

AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA DOS NORMATIVOS E DESAFIOS

GISELE SOTTA ZILIOFFO

gisozi@onda.com.br | Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil

MARIA LOURDES GISI

gisi.marialourdes@gmail.com | Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil

RESUMO

O presente artigo analisa a legislação brasileira referente à educação especial e identifica a participação do Estado brasileiro na viabilização da escolarização, de modo a suprir as necessidades educacionais dos alunos com deficiência. Trata-se de análise documental, que considera a legislação desde o Período Colônia (1500-1822), até a publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (2008). Evidencia as primeiras experiências educacionais e as poucas iniciativas em termos de normatização da educação de pessoas com deficiência. No decorrer do período, a participação incipiente do Estado fomenta um fazer político que isentava a ação governamental de ofertar gratuitamente o ensino, delegando-o à esfera privada e marginalizando a população com deficiência. Conclui-se que embora o processo inclusivo na atual política educacional brasileira tenha avançado em termos legais, como preconizados na Constituição Federal (1988), garantindo a igualdade de condições de acesso e permanência na escola e o atendimento educacional especializado, necessita consolidar vários aspectos para implementação e garantia da qualidade na escolarização dos alunos público-alvo da educação especial.

PALAVRAS-CHAVE

educação especial; legislação educacional brasileira; políticas educacionais inclusivas.



SISYPHUS

JOURNAL OF EDUCATION

VOLUME 6, ISSUE 03,

2018, PP.99-115

DOI: <https://doi.org/10.25749/sis.15075>

THE SPECIAL EDUCATION POLICIES IN BRAZIL: HISTORICAL TRAJECTORY OF NORMATIVES AND CHALLENGES

GISELE SOTTA ZILIOUO

gisozi@onda.com.br | Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil

MARIA LOURDES GISI

gisi.marialourdes@gmail.com | Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Brasil

ABSTRACT

This article analyzes the Brazilian legislation regarding special education and identifies the participation of the Brazilian State in the feasibility of schooling, in order to meet the educational needs of students with disabilities. It is a documentary analysis, which considers the legislation from the Colony Period (1500-1822) until the publication of the National Policy on Special Education in the Inclusive Perspective (2008). It shows the first educational experiences and the meager initiatives in terms of normatization of the education of people with disabilities. Throughout the period, the incipient participation of the State fostered a political move that exempted government action from gratuitously offering education, delegating it to the private sphere and marginalizing the population with disabilities. It is concluded that although the inclusive process in the current Brazilian educational policy has advanced in legal terms as recommended in the Federal Constitution (1988), guaranteeing the equality of conditions of access and permanence in the school and the specialized educational service, needs to consolidate several aspects for implementation and quality assurance in the schooling of the targeted public education students.

KEY WORDS

special education; brazilian educational legislation; inclusive educational policies.



SISYPHUS

JOURNAL OF EDUCATION

VOLUME 6, ISSUE 03,

2018, PP.99-115

DOI: <https://doi.org/10.25749/sis.15075>

As Políticas de Educação Especial no Brasil: Trajetória Histórica dos Normativos e Desafios

Gisele Sotta Ziliotto, Maria Lourdes Gisi

INTRODUÇÃO

As políticas educacionais brasileiras na atualidade contemplam a oportunidade de acesso e permanência dos alunos com deficiência no ensino comum, com base no direito de equiparação de condições e sem discriminação. O presente artigo, tem como objetivo analisar a trajetória das normatizações educacionais voltadas à educação especial desde à época do Brasil Colônia (1500-1822), até a publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (2008), evidenciando a morosidade ao longo dos anos, perpassando a segregação, a institucionalização destes alunos até o delineamento de políticas atuais voltadas ao processo de inclusão no ensino comum.

