estado, no que se refere à garantia dos direitos sociais” (DOS SANTOS et. al., 2017, p. 29). Destarte, essas entidades surgem no contexto de valorização do ser humano e sentimentos caridosos, intencionados na proposta de prover uma vida mais digna aos que desse serviço necessitarem.

A prestação dos direitos sociais pelo setor privado conquista um solo muito fértil, se considerar os interesses envolvidos. O Estado quer se desresponsabilizar com a prestação dos direitos sociais, e essas entidades, constituídas sem fins lucrativos, acabam conquistando uma parte dos recursos públicos para o desenvolvimento e manutenção de suas atividades.

A Educação Especial no Brasil foi sendo desenvolvida com esse fundamento, cabendo, *a priori*, à sociedade civil, por meio dos serviços especializados, a prestação de direitos às pessoas com deficiência, baseados na concepção de caridade e *amor ao próximo*.

Conforme exposto alhures, a APAE é uma das entidades que mais se destacou nesse atendimento:

A criação da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE, na década de 1950, marcou a atuação da filantropia. Organizada por uma elite instruída e com influências políticas, essas instituições se expandiram, rapidamente, por todo o país e permanecem ativas frente ao atendimento do alunado da Educação Especial, apesar das políticas de inclusão (DOS SANTOS et. al., 2017, p. 29).

A APAE, que surgiu em 1954, no Rio de Janeiro, logo espalhou os seus serviços em outros estados. Havia, na época, pouco interesse do Estado com a Educação Especial, os investimentos na esfera pública eram reduzidos, e isso intensificou o papel da iniciativa privada. Destarte, com base nesses argumentos,

“Firmava-se a ideia de um Estado descentralizador e descomprometido frente às questões sociais, o qual se utiliza de estratégias para mascarar os fatos e as necessidades reais em relação à Educação pública brasileira” (DOS SANTOS et. al., p. 30).

Não obstante, cabe lembrar que o Brasil se comprometeu a cumprir as disposições inseridas na Declaração de Educação para Todos (1990), na Declaração de Salamanca (1994), e isso repercutiu no arcabouço normativo sobre educação, e nesse contexto, também na educação especial, a qual passaria a ser orientada pelos princípios inclusivistas, devendo ser prestada preferencialmente na rede pública regular. Mas isso não foi suficiente para inibir o crescimento das instituições privadas, por meio do incentivo e apoio técnico por parte do Poder Público.

Desse modo, o Capítulo V, da LDB/1996, na parte concernente à Educação Especial, prevê o art. 60:

Art. 60. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público.
Parágrafo único. O poder público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo (BRASIL, 1996).

O Decreto nº 7.611, de 2011, revogador do Decreto nº 6.571/2008, que institui a nova Política Nacional de Educação Especial, ainda em vigor, reafirma o apoio técnico e financeiro às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, sob o pretexto de ampliação da oferta do AEE, desde que conveniadas com o Poder Executivo. O §2º, do art. 5º, explicita o que seria esse apoio técnico e financeiro:

[...]
§ 2º O apoio técnico e financeiro de que trata o **caput** contemplará as seguintes ações:
I - aprimoramento do atendimento educacional especializado já ofertado;
II - implantação de salas de recursos multifuncionais;
III - formação continuada de professores, inclusive para o desenvolvimento da educação bilíngue para estudantes surdos ou com deficiência auditiva e do ensino do Braille para estudantes cegos ou com baixa visão;
IV - formação de gestores, educadores e demais profissionais da escola para a educação na perspectiva da educação inclusiva, particularmente na aprendizagem, na participação e na criação de vínculos interpessoais;
V - adequação arquitetônica de prédios escolares para acessibilidade;

- VI - elaboração, produção e distribuição de recursos educacionais para a acessibilidade; e
- VII - estruturação de núcleos de acessibilidade nas instituições federais de educação superior (BRASIL, 2011).

Esse apoio técnico e financeiro é fortalecido por meio do discurso de escola democrática, a qual, segundo justificam, consiste na possibilidade de firmar parcerias com setor privado e, com isso, estimular a participação social. Claramente há certa confusão entre democracia e participação social, uma vez que “[...] uma escola democrática não se caracteriza pela parceria com o setor privado” (BOROWSKY, 2013, p. 8). Ao contrário, a valorização da educação pública e gratuita de qualidade, com acesso e participação de toda a comunidade (interna e externa) na gestão da escola, é o que representa escola democrática.

O apoio financeiro está disposto no art. 77, da LDB/1996:

- Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:
- I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;
 - II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;
 - III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;
 - IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos (BRASIL, 1996).

Como afirmado anteriormente, a educação especial foi sendo moldada com base na atuação, principalmente, dessas entidades sem fins lucrativos, e isso foi tão marcante que a oferta dos serviços pelo setor público e privado fez com que não houvesse certa clareza com relação aos limites de atuação e ao papel de cada um (DE OLIVEIRA MORAES SOTO, et. al., 2012).

Essa imprecisão quanto à atuação do Estado na promoção dos direitos sociais faz parte de uma das estratégias neoliberais, dentre as quais o setor público não estatal assume a responsabilidade pelas políticas sociais, numa forma de assunção de responsabilidade pela execução e financiamento dessas políticas pela lógica mercantil. A redefinição do papel do Estado perpassa por essa ótica, de transferência de responsabilidade (DE OLIVEIRA MORAES SOTO, et. al., 2012).

Assim sendo, o Estado vai deixando de ser o agente que promove os direitos para se tornar o regulador e avaliador das ações destinadas à efetividade

dos direitos sociais. A ampliação do acesso aos serviços e direitos fundamentais passa a ser a peça central desse discurso.

Percebe-se que isso ainda é muito latente nas políticas recentemente elaboradas, como, por exemplo, no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014. A Meta 4, conforme abordado no capítulo anterior, estabelece como objetivo, a universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado (AEE) ao público-alvo da educação especial, na faixa etária de 4 a 17 anos, preferencialmente na rede regular de ensino, sendo garantido o sistema educacional inclusivo (BRASIL, 2014).

Para tanto, prevê como estratégia nº 4.8 a garantia da oferta de educação inclusiva, "[...] vedada a exclusão do ensino regular sob alegação de deficiência e promovida a articulação pedagógica entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado". Entretanto, reafirma a intenção de continuar mantendo o apoio técnico e financeiro às entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas:

4.17) promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar as condições de apoio ao atendimento escolar integral das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculadas nas redes públicas de ensino (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, o apoio concentra-se nas situações em que o Poder Público não tenha se estruturado no sentido de promover o AEE. Assim, muito embora matriculado na escola comum regular, tendo acesso ao currículo a todos ofertado, o AEE pode ser realizado nas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas ao setor público.

Para Meletti (2008, p. 200),

A "parceria" tem se mostrado um "bom negócio" para ambos os lados. Para as instituições por seu favorecimento e para o Estado pelos gastos reduzidos, já que o custo de sustentação da instituição especial privada assistencial é inferior ao custo de implementar serviços de educação especial para toda população com deficiência na rede regular de ensino.

Essa relação entre o público e o privado, consubstanciada no repasse de recursos públicos às instituições privadas que provem o atendimento às pessoas com deficiência, repercute na prática adotada pelas ideias de privatização do ensino, o que acaba por beneficiar ambas as esferas. Entretanto, essa prática intensifica a

forma desigual como são tratados os educandos com deficiência, como se houvesse uma predisposição estatal para a falta de compromisso no que concerne à efetividade de uma escola pública inclusiva, e, nesse aspecto, só quem perde são os alunos.

Sobre essa transferência de responsabilidade, Saviani (2013, p. 754) explica:

Dir-se-ia que essa tendência do Poder Público em transferir a responsabilidade pela educação para o conjunto da sociedade, guardando para si o poder de regulação e de avaliação das instituições e dos resultados do processo educativo, operou uma inversão no princípio constitucional que considera a educação 'direito de todos e dever do Estado', passando-se a considerar a educação pública como dever de todos e direito do Estado. Por esse caminho será acentuada a equação perversa que marca a política educacional brasileira atual, assim caracterizada: filantropia + proteção + fragmentação + improvisação = precarização geral do ensino no país.

Essa indefinição quanto ao papel que o Estado assume em prestar uma educação de qualidade e quanto à educação especial – que ela seja inclusiva, por isso preferencialmente na rede pública regular de ensino –, acaba evidenciando o comportamento omissivo proposital que o Estado adota com relação à efetivação dos comandos e princípios inclusivos.

O resultado dessa omissão estatal repercute na maneira como são vistas as pessoas com deficiência, ainda como objeto de caridade: a) do setor público em possibilitar o acesso às dependências da escola mesmo que suas atividades não sejam predispostas a efetivar a inclusão; b) do setor privado por conceber as ideias filantrópicas que não compreendem a educação de pessoas com deficiência como um direito, mas como uma benesse aos propósitos caridosos e, para isso, alcance de apoio financeiro público.

No sentido de evidenciar a forma como essa inclusão está sendo praticada na atualidade, o próximo tópico tem como intuito abordar o resultado da omissão do Estado no que concerne à promoção do direito à educação de pessoas com deficiência, o qual pode se verificar por meio da exclusão ou segregação, dependendo de onde esse educando esteja, se em escolas comuns, mas sem acesso aos bens culturais a todos disponíveis, ou em ambientes separados, as instituições ou salas exclusivas.

3.3 O CENÁRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, NA MODALIDADE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL

A educação é direito de todos, sendo dever do Estado e da família. Esse é um dos preceitos constitucionais, previsto no art. 205, que evidencia a responsabilidade do Poder Público com o direito social à educação, estando compreendida a educação especial.

Entretanto, como se percebe, ainda existe certa transferência de responsabilidade quando a modalidade é educação especial, isto porque, alimenta-se a ideia de que o serviço adequado é aquele ofertado por instituições estruturalmente adequadas a receber o educando com deficiência. Há, com isso, ações restritas do Estado e, por outro lado, incentivo a convênios com a esfera privada, a qual se beneficia por meio de financiamentos públicos, tais como subsídios, subvenções e isenções tributárias (DOS SANTOS et. al., 2017).

Nesse sentido:

Nota-se a descaracterização da função do Estado, que se desresponsabiliza de suas obrigações diante da sociedade e transfere as responsabilidades para a esfera social, acarretando em um sistema formado por parcerias entre o público e o privado, interferindo, desse modo, nos direitos sociais, em especial para a gestão escolar pública (DOS SANTOS et. al., 2017, p. 32).

A postura do Estado na não prestação desse direito, ou na sua promoção de forma insuficiente, pode ter consequências tais que impeçam uma pessoa com deficiência de experienciar o convívio social de uma maneira geral. É importante que se saiba que a inclusão social pressupõe o acesso a todos os bens e direitos inerentes a qualquer pessoa. Nesse sentido, a consolidação das parcerias com o setor privado pode solidificar um processo de segregação, o qual se busca afastar.

Pelo disposto nos §§ 1º e 2º, do art. 58, da LDB, tem-se o apoio especializado, ofertado na própria escola regular, e o atendimento educacional realizado em classes, escolas ou serviços especializados:

§ 1º Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial.

§ 2º O atendimento educacional será feito em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que, em função das condições específicas dos

alunos, não foi possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular (BRASIL, 1996).

A previsão da LDB/1996, aliado aos demais instrumentos normativos já abordados, permite afirmar que esse atendimento educacional especializado é suplementar ou complementar, não substitutivo ao ensino regular, prestado na sala comum. Entretanto, as interpretações equivocadas têm levado a admitir o serviço especializado em substituição ao ensino regular, e essa interpretação abre margem para a atuação das entidades privadas especializadas no atendimento às pessoas com deficiência.

O atendimento nas instituições privadas especializadas acolhe mais aos ditames do capital do que aos educandos com deficiência. Embora os números mais atuais reflitam uma demanda acentuada de matrículas na rede pública de ensino, os educandos com *maiores comprometimentos* não terão atendimento especializado, conforme predispõe a LDB/1996, porque o Poder Público não demonstra interesse em organizar-se estruturalmente, tampouco com admissão de pessoal capacitado.

Apesar da crítica, cabe evidenciar como os números de matrículas têm se revelado na esfera pública de ensino e o que é considerada inclusão, do ponto de vista do governo. Assim, de acordo com dados extraídos do Educacenso 2021, pode-se perceber que houve um aumento de matrículas do público-alvo da Educação Especial nas salas comuns, em todos os níveis de ensino: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme se extrai por meio do gráfico abaixo:

Gráfico 1. Evolução das matrículas de educação especial na educação infantil, por local de atendimento – Brasil 2010-2021



Fonte: Inep Censo Escolar 2021

A partir da análise dos dados, há que se considerar o aumento gradativo nas matrículas do público-alvo da educação especial nas classes comuns, considerando os anos de 2010 a 2021. Pelos dados de 2010 evidencia-se que a inclusão de alunos nas salas comuns ainda não era uma realidade, tendo em vista que mais alunos estavam matriculados em classes especiais e escolas exclusivas (35.397) do que nas classes comuns (34.044).

Importante levar em consideração que, no ano de 2010, o Decreto 6.571 já completava dois anos de vigência e, como visto, tratava-se de uma das primeiras Políticas Públicas com a garantia de uma educação de pessoas com deficiência na sala de aula comum. A partir de 2011, no entanto, o cenário começa a mudar.

Em 2012 os números de alunos inseridos nas classes comuns chegam a 40.456, enquanto nas classes especiais e escolas exclusivas houve um decréscimo para 18.652. No ano de 2014, havia 47.496 alunos, público-alvo da educação especial nas salas comuns, enquanto nas salas e escolas especializadas o número diminuiu para 13.878. Nos anos de 2016, 2018, 2020 e 2020, os alunos inseridos nas classes comuns continuaram aumentando, enquanto nas classes especiais e escolas exclusivas, continuaram diminuindo (BRASIL, 2021).

Conquanto o aumento no número de matrículas representa uma evidência no cumprimento de dispositivos legais, os quais obrigam a matrícula desses educandos nas escolas regulares com acesso às salas comuns, isso não quer dizer que os alunos estejam incluídos, como sugere o gráfico do Inep. Uma das vertentes da inclusão educacional é a possibilidade de acesso às dependências da escola e conseqüentemente das salas comuns, entretanto, isso precisa estar aliado a outros fatores.

A possibilidade dada pela LDB, no art. 58, §1º, é que os educandos público-alvo da educação especial tenham, quando necessário, apoio especializado, e isso é efetivado por meio do cuidador escolar, o qual tem um papel imprescindível no processo inclusivo, já que auxilia em atividades do cotidiano tais como, alimentação, higiene, locomoção e auxílio em atividades na própria sala de aula.