O percurso brasileiro de constituição de políticas inclusivas, sob a influência dos organismos internacionais e da pressão social oriunda das famílias e dos grupos que se sensibilizavam pela causa da educação especial, culminou na proposição de políticas públicas de inclusão de alunos com deficiência, exigindo das instituições escolares inovações em suas práticas de ensino para acolher a diversidade. A necessidade de tais inovações nas escolas foi analisada por Oliveira e Leite (2007, p. 514), e já apontavam para a exigência de um planejamento para a sustentação de um sistema escolar inclusivo, envolvendo “(...) desde as ações a serem implementadas no macrossistema, a partir da elaboração de uma política educacional diferenciada, até as ações pontuais no cotidiano da sala de aula, através de um planejamento pedagógico que atenda à diversidade dos alunos”. Destarte a periodização política ocorrida, muitos impasses e ajustes desafiam a implementação das legislações educacionais para o sucesso do processo inclusivo, preocupação que circunda os profissionais e pesquisadores da área.

Os estudos sobre a inclusão nas escolas de educação básica, tem sido tema de pesquisas e debates de diferentes autores, tais como, Pasian, Mendes e Cia (2017), que tratam da formação de professores voltada ao processo de inclusão, Rebello e Kassar, (2017), Baptista (2011), abordando o atendimento educacional especializado, Souza e Pletsch (2017), Laplane (2014), Kassar (2011), envolvendo aspectos relacionados as influências do organismos internacionais e as políticas inclusivas, condições de acesso e permanência de alunos, entre outros.

Para compreender a política de inclusão, se buscou retomar aspectos históricos e políticos deste processo, contemplando inicialmente a trajetória histórica da educação especial e da concepção de inclusão e, em um segundo momento, discutir os desafios atuais da inclusão de alunos com deficiência em escolas comuns. Para tanto, foi realizado uma análise documental, tendo como base a legislação relacionada com a inclusão de pessoas com deficiência, assim como documentos nacionais e internacionais que tratam da temática.



DA SEGREGAÇÃO ÀS PRIMEIRAS NORMATIZAÇÕES

As primeiras concepções acerca da educação especial em nosso país remontam à época do Império e início da República, num período em que os discursos de políticas públicas educacionais praticamente não mencionavam a escolarização para pessoas com deficiência.

Somado a esses aspectos e em se tratando de normatizações constitucionais, a Constituição de 1824 apresentava a gratuidade de ensino em seu Artigo 179, § 32, que dizia que “A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” (Niskier, 1989, p. 101), mas tal preceito constitucional não abrangia os alunos tidos como “anormais”. A Constituição de 1934 vinculava o termo obrigatoriedade em seu Artigo 149, estabelecendo que “(...) a educação é direito de todos”. Contudo, a referida lei ordenava a instrução primária obrigatória a todos os cidadãos, e excluía os alunos com deficiência, à medida que não fora organizado um sistema de ensino público que os incluísse, culminando no descaso do poder público.

Dessa maneira, as pessoas consideradas “anormais” eram agrupadas em instituições ligadas a ordens religiosas e não se tinha como finalidade a questão pedagógica, tão somente de proteção, assinalando, assim, um período institucionalista, marcado pela segregação das pessoas com deficiência em ambientes isolados da sociedade, caracterizado pelo atendimento assistencial e filantrópico. Como escreve Jannuzzi,

A criação dessas primeiras instituições especializadas [...] não passaram de umas poucas iniciativas isoladas, as quais abrangeram os mais lesados, os que se distinguiam, se distanciavam ou pelo aspecto social ou pelo comportamento divergentes. Os que não o eram assim a “olho nu” estariam, incorporados às tarefas sociais mais simples. Numa sociedade rural desescolarizada. (2004, p. 28)

As primeiras preocupações nacionais em educar essas pessoas iniciaram-se somente em meados de 1854, Período Imperial, sob influência das ideias pedagógicas europeias, que repercutiram posteriormente no Brasil, com o Imperial Instituto dos Meninos Cegos¹, em 1854, atual Instituto Benjamin Constant, e o Instituto dos Surdos-Mudos², em 1857, hoje denominado Instituto Nacional da Educação dos Surdos (INES), ambos no Rio de Janeiro (Mazzotta, 2011). À época, o intuito maior com a educação das pessoas com deficiência restringia-se à instrução básica e no caso das crianças surdas, ministravam-se as matérias de história, o catecismo, a aritmética, a geografia, a agricultura teórica e prática e ainda “(...) dispunham de oficinas de encadernação e de sapataria” (Niskier, 1989, p. 157).