Além disso, a SRM também configura um serviço indispensável para que a inclusão possa ser efetivada, uma vez que, para os educandos com deficiência, atuando de forma complementar, as atividades ali desenvolvidas pelo professor auxiliem no seu desenvolvimento. Mas o professor da sala comum também precisa estar atento às mudanças necessárias, pois a inclusão exige que o currículo, as

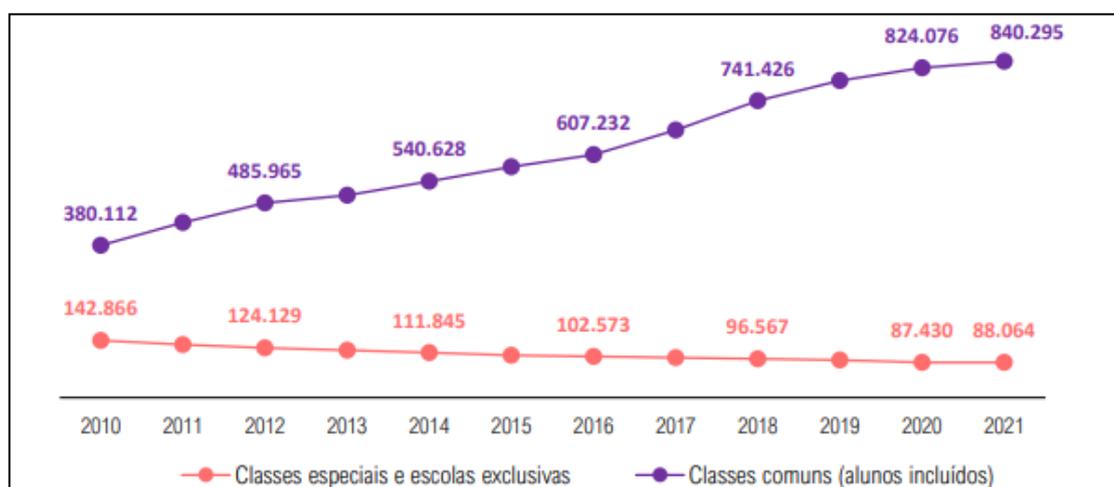
práticas pedagógicas e a forma de avaliação sejam organizadas de tal modo que a todos alcance. Isso, inclusive, é um dos grandes desafios, tendo em vista que não é tarefa fácil “[...] organizar o ensino para todos os alunos, de modo que todos aprendam com todos” (DA SILVA, 2008). Para tanto, a participação na formação continuada é imprescindível nesse processo.

Segundo Mantoan (2011), a escola deve ter como objetivo principal unir, fundir e fortalecer-se com base no reconhecimento das diferenças, formando pessoas conscientes dos seus direitos e deveres como cidadãos. A formação continuada é um mecanismo pelo qual se mostra ao professor a importância de reconhecer que nem todos os educandos são iguais e, por isso, não aprendem de forma homogênea. Mas além disso, é imprescindível que os professores tenham a capacidade de incluir os excluídos da escola, de modo que haja o distanciamento da categorização dos aprendizes com e sem deficiência.

Nesse sentido, a formação continuada se mostra essencial nesse contexto de mudanças constantes pelas quais a sociedade passa, devendo o professor acompanhá-las para conseguir desenvolver em sala de aula um trabalho que seja capaz de despertar nos discentes um posicionamento crítico sobre essas mudanças. Por isso é que o próprio professor jamais poderá ser um receptor de preconceitos e estigmas, pois se assim o for, poderá comprometer de forma direta o processo de inclusão.

Continuando a análise da evolução das matrículas da educação especial, evidencia-se o gráfico 2:

Gráfico 2. Evolução das matrículas de educação especial no ensino fundamental, por local de atendimento – Brasil 2010-2021



Fonte: Inep Censo Escolar, 2021

Pela análise do gráfico, muito embora tenha havido aumento no número de matrículas nas classes comuns, compreende-se que as matrículas nas classes e escolas especializadas não acompanharam a mesma queda, se comparada à educação infantil. Analisando apenas as matrículas nas classes especiais e escolas exclusivas, de 2010 a 2021, foram 54.802 matrículas a menos. Apesar do crescente aumento das matrículas na rede regular, ainda há muitos alunos que não experienciaram a vivência com os *ditos normais*, o acesso à escola, à sala comum, ao currículo comum regular etc.

O próximo gráfico evidencia a evolução de matrículas do público-alvo da educação especial no ensino médio. Cabe lembrar que o dever do Estado com a educação escolar pública, nos termos do art. 4º, I, da LDB/1996, será efetivado mediante a garantia de “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada [...]” em pré-escola, ensino fundamental e ensino médio (BRASIL, 1996).

Assim, o ensino médio também está compreendido dentro do que se convencionou chamar de mínimo existencial, intimamente ligado à dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, à manutenção da vida em patamares mínimos, já que do exercício do direito à educação decorre a possibilidade de gozo de outros direitos, como o trabalho, o lazer, o convívio social etc. Assim, as matrículas, nesse nível de ensino aos educandos especiais, estão representadas no seguinte gráfico:

Gráfico 3. Evolução de matrículas de educação especial no ensino médio, por local de atendimento – Brasil 2010-2021

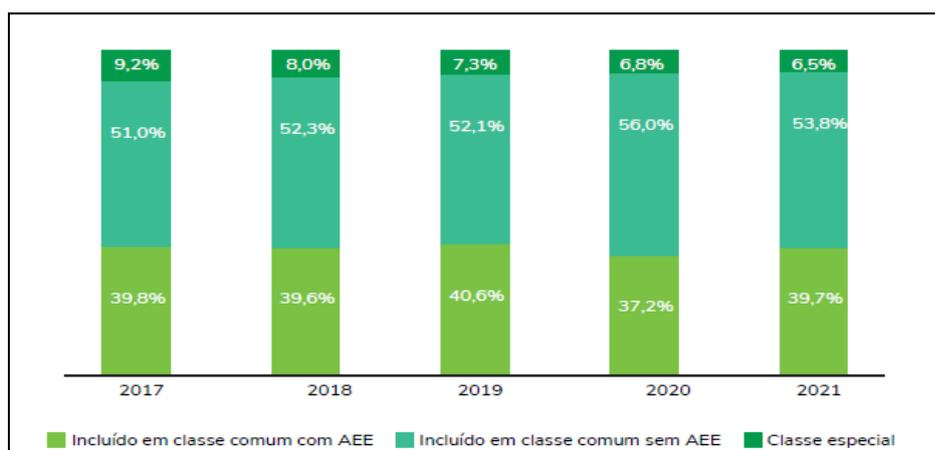


Fonte: Inep Censo Escolar 2021

Apesar da garantia de uma escola pública, gratuita e, para os educandos que constituem o público-alvo da educação especial, inclusiva, nota-se que no ensino médio, de 2010 a 2021, os números de matrículas não diminuíram de forma considerável nas classes especiais e escolas exclusivas. Ainda há segregação, portanto.

Apesar do aumento no número de pessoas matriculadas nas classes comuns, os serviços próprios ao alunado *imaturo* ou que não consegue se adaptar no sistema regular, ainda é estimulado. Assim, considerando um quadro geral de alunos inseridos nas salas comuns (com ou sem AEE) e nas salas especiais, ainda de acordo com dados do Censo Escolar 2021, tem-se o seguinte panorama:

Gráfico 4. Percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD ou altas habilidades/superdotação que frequentem classes comuns – com ou sem atendimento educacional especializado (AEE) – ou classes exclusivas – BRASIL – 2017-2021



Fonte: Inep Censo Escolar 2021

Pelo contido no gráfico 4, verifica-se que, dos anos 2017 a 2021, os alunos incluídos em classe comum aumentaram gradativamente, se comparado aos alunos em classe especial. Importa salientar, no entanto, que os percentuais dos alunos em classe comum com Atendimento Educacional Especializado (AEE) manteve-se praticamente na mesma faixa, de 39%, tendo um leve aumento no ano de 2019, com 40,6%. Conquanto, cabe afirmar que ainda há um número considerável de alunos inseridos na classe comum sem o AEE.