1 O Imperial Instituto dos Meninos Cegos foi criado pelo Decreto nº 1428, composto por 43 artigos, que estabelecia a instrução primária constituída de educação moral e religiosa, música e alguns ofícios fabris. Em meados de 1875, esse instituto já contava com 49 alunos. O então ministro Couto Ferraz, influenciado pelo trabalho do professor cego Jose Alvarez de Azevedo, recomendou a Dom Pedro II a criação do Instituto dos Meninos Cegos, que em 1981 passou a ser chamado de Instituto Benjamin Constant, no Rio de Janeiro (Niskier, 1989).

2 O surdo Ernesto Huet, ao retornar da França, apresentou um relatório em língua francesa, cujo conteúdo revelava a intenção de fundar um colégio para surdos-mudos, sugerindo a criação do Instituto. O Colégio Nacional para Surdos-Mudos, de ambos os sexos, passou a funcionar em janeiro de 1856, nas dependências do Colégio de M. De Vassimon, no modelo privado (Rocha, 2007).



A LENTA ESCOLARIZAÇÃO DAS CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIAS (1930-1970)

Tal condição de institucionalização educacional manteve-se enraizada no sistema educacional e somente em meados de 1930 começaram a surgir discussões acerca da escolarização das pessoas com deficiência em classes especiais, sob influência do ideário da Escola Nova, considerando o “(...) aluno como centro do processo ensino-aprendizagem, à metodologia ativa, à ação educacional” (Miguel, 2011, p. 135).

O movimento escolanovista foi permeado pelas concepções de vários pensadores que atuaram na administração federal por meio de cargos importantes, como Lourenço Filh³, e que defenderam transformações consideradas revolucionárias ao funcionamento escolar, atreladas às condições sociopolíticas daquele período em que para o modelo econômico vigente se requeria somente um nível de escolarização adequado para atender às demandas de industrialização do país.

A Revolução de 30 resultou da crise que destruiu o monopólio do poder das oligarquias e favoreceu a implantação do capitalismo industrial no Brasil, propiciando condições para a modificação cultural da população brasileira, atingida pela industrialização, o que ocasionou a pressão cada vez mais forte pela expansão do ensino “(...) que não se fez de forma satisfatória, nem em relação à quantidade, nem em relação a qualidade” (Romanelli, 1989, p. 61), já que esse crescimento foi desigual nas diferentes regiões brasileiras e inadequado frente às exigências da demanda e do desenvolvimento do país.

Em meio a tantas mudanças no contexto educacional, algumas iniciativas na área da educação especial iam se constituindo lentamente, como na atuação de Helena Wladimirna Antipoff – psicóloga russa convidada em 1929 pelo governo mineiro para assumir as aulas de Psicologia da Educação e Psicologia Experimental, da Escola de Aperfeiçoamento de Professores de Belo Horizonte – bem como seu laboratório de psicologia. Antipoff é considerada pioneira na introdução de estudos relacionados à educação especial no Brasil, pois fundou a primeira Sociedade Pestalozzi e ampliou seu trabalho de assistência à criança por ela nominada de anormal (Borges, 2015). Sua interferência corroborou à formação de professores para atuar com os alunos denominados anormais, à medida que Helena Antipoff propôs o processo de homogeneização de classes, que consistia em treinar as professoras para avaliar as crianças mediante a aplicação de testes de inteligência, aplicados no Instituto Pestalozzi, criado pelo Decreto 11.908, de 5 de abril de 1935, e já contava com a formação de três classes especiais.