Conforme já evidenciado, uma das facetas da inclusão é o AEE, prestado principalmente por meio das Salas de Recurso Multifuncionais. É por meio desse serviço aos educandos com deficiência e TDG de forma complementar e aos

educandos com altas habilidades/superdotação de forma suplementar, que a inclusão adquire novos contornos.

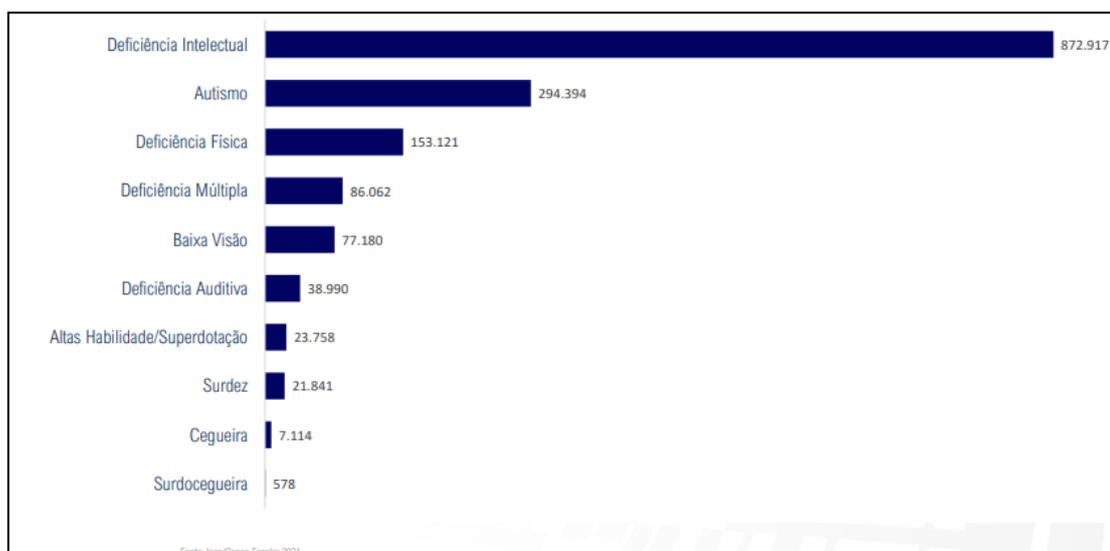
O AEE é responsável pela promoção de determinadas atividades, com atendimento realizado de forma individualizado, segundo as características de cada educando, de acordo com as suas principais necessidades, limitações, habilidades e potencialidades. Por esse motivo, de acordo com o art. 5º, da Resolução nº 04/2009 deve ser prestado:

[...] prioritariamente, na sala de recursos multifuncionais da própria escola ou em outra escola de ensino regular, no turno inverso da escolarização, não sendo substitutivo às classes comuns, podendo ser realizado, também, em centro de Atendimento Educacional Especializado da rede pública ou de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com a Secretaria de Educação ou órgão equivalente dos Estados, Distrito Federal ou dos Municípios (BRASIL, 2009).

Nesse sentido, não sendo o AEE disponibilizado por meio da SRM, por exemplo, os aspectos da inclusão podem restar comprometidos, tendo em vista que o único serviço a eles ofertado será o da sala regular, serviço este que nem sempre será suficiente para que esse educando se desenvolva plenamente, principalmente se considerar alguma deficiência que demanda trabalho multiprofissional, como no caso daqueles que possuem deficiência intelectual ou TGD.

Ainda de acordo com dados do Censo Escolar de 2021, o principal público que compõe a Educação Especial são aqueles com deficiência intelectual ou TGD:

Gráfico 5. Matrícula na educação especial por tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação – Brasil 2021



Fonte: Inep Censo Escolar 2021

De acordo com o art. 58 da LDB/1996, o público-alvo da educação especial são educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação (BRASIL, 1996). Seguindo os dados do Censo Escolar 2021, no sentido de evidenciar quais os tipos principais de deficiências que constituem esse público, 872.917 são diagnosticados com deficiência intelectual; 294.394 possuem Transtorno do Espectro Autista (TEA); 153.121 faz parte do público com deficiência física; enquanto que 86.062 são alunos com deficiência múltipla; os que possuem baixa visão representam o total de 77.180; com deficiência auditiva são 38.990; aqueles com altas habilidades/superdotação somam o total de 23.758; com surdez, 21.841; com cegueira, 7.114, e; com surdocegueira 578 alunos.

Destarte, se o maior público é aquele com deficiência intelectual ou TEA, é indispensável o atendimento na sala regular em conjunto com os serviços próprios da SRM para auxiliar na inclusão. Entretanto, não investindo em SRM, que é um serviço típico do AEE, abre-se, mais uma vez, a possibilidade de atendimento pelas entidades privadas sem fins lucrativos que prestem serviço na educação especial.

É o que se depreende da Nota Técnica nº 62/2011, do Ministério da Educação, que estabelece as orientações aos sistemas de ensino sobre o Decreto nº 7.611/2011:

Art.9º-A Para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, será admitida a dupla matrícula dos estudantes da educação regular pública que recebem atendimento educacional especializado.

§ 1º A dupla matrícula implica o cômputo do estudante tanto na educação regular da rede pública, quanto no atendimento educacional especializado.

§ 2º O atendimento educacional especializado aos estudantes da rede pública de ensino regular poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente, sem prejuízo do disposto no art. 14º (NR) (BRASIL, 2011).

Quando a nota se refere à dupla matrícula do educando que estiver matriculado na rede regular de ensino e no AEE, o §2º admite que o AEE possa ser ofertado tanto pela rede pública quanto pelas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. Evidencia-se, com isso, a falta de compromisso com os aspectos concernentes à inclusão, como, por exemplo, a SRM.

Destina-se a tarefa às entidades não estatais, numa sistemática que pressupõe a dependência administrativa por parte do Estado. É como se já existisse

uma predisposição a deixar a cargo dessas entidades, senão toda, mas uma parcela da responsabilidade na prestação da educação especial.

A esse respeito, importante citar:

[...] no caso da Educação Especial, existem relações entre o poder público e as instituições privadas sem fins lucrativos e organizações não-governamentais, subvencionadas por aquele para cumprirem determinadas funções, mas disputando recursos financeiros orçamentários. Os processos decisórios nesta área geralmente são competitivos e conflitivos, e a capacidade de organização, acesso à informação e à comunicação interna são importantes elementos na disputa pelas verbas orçamentárias (VIEGAS; BASSI, p. 04, 2009).

Aparentemente, o próprio Estado que prevê a educação especial como inclusiva, é o mesmo Estado que financia a segregação do mesmo público. Assim, apesar de defender a inclusão em todo o ordenamento jurídico vigente, assume a inércia na prestação de serviços a ela inerentes.

Sobre os dados referentes ao Estado de São Paulo, pode-se extrair como se dá a promoção da educação especial, considerando os espaços públicos e privados. Para tanto, utilizou-se os dados do Censo Escolar 2019, 2020 e 2021³⁰, para que fosse possível fazer uma análise comparativa entre os mesmos, incluindo, portanto, quantitativo de escolas públicas e privadas com o atendimento ao público-alvo, objeto de análise.

No ano de 2019, eram 18.600 escolas da rede pública (urbana e rural), com alunos matriculados em todas as modalidades de ensino: creche (544.399); pré-escola (872.226); anos iniciais, do 1º ao 5º ano (2.384.056); anos finais, do 6º ao 9º ano (1.918.406); ensino médio (1.386.658); EJA (327.143) e Educação Especial (170.782). Esses dados foram obtidos quando consideradas na busca “todas as escolas da rede”.

Entretanto, quando a busca foi alterada para escolas da rede pública “com Educação Especial Substitutiva”, levando em consideração o total de escolas com o serviço, o número total de matriculados na Educação Especial é de 170.782, ou seja, o mesmo quantitativo de quando a pesquisa utilizou “todas as escolas” (BRASIL, 2019).

³⁰ Apesar de ter sido inaugural a pretensão de realizar a pesquisa considerando apenas os últimos dois anos (2020 e 2021), decidiu-se incluir o ano de 2019, tendo em vista que nos dois últimos o mundo estava no contexto pandêmico, provocada pelo Coronavírus, circunstância essa que comprometeu, sobremaneira, a prestação do direito à educação como um todo.

A pesquisa foi direcionada para escolas da rede privada, no ano de 2019, da qual se constatou que havia um total de 11.236 escolas na rede, com matrículas distribuídas da seguinte forma: creche (512.804), pré-escola (197.395), anos iniciais (619.398), anos finais (474.970), ensino médio (257.807), EJA (15.107) e Educação Especial (46.742). Quando a pesquisa buscou por escolas privadas com Educação Especial Substitutiva, haviam 5.201, com um total de 46.742 alunos da Educação Especial matriculados. Pela interpretação que se dá, não se trata aqui de salas comuns, mas especiais (BRASIL, 2019).

Em 2020 o total de escolas na rede pública era de 18.561, com as matrículas assim distribuídas: creche (582.9690), pré-escola (902.647), anos iniciais (2.381.081), anos finais (1.912.112), ensino médio (1.276.395), EJA (380.483) e Educação Especial (165.474). Nas escolas com Educação Especial Substitutiva, o número de matrículas era o mesmo, ou seja, 164.474.

Levando em consideração os dados da rede privada, em 2020 eram 11.278 escolas. As matrículas eram: creche (548.671), pré-escola (231.745), anos iniciais (647.451), anos finais (473.564), ensino médio (256.702), EJA (11.558) e Educação Especial (47.587). Alterando a busca para Escolas com Educação Especial Substitutivas, o número total é de 5.293, que atendem os 47.587 alunos da Educação especial.

No ano de 2021, do total de 18.600 escolas, as matrículas da educação especial aumentaram. Considerando todos os níveis, as matrículas representavam os seguintes números: na creche (544.399), pré-escola (872.226), anos iniciais (2.384.056), anos finais (1.918.409, ensino médio (1.386.658), EJA (327.143) e Educação Especial (170.782). Mudando a pesquisa para escolas com Educação Especial Substitutiva, tem-se o total de 15.314, com 170.782 pessoas matriculadas nessa modalidade, ou seja, o mesmo número evidenciado na busca geral.

Na rede privada, no mesmo ano, em 2021, nas 11.236 escolas, as matrículas comportaram-se assim: creche (512.804), pré-escola (197.395), anos finais (474.970), ensino médio (257.807), EJA (15.707) e Educação Especial (46.742). As escolas com Educação Especial Substitutiva somam 5.201 e há 46.742 alunos matriculados.

Para que não houvesse dúvida quanto à análise, já que, *a priori*, de acordo com a literatura sobre o assunto, educação especial substitutiva não é estar inserido na sala de aula comum, buscou-se amparo no Glossário da Educação Especial,

Censo Escolar 2020, onde consta que “No Censo Escolar são coletados dados de alunos matriculados na educação regular (classes comuns) e na educação especial na modalidade substitutiva (classes ou escolas especiais)” (BRASIL, 2020, p. 10).

Aqui parece haver uma incongruência dos dados obtidos no próprio site do Censo Escolar em comparação aos dados obtidos no relatório divulgado, principalmente porque evidencia este documento que as matrículas do público-alvo da educação especial nas salas especiais e escolas exclusivas estão dando lugar à inclusão dos mesmos nas salas comuns.

Entretanto, se há uma aba de pesquisa própria para as escolas que promovem a educação especial substitutiva, quer dizer, não inclusiva, significa dizer que a manutenção desses serviços segregadores ainda é uma prática comum, embora não se possa presumir que todos os alunos matriculados nas escolas com educação especial estejam realmente na modalidade substitutiva.

A matrícula na escola pública regular dos educandos com deficiência é um dado sempre comemorado pelo Poder Público. Nesse sentido, para além do que se evidenciou por meio da análise de escolas com educação especial substitutiva, de acordo com os próprios dados divulgados pelo Censo 2021 em seu relatório, conclui-se que 96% dos alunos da educação infantil de São Paulo estão incluídos na classe comum. No ensino fundamental, esse percentual é menor, 79,1%; no ensino médio é o maior percentual, 99% dos alunos públicos-alvo da educação especial estão na sala comum.

A inclusão, no entanto, conforme já discutido, não é apenas considerada pelo acesso às salas comuns. Exige um esforço e comprometimento do Poder Público e daqueles que fazem a escola: gestor, coordenador pedagógico, professores, famílias etc.

Mas essa perspectiva inclusiva, apesar de ter amparo em todo o ordenamento jurídico brasileiro, principalmente após a recepção da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência com *status* de Emenda Constitucional, vem sendo alvo de posicionamentos contrários. É o que se depreende pela edição do Decreto n. 10.502, de 30 de setembro de 2020, que institui a “Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida”.

Por esse diploma normativo, abre-se a possibilidade de criação e manutenção de escolas e classes especializadas, com estrutura adequada ao

atendimento das especificidades do público-alvo, regidas por profissionais qualificados para o cumprimento de sua finalidade, quando a instituição de ensino e a classe comum não beneficie o desenvolvimento dos educandos da educação especial (BRASIL, 2020). Em outros termos, retoma-se uma prática há muito tempo abandonada, que é a separação dos alunos *ditos normais* dos alunos que apresentem algum tipo de deficiência.

Em sede de liminar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6590), o ministro Dias Toffoli suspendeu a eficácia do decreto 10.502/2020, fundamentando a sua decisão, em síntese, na Constituição Federal, posto que a Carta Magna garante atendimento especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino, bem como na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com deficiência, ratificada pelo país e introduzida no ordenamento jurídico sob a forma de Decreto Presidencial 6.949/2009, assumindo, desse modo, o compromisso com a educação inclusiva, “ou seja, com uma educação que agrega e acolhe as pessoas com deficiência ou necessidades especiais no ensino regular, ao invés de segregá-las em grupos apartados da própria comunidade”. O processo encontra-se atualmente pendente de julgamento no plenário do STF (BRASIL, 2020).

Nesse contexto, não é forçoso afirmar que a história da Educação Especial no Brasil foi e está sendo marcada por contradições e polarização de discursos, pois de um lado tem-se aqueles que defendem as instituições especializadas no intuito de educar de forma separada; de outro, estão os que defendem a educação inclusiva nas escolas regulares, e isto amparado no direito de convívio com os demais, no sentido se estimular as principais habilidades do educando com deficiência.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o papel do Estado na garantia do direito social fundamental à educação básica, na modalidade educação especial, considerando a perspectiva inclusiva, prestada aos educandos com deficiência, tendo como questionamento principal: Como se dá a prestação do direito social fundamental à educação básica pelo Estado, na modalidade educação especial inclusiva, aos educandos com deficiência?

Para tanto, fez-se necessário compreender a educação como um direito social fundamental, demandando do Estado políticas públicas para que adquiram sua efetividade. Considerando essas premissas, pôde-se constatar que nem sempre a educação era tida como direito de todos, inclusive no plano formal, uma vez que as Cartas Constitucionais que antecederam à de 1988 não a concebiam como acessível a toda a população, tampouco em um sistema educacional amparado em princípios tais como igualdade de oportunidade de acesso e permanência nas escolas.

Mais além, abordou-se o direito à educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – como um direito público subjetivo, intimamente ligado ao conceito de mínimo existencial, demandando do Estado a elaboração de políticas públicas capazes de estabelecer diretrizes sérias, que consigam concretizar esse direito, haja vista que, do gozo do direito à educação decorrem outros, tais como, moradia, lazer, segurança, trabalho, previdência etc.