As professoras dessas classes deveriam ser, preferencialmente, formadas pela Escola de Aperfeiçoamento, além de estagiárias que se especializariam na questão dos deficientes, a partir de estágio de seis meses nas classes especiais. (...) As classes especiais mineiras

3 Manuel Bergström Lourenço Filho exerceu vários cargos na administração pública, como diretor de gabinete de Francisco Campos (1931), como diretor geral do Departamento Nacional de Educação (nomeado por Gustavo Capanema, em 1937) e como diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (1938-46). Atuou no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, em conjunto a Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. Publicou muitos estudos, dentre eles a Cartilha do Povo, de 1928, e Testes ABC, demonstrando as bases teóricas de seu projeto de alfabetização e questões relativas à maturidade da criança e em conhecimentos psicológicos (Niskier, 1989).



foram uma proposta inovadora na época, ao reconhecer e respeitar as diferenças individuais, ao propor uma metodologia diferenciada e acima de tudo, ao acreditar na educabilidade de crianças consideradas até então, irrecuperáveis. (Borges, 2015, p. 357)

Em mesmo período, ainda influenciado pelos ideais escolanovistas e os “(...) avanços científicos da psicologia, da biologia e da sociologia” (Miguel, 2011, p. 135), os estudos relacionados à psicomетria⁴ intensificaram-se com o uso dos testes de inteligência em crianças para identificar deficientes intelectuais, os casos leves de “anormalidade da inteligência” nas escolas, já que os casos mais graves eram rejeitados pela escola pública (Jannuzzi, 2004). Dessa maneira, propagava-se a criação de várias instituições que recebiam esses alunos, como em 1926 em que foi criado o Instituto Pestalozzi (1926), instituição especializada no atendimento às pessoas com deficiência mental, e em 1945, com o início do atendimento às pessoas com deficiências físicas e intelectuais no Rio de Janeiro pela “Escola México” (Jannuzzi, 2004; Mazzotta, 2011). Posteriormente, em 1954 é fundada a primeira Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e superdotação na Sociedade Pestalozzi, por Helena Antipoff (Brasil, 2010). Contudo, nota-se novamente a secundarização no atendimento às pessoas com deficiência à medida que o Estado delegava seu processo educacional às instituições especializadas.

Assim, o fortalecimento neste período da iniciativa privada, com instituições de natureza filantrópica sem fins lucrativos, se deveu primeiramente a uma omissão do setor da educação pública que forçou uma mobilização comunitária para preencher a lacuna do sistema escolar brasileiro. Ao mesmo tempo percebe-se que estas instituições se tornaram parceiras do governo e foram financiadas com recursos provenientes da área de assistência social, o que permitiu exonerar a educação de sua responsabilidade. (Mendes, 2010, p. 99)

Posteriormente, com o advento do Estado Novo⁵, em 1937, período caracterizado pelo autoritarismo, centralização da educação e viés populista, as intenções das reformas educacionais procuraram adequar o ensino ao contexto social e a preocupação governamental estava na modernização dos setores econômicos e na expansão industrial, necessitando de mão de obra qualificada para formação da tecnologia nacional, dando mais atenção à formação das classes populares. Para tanto, promulgaram-se as Leis Orgânicas do Ensino de 1942, que priorizavam o ensino técnico profissional, o ensino secundário e o primário. Já a Lei Orgânica do Ensino Normal, Decreto-lei 8.530, de 2 de janeiro de 1946, previa em sua legislação que os Institutos de Educação, além do ensino normal, ministrariam cursos de especialização para formar, entre outros, professores de educação especial (Saviani, 2009).

Com o fim do Estado Novo, a redemocratização do ensino revigorou e houve influência do movimento econômico com a entrada de capital estrangeiro e ainda de

4 Psicomетria refere-se aos testes utilizados no campo pedagógico com o objetivo de detectar aqueles que poderiam vir a ter problemas de aprendizagem devido aos seus déficits de inteligência. É considerada como condição de sucesso escolar.