Evidenciou-se, no entanto, que o Brasil ainda registra altos números de analfabetismo, o que pode evidenciar que essas políticas ainda não conseguiram alcançar os níveis esperados. Esses números representativos de pessoas que não possuem o acesso à educação são ainda mais alarmantes em regiões como o Nordeste, por exemplo, o que permite afirmar que não há uma oferta equânime no que concerne à promoção da educação, tampouco a todos os públicos, uma vez que pessoas pobres, negras, com deficiência, muitas vezes vão ficando à margem do sistema de ensino.

Buscou-se ainda explicar o processo de educação de pessoas com deficiência, evidenciando os principais momentos históricos pelos quais passou, de completa invisibilidade, visto como um receptáculo do mal na terra, até que

alcançasse o direito de conviver com seus pares, cujo reconhecimento se deu nas principais legislações internacionais, repercutindo no ordenamento jurídico brasileiro.

Constatou-se que as pessoas que nasciam com deficiência, na Grécia antiga, tinham sequer o direito à vida, pois muitos eram mortos quando nasciam, já que não serviriam para fins bélicos. Havia a idealização do corpo humano e, por isso, tudo o que não fosse belo e perfeito não atendia aos padrões exigidos. Por tais motivos é que elas eram descartadas ou aprisionadas em instituições com características segregadoras, distantes do convívio social e aproximação com os demais membros da sociedade.

Com o intuito de romper com essa lógica segregacionista, surgiram as concepções relacionadas à integração, a qual baseava-se na ideia de manter a pessoa com deficiência em ambientes menos restritos. Com relação à escola, dava-se a possibilidade de convívio com os demais, desde que primeiro passasse pelo processo *normalizar*, para fins de alcançar um comportamento mais próximo do esperado para uma pessoa sem deficiência, motivo pelo qual, em primeiro, a pessoa com deficiência era educada em salas separadas. Após o período de adequação, conseguindo se desenvolver plenamente, teria o direito de ser inserida na sala comum.

Muito embora a integração tenha surgido baseada nas melhores das intenções, nas escolas, esse momento de convívio com os outros quase nunca era atingido, isso porque, a responsabilidade pelo desenvolvimento das habilidades e competências do educando com deficiência era só dele, pois era ele quem tinha que se adequar, não o ambiente. Trata-se, portanto, de uma forma de negação da própria diferença.

Entretanto, isso mudaria a partir das concepções inclusivistas, adotadas a partir da década de 1980, contidas nas pautas de grandes agências e organismos internacionais, tais como o Banco Mundial (BM), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), dentre outros.

Nesse sentido, as políticas de inclusão para educandos com deficiência foram surgindo e marcadas fortemente pela atuação desses órgãos e agências que acabaram redefinindo e reformando a educação de países como o Brasil, e aqui é incluída a educação especial. A partir de então, todo o arcabouço legislativo teve

que ser adequado aos comandos previstos por esses organismos, como condição para conseguirem manter ou adquirir investimentos.

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (2008) foi elaborada nesse contexto, e todos os demais diplomas legais tiveram que acompanhá-la. Em outros termos, a regra era a matrícula do aluno com deficiência preferencialmente na rede regular de ensino, dentro das salas comuns, sem que tivessem que passar por qualquer momento prévio. As salas especiais e escolas exclusivas passaram a constar como exceção, somente quando a matrícula na sala comum não trouxesse benefícios ao desenvolvimento desse educando.

Entretanto, apesar das disposições legais que evidenciam a preferência pela rede regular, a própria terminologia *preferencialmente* abre a possibilidade para a omissão no que se refere à prestação desse serviço que não seja em ambientes separados.

Por isso é que se buscou também analisar a responsabilidade do Estado na promoção de uma Educação Especial e na manutenção de serviços especializados, prestados pelo setor privado, que se orientam pelo atendimento exclusivo aos educandos com deficiência, desconsiderando para tanto os princípios inclusivistas. Para tanto, abordou-se a promoção da educação especial pelo próprio Estado, de modo que foi possível identificar que por muito tempo essa modalidade de educação ficou a cargo do setor privado, escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos.

Tudo isso demonstra uma tendência na promoção do direito à educação aos educandos com deficiência em ambiente específico, cuja prática denota o retorno ao processo de institucionalização da pessoa com deficiência, e isso contribui para o fortalecimento de um discurso que vai de encontro ao que pugna a Constituição Federal quando trata em seu art. 5º de que “Todos são iguais perante a lei [...]” (BRASIL, 1988). Reconhecer que a sociedade é constituída pelas diferenças é o ponto de partida para o alcance dessa igualdade.

Seguindo no plano concreto, no que concerne à análise de matrículas do público-alvo da educação especial na rede pública regular, constatou-se que embora os números de matrículas tenham aumentado na rede regular de ensino, a inclusão ainda não se mostra plena, haja vista a falta de compromisso do Poder Público com a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE), o qual é complementar ao ensino regular quando o público-alvo se trata de pessoas com deficiência e TGD.

A exclusão, portanto, pode ocorrer quando há o que se pode chamar de inclusão parcial ou relativa. Significa dizer que os educandos terão acesso às dependências da escola, à sala de aula comum, mas nem sempre conseguirão se desenvolver em razão do ambiente não ter se transformado para recebê-los, tanto do ponto de vista estrutural, quanto das práticas pedagógicas, incorrendo, muitas vezes, na marginalização. Do outro lado, não garantir esse acesso e continuar alimentando a ideia de que o espaço público não é inclusivo, e que essas pessoas devem ser educadas em ambientes próprios a elas, é negar-lhes o direito de reconhecimento de sua subjetividade e diferença como algo que lhe é intrínseco e lhe faz ser quem é.

Além disso, toda a escola deve passar por mudanças. O prédio deve ter estrutura suficiente com fins de promover acessibilidade a todas as suas dependências; o professor deve estar atento às mudanças que se fizerem necessárias no currículo, nas práticas pedagógicas e na forma de avaliação dos alunos; o Poder Público deve oportunizar uma formação continuada que consiga abranger aspectos sobre o público-alvo da educação especial, e, nesse contexto, especificamente com relação ao objeto de estudo do presente trabalho, os alunos com deficiência, os quais, mesmo tendo acesso à escola por meio da matrícula obrigatória, são excluídos quando não conseguem ter acesso ao currículo, por exemplo.

Contudo, muito embora a legislação nacional vigente esteja adequada no sentido de prever que educação especial será promovida levando em consideração a perspectiva inclusiva, ainda não se pode afirmar que essa inclusão exista de fato. Apesar de ser o Estado, o agente responsável imediato na prestação desse direito social fundamental, sua postura omissiva, que perdurou durante muito tempo, ainda pode ser vislumbrada nos dias de hoje.

Com a justificativa de ampliação do atendimento dos educandos público-alvo da educação especial, o Poder Público vai mantendo o apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fins lucrativos. Assim, no que mais parece ser a consagração de sua omissão e descaso com a educação especial, continua reproduzindo a *preferência* pela inclusão na rede pública, quando, na verdade, não se reestrutura para receber esse educando e promover a real inclusão.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Lígia Assumpção. **Conhecendo a deficiência** (em companhia de Hércules). São Paulo: Robe Editorial, 1995.