5 Estado Novo caracterizou-se pelo governo do presidente Getúlio Vargas, que assumiu o poder depois de um golpe que instalou a ditadura entre os anos de 1937 e 1945.



organismos internacionais que refletiram na educação. Um importante documento que repercutiu nas políticas públicas e nos instrumentos jurídicos de muitos países, incluindo o Brasil, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em que a Organização das Nações Unidas (ONU) apregoava a igualdade de direitos para todos os cidadãos e corroborava para que os textos legais acerca da educação de excepcionais⁶ dedicassem, pela primeira vez em suas diretrizes de educação, políticas de Estado voltadas a esse público-alvo, como expresso na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961,

Da Educação de Excepcionais

Art. 88. A educação de excepcionais, deve, no que fôr possível, enquadrar-se no sistema geral de educação, a fim de integrá-los na comunidade.

Art. 89. Tôda iniciativa privada considerada eficiente pelos conselhos estaduais de educação, e relativa à educação de excepcionais, receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bôlsas de estudo, empréstimos e subvenções.

O artigo 89, da referida Lei, deixa transparecer que se delegava à rede privada a responsabilização pela educação dos chamados excepcionais, dado o incentivo financeiro às instituições particulares que ofertassem esses serviços e isentando o Estado de responsabilizar-se pela escolarização desse público, num discurso ambíguo e “[...] ao mesmo tempo em que propõe o atendimento ‘integrado’ na rede regular de ensino, delega às instituições sob administração particular a responsabilidade de parte do atendimento, através da ‘garantia’ de apoio financeiro” (Kassar, 1998, p. 15).

DA EMERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL À INFLUÊNCIA NORMATIVA DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS (DÉCADAS DE 70, 80 E 90)

Em meados de 1971, a legislação sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi revista sob a Lei Educacional nº 5.692, a qual preconizava a obrigatoriedade e a organização da escolarização no então denominado ensino de 1º grau, para faixa etária entre os 7 a 14 anos e em seu Artigo 1º afirmava:

⁶ Excepcionais, termo utilizado na Emenda Constitucional de 1969, usada até 1978, trazendo ideia mais ligada à deficiência mental.



O ensino de 1º e 2º graus tem por objetivo geral proporcionar ao educando formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de autorrealização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania. (Niskier, 1989, p. 418)

Em mesmo período, inicia-se a formatação de uma política de Estado voltada à educação especial, com a criação do Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), que passou a ter a responsabilidade de formular e impulsionar as ações de educação especial no Brasil. A referida Lei nº 5.692/71 alterou a LDBEN de 1961 e em seu Artigo 9º estabeleceu como público-alvo “(...) alunos que apresentem deficiências físicas ou mentais, os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados” (Brasil, 2010).

Esses alunos receberiam tratamento especial, fato que acabou por incentivar a organização de um sistema de ensino voltado ao encaminhamento para as classes e escolas especiais, numa configuração integracionista de educação especial.

(...) a educação especial no Brasil, que, sob a égide integracionista, impulsionou ações educacionais voltadas às pessoas com deficiência e às pessoas com superdotação, mas ainda configuradas por campanhas assistenciais e iniciativas isoladas do Estado. Nesse período, não se efetiva uma política pública de acesso universal à educação, permanecendo a concepção de “políticas especiais” para tratar da educação de alunos com deficiência. (Brasil, 2010, p. 11)

Durante a década de 1980, a sociedade civil organizou-se politicamente e ganhou forças nas reivindicações pela igualdade de direitos e oportunidades e em meio a essa perspectiva democrática, promulga-se a Constituição Cidadã, em 05 de outubro de 1988. No Artigo 6º, da referida lei, assegura-se a garantia à educação como um dos direitos sociais, garantia fundamental e dever do Estado. Nessa Carta Magna, nos Artigos 206 e 208, apregoam-se a igualdade de condições de acesso e permanência na escola e o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (Brasil, 1988).

Cabe salientar que vários documentos de cunho internacional influenciaram na formulação das normatizações no tocante à educação especial, como a Declaração de Jontien, na Tailândia, em 1990, na Conferência Mundial de Educação para Todos, que propôs o plano de ação focando transformações nos sistemas de ensino, a fim de assegurar a inclusão e a permanência de todos⁷ na escola. Em seu Artigo 3º, proclama “(...) as necessidades básicas de aprendizagem das pessoas com deficiência requerem atenção especial, medidas que garantam igualdade de acesso à educação” (Brasil, 2010).