ARAÚJO, Luiz Antonio Souza. **Pedagogia da inclusão: a arquitetura institucional da política de inclusão escolar de pessoas com deficiência no estado de Minas Gerais**. Tese – Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana do Centro de Educação e Humanidades, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

BARROS, Alessandra Belfort. **Política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva - PNEE/PEI: análise do processo de implementação em São Luís/MA (2008-2015)**. 2019. 310 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

BATISTA, Neusa Chaves. A formação do Estado nacional brasileiro: implicações para a gestão das políticas públicas educacionais. **Eccos Revista Científica**, v. 9, n. 2, p. 387-408, 2007. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/1089>. Acesso em 20 de abr de 2022.

BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 3 ed. São Paulo, Unesp, 2011.

BOROWSKY, Fabíola. O público e o privado na Educação Especial brasileira: primeiros apontamentos. **SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**, v. 26, p. 1-15, 2013.

BORTOLOTTI, José Carlos Kraemer; MACHADO, Guilherme Pavan. Direitos sociais como fundamentais: um difícil diálogo no Brasil. **Prisma Jurídico**, 16 (2), 428-455, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/7962>. Acesso em 05 de jul de 2021.

BRASIL. **Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em 06 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em 06 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>
Acesso em 07 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1937. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>.
Acesso em 10 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, 1946. Disponível em <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>.
Acesso em 10 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1967. Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 10 de fev de 2022.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Presidência da República, [2018]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 44.236, de 1 de agosto de 1958.** Institui a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficitários Visuais. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44236-1-agosto-1958-383373-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10 de abr de 2022.

BRASIL. **Decreto n. 48.961, de 22 de Setembro de 1960.** Institui a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48961-22-setembro-1960-388634-publicacaooriginal-1-pe.html/>. Acesso em 10 de abr de 2022.

BRASIL. **Decreto n. 72.425, de 3 de Julho de 1973.** Cria o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), e dá outras providências. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-72425-3-julho-1973-420888-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 10 de abr de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008.** Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da

Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto no 6.253, de 13 de novembro de 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6571.htm. Acesso em 20 de nov de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011**. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm. Acesso em 20 de nov de 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020**. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.502-de-30-de-setembro-de-2020-280529948>. Acesso em 10 de jan de 2021.

BRASIL. **Diretrizes Básicas para a Ação do Centro Nacional de Educação Especial**. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. Centro Nacional de Educação Especial. Brasília, 33p.

BRASIL. INEP. Ministério da Educação. **Censo Escolar da Educação Básica: São Paulo. Sudeste. São Paulo**. Disponível em: <http://cdn.novo.qedu.org.br/uf/35-sao-paulo/censo-escolar>. Acesso em 29 de jun de 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Glossário da educação especial: **Censo Escolar 2020 [recurso eletrônico]**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de Dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-normaatualizada-pl.html>. Acesso em 10 de jan de 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.853, de 24 de Outubro de 1989**. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm. Acesso em 21 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 10 de abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 10 de abr de 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.146, de 06 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em 20 de jul de 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano decenal de educação para todos 1993-2003.** Brasília, 1993. Versão atualizada. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>. Acesso em 17 de nov de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instituto Benjamin Constant (IBC).** Brasília, 2022. Disponível em <https://www.gov.br/ibc/pt-br>. Acesso em 13 de jun de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES).** Brasília, 2021. Disponível em <https://www.gov.br/ines/pt-br>. Acesso em 10 de jun de 2022.

BRASIL. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial:** livro 1/MEC/SEESP- Brasília: a Secretaria, 1994.

BRASIL. Senado Federal. **Constituições Brasileiras.** Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em 17 mar. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6590/DF** – Distrito Federal. Relator Dias Tóffoli. Decisões, 01 de dezembro 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6036507>. Acesso em 10 de janeiro de 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região TRF-4 - **APELAÇÃO CÍVEL: AC 5000042-46.2015.4.04.7127** RS 5000042-46.2015.4.04.7127. Relator: VÂNIA HACK DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 27/03/2018, TERCEIRA TURMA.

CAMARA, L. B. A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 COMO UM DIREITO SOCIAL. **Revista Direito em Debate**, [S. l.], v. 22, n. 40, p. 4–26, 2013. DOI: 10.21527/2176-6622.2013.40.4-26. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/483>. Acesso em: 30 mar. 2022.

CARVALHO, Rosita Edler. **Removendo as barreiras para a aprendizagem: educação inclusiva**. Porto Alegre: Mediação, 2009.

CHAVES, D. G.; WILSON GAMA RAIOL, R. Deficiência em Conflito: mutações constitucionais sobre os direitos das pessoas com deficiência pós 1988. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 22, n. 2, p. 115-160, 9 maio 2022.

CHAVES, Helena L. A.; GEHLEN, Vitória R. F. **Estado, políticas sociais e direitos sociais: descompasso do tempo atual**. Serv. Soc. Soc. São Paulo, n. 135. P. 290-307, maio-ago, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Resolução CNE/CEB n. 4, de 2 de outubro de 2009**. Institui as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009.

CORREIA, M. O. G. Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 99**, p. 305-325, 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67627>. Acesso em: 20 fev 2022.

CUNHA, Eugênio. **Autismo na escola: um jeito diferente de aprender, um jeito diferente de ensinar – ideias e práticas pedagógicas**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Wak Editora, 2016.

DAINÊS, Débora. Algumas implicações sobre a educação especial no sistema neoliberal. **Comunicações**. Piracicaba. v. 16. n. 2. p. 31-45. Jul-dez. 2009. Disponível em <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/comunicacoes/article/view/111/59>. Acesso em 05 jan 2021.

DA SILVA, Maria Odete Emygdio. Inclusão e formação docente. **EccoS revista científica**, v. 10, n. 2, p. 479-498, 2008.

DE SOUZA, Flávia Faissal; PLETSCHE, Márcia Denise; DE FREITAS BATISTA, Getsename. A formação de professores-pesquisadores em Educação Especial durante a ditadura no Brasil. **Education Policy Analysis Archives**, v. 27, p. 63-63, 2019.

DE OLIVEIRA MORAES SOTO, Ana Paula et al. Financiamento da Educação Especial no Brasil na Arena do Público e do Privado. **Poiésis**, v. 6, n. 10, 2012.

DOS SANTOS, Natália Gomes et al. A Marca Filantrópica da Educação Especial no Estado do Paraná: uma Análise dos Indicadores Educacionais. **Revista de Ensino, Educação e Ciências Humanas**, v. 18, n. 1, p. 29-35, 2017.

FERREIRA, Júlio Romero. Educação Especial, Inclusão e Política Educacional: notas brasileiras. *In*: RODRIGUES, David. **Inclusão e educação**: doze olhares sobre a educação inclusiva. São Paulo: Summus, 2006.

FISCHER, Sulivan Desirée. **Implementação de Políticas Públicas**: Autonomia e Democracia - Teoria e Prática. Curitiba: Editora Appris. 2019. Edição do Kindle.

FLACH, S. de F. A educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 11, n. 43, p. 285-303, 2012. DOI: 10.20396/rho.v11i43.8639943. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639943>. Acesso em: 30 mar. 2022.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a Educação: reflexões sobre o caso brasileiro. *In*: GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da exclusão**: críticas ao neoliberalismo em educação. 19 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013 (Coleção Estudos Culturais em Educação. 4. Reimpressão, 2020.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. **Financiamento da Educação Especial**: complexas tramas, permanentes contradições e novos desafios. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, 2014.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. O financiamento da educação especial no âmbito dos fundos da educação básica: Fundef e Fundeb. **Educar em Revista [online]**. 2015, v. 00, n. 58, pp. 271-286. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0104-4060.42415>>. Acesso em 10 de jun de 2022.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In GENTILI, Pablo (org.). **Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. – (Coleção Estudos Culturais em Educação). 4. reimpressão, 2020

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça de Goiás TJ-GO - **Mandado de Segurança (CF, Lei 12016/2009): 0199996-94.2016.8.09.0000**, Relator: ORLOFF NEVES ROCHA, Data de Julgamento: 19/04/2017, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 19/04/2017)

HACHEM, D. W. A DUPLA TITULARIDADE (INDIVIDUAL E TRANSINDIVIDUAL) DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 14, n. 14.2, p. 618–688, 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/505>. Acesso em: 8 abr. 2022.

HACHEM, D. W. A utilização do mínimo existencial como critério de exigibilidade judicial dos direitos fundamentais econômicos e sociais: reflexões críticas. **Revista do Direito**, p. 90 - 141, 3 ago. 2013. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/3594>. Acesso em 12 de abr de 2022

HACHEM, D. W.; KALIL, G. A. de A. O direito fundamental social à educação e sua maximização por meio da função extrafiscal dos tributos: o exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, 16(66):153-177, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/382>. Acesso em 10 de jan. 2022.

IBGE. **Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em 15 de abr de 2022.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais**: em 2019, proporção de pobres cai para 24,7% e extrema pobreza se mantém em 6,5% da população. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29431-sintese-de-indicadores-sociais-em-2019-proporcao-de-pobres-cai-para-24-7-e-extrema-pobreza-se-mantem-em-6-5-da-populacao>. Acesso em 10 de maio de 2021.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional. **Educar em revista**, p. 61-79, 2011.

LAVAL, Chistian. **A escola não é uma empresa**: o neoliberalismo em ataque ao ensino público. Tradução Mariana Echalar. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Reserva do possível e mínimo existencial**: um necessário estudo dialógico. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação de Ensino “Eurípedes Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário de Eurípedes de Marília/SP – UNIVEM, 2012.

LIMA, M. O direito à educação no Brasil. **Revista online de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, n. 9, p. 67–80, 2010. DOI: 10.22633/rpge.v0i9.9279. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9279>. Acesso em: 24 mar. 2022.

MAIA, Maurício. Novo conceito de pessoa com deficiência e proibição do retrocesso. **Revista da AGU**, v. 37, p. 289-306, 2013.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. A educação especial no Brasil: da exclusão à inclusão escolar. **Universidade Estadual de Campinas. Unicamp**, v. 25, 2002. Disponível em: <http://www.lite.fe.unicamp.br/cursos/nt/ta1.3.htm>. Acesso em 04 de agosto de 2021.

MAZZOTTA, Marcos J.S. **Educação especial no Brasil**: história e políticas públicas. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Débora; BARBOSA, Livia (Orgs). **Deficiência e igualdade**. Brasília: Letraslivres; EdUnB, 2010.

MELETTI, Silvia Márcia F. Políticas de educação inclusiva e a instituição especializada na educação da pessoa com deficiência mental. **Ciências & Cognição**, v. 13, n. 3, p. 199-213, 2008.

MELO, Thanyson Dornelas de. O modelo médico e sua importância para a inclusão social da pessoa com deficiência no Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 04, Ed. 07, Vol. 12, pp. 169-179. Julho de 2019. ISSN: 2448-0959.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, E. G. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 33, p. 387-405, dez. 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/KgF8xDrQfyy5GwyLzGhJ67m/abstract/?lang=pt>. Acesso em 10 de jul de 2021.

MÉSZARÓS, István. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MIRANDA, Arlete Aparecida Bertoldo. Educação Especial no Brasil: desenvolvimento histórico. **Cadernos de história da educação**, n. 7. jan/dez. 2008. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/che/article/view/1880/1564>. Acesso em 01 de jul de 2021.

MUNIZ, Eray Proença; ARRUDA, EE de. Políticas públicas educacionais e os organismos internacionais: influência na trajetória da educação especial brasileira. **HISTEDBR online**. Campinas, n. 28, p. 258-277, 2007.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, Adão Francisco de. **Fronteiras da educação: tecnologias e políticas**. Goiânia-Goiás: PUC Goiás, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista brasileira de educação**, v. 11, p. 61-74, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Salamanca**. Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais, 1994. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>>. Acesso em 23 de agosto de 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. – 11. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Edição do Kindle.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Os Estados e o direito à educação na Constituição de 1988**: comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Direito à Educação*, p. 39-59, 2009.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar [livro eletrônico]. 1 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2021. *ePub*.

ROSS, Paulo Ricardo. Educação Inclusiva: da ideologia neoliberal às possibilidades e limites concretos. **Ponto de Vista**. v. 2. n. 2. Janeiro/dezembro de 2000. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/pontodevista/article/view/1538>. Acesso em: 05 de jan de 2022.

SANTOS, Jaciete Barbosa dos. A “dialética da exclusão/inclusão” na história da educação de ‘alunos com deficiência’. **Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade**. Salvador, Bahia. vol. 11. n. 17, p. 27-44, jan./jun., 2002.

SANTOS, Jaciete Barbosa dos. **Preconceito e Inclusão**: trajetórias de estudantes com deficiência na Universidade. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2013

SANTOS, Kátia Silva. Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios. In: **25º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. 2º Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação–ANPAE**. Políticas Públicas e Gestão da Educação–construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. Anais... São Paulo–SP. 2011. p. 01-13.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, 20 anos de constitucionalismo democrático - e agora?** Porto Alegre-Belo Horizonte, 2008. Disponível em http://files.camolinaro.webnode.com/200000489-354bd373fb/Os%20Direitos%20Sociais%20como%20Direitos%20Fundamentais_1988_Ingo_Sarlet.pdf. Acesso em 10 de fev de 2022.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 29 n. 2, 2013a. DOI: 10.21573/vol29n22013.43520. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/43520>. Acesso em 27 de mar 2022.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação** [livro eletrônico]: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2018. – (Coleção polêmicas do nosso tempo) 2 MB; ePUB.

SAVIANI, D. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade** [online]. 2013b, v. 34, n. 124, pp. 743-760. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300006>>. Epub 01 Out 2013. Acesso em 24 de mar. 2022.

SILVA, Odair Vieira da. **Teoria Crítica, Neoliberalismo e Educação**: análise reflexiva da realidade educacional brasileira a partir de 1990. 1 ed. Jundiaí. São Paulo: Paco Editorial, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVEIRA, Sirlane Vicente de Souza. **Das Políticas de Inclusão Escolar aos Projetos Políticos Pedagógicos da Rede Comum Pública de Ensino de Jataí/GO**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Goiás, Jataí. 2017.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; KASSEM, Jamile Sumaia Serea Kassem. A EDUCAÇÃO INCLUSIVA COMO FORMA DE DESENVOLVIMENTO DA PERSONALIDADE. **Revista Direito & Paz**, v. 1, n. 44, p. 18-36, 2021.

SHIROMA, Eneida. O.; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SOUSA, E. F. de. **Direito à educação**: requisito para o desenvolvimento do País. São Paulo: Saraiva, 2010.

TAVARES, André Ramos. Direito fundamental à educação. **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 771-788, 2008. Disponível em: https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf. Acesso em 19 de abr de 2022.

THOMA, Adriana da Silva; KRAEMER, Graciele Marjara. **A educação de pessoas com deficiência no Brasil**: políticas e práticas de governo. 1 ed. Curitiba: Appris, 2017.

UNESCO, **Declaração mundial sobre educação para todos** e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 1990.

VIEGAS, L. T; BASSI, M. E. A educação especial no âmbito da política de fundos no financiamento da educação. **Reflexão e Ação**, Revista do Departamento de Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação: v. 17, n. 1, 2009.

ZEPPONE, R. M. O. A conferência mundial de educação para todos e a declaração de Salamanca: alguns apontamentos. **Revista Educação Especial**, [S. l.], v. 24, n. 41, p. 363–375, 2011. DOI: 10.5902/1984686X3558. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/3558>. Acesso em: 18 maio. 2022.