Seguindo essa mesma tendência, em 1994, na Espanha, realizou-se a Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais: acesso e qualidade, envolvendo 88 representantes de governos e 25 organizações internacionais com programas de

7 Conforme informa Mendes (2006), as estatísticas do início da década de 1990 apontavam que mais de 100 milhões de crianças e jovens não tinham acesso à escolarização básica e que apenas 2% de uma população com deficiência, estimada em 600 milhões de pessoas, recebia qualquer modalidade de educação.

cooperação internacional, agências financiadoras internacionais – a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Banco Mundial (Brasil, 1994), reafirmando na Declaração de Salamanca o “(...) compromisso para com a Educação para Todos, reconhecendo a necessidade e urgência do providenciamento de educação para as crianças, jovens e adultos com necessidades8 educacionais especiais dentro do sistema regular de ensino”.

Em 1999, na Guatemala, originou-se a Convenção⁹ Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência e **apontou como fundamental direito** a garantia de igualdade de participação, de aprendizagem com qualidade, a eliminação de todas as formas de discriminação contra pessoas portadoras de deficiência e o favorecimento pleno de sua integração à sociedade, definindo a “(...) discriminação como toda diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, ou em seus antecedentes, consequências ou percepções, que impeçam ou anulem o reconhecimento ou exercício, por parte das pessoas com deficiência, de seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais” (Brasil, 2001).

De acordo com Ziliotto e Gisi (2017, p. 7664):

As ideias de escola inclusiva se fortaleceram na década de 1990, num movimento mundial em defesa da inclusão escolar das pessoas com deficiência, influenciando as políticas educacionais brasileiras, estabelecendo a responsabilidade do Estado para a efetivação da inclusão escolar dos alunos público-alvo da educação especial.

A PERSPETIVA INCLUSIVA NO BRASIL (SÉCULO XXI)

Efetivamente, tal concepção repercutiu no sistema educacional brasileiro e exigiu novas posturas e propostas educacionais voltadas ao novo paradigma da educação inclusiva. O Brasil tornou-se um país signatário dessas convenções, fator que influenciou o movimento inclusivo no sistema educacional do país e foram determinantes para a formulação de várias legislações que se seguiram, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, que vem repercutindo até os dias atuais.

Pautada nos princípios da promoção da cidadania, igualdade, liberdade e democracia, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96, em 20 de dezembro de 1996, e a educação especial, nesse documento, ganha maior evidência:

8 O termo “necessidades educacionais especiais” refere-se a todas aquelas crianças ou jovens cujas necessidades educacionais especiais originam-se em função de deficiências ou dificuldades de aprendizagem e requerem da escola adaptações e acessibilidade condizente as suas reais necessidades.

9 Convenção ratificada pelo Brasil: Decreto nº 3.956, de 08 de outubro de 2001.



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 superdotação¹⁰ (Brasil, 1996).

Outra alteração apresentada na mesma Lei de Diretrizes e Bases da Educação refere-se aos serviços de apoio especializados em função das condições específicas dos alunos, conforme consta no artigo nº 58, § 1º: “Haverá, quando necessário, serviços de apoio especializado, na escola regular, para atender às peculiaridades da clientela de educação especial” (BRASIL, 1996) e ainda, em seu Artigo 59, especifica que cabe aos sistemas de ensino assegurar aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação “(...) currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades” (BRASIL, 1996), exigindo a formação de professores com especialização adequada em nível médio ou superior.

Essa normatização coloca a educação especial no contexto da educação escolar, consolidando-a como alternativa competente para os alunos público-alvo da educação especial (Mazzotta, 2011) e constitui-se como um dos pilares para o movimento inclusivo, que exige uma reestruturação das instituições de ensino em consonância com o movimento internacional em defesa dos direitos das pessoas com deficiência,

(...) acompanhando os mesmos princípios filosóficos da educação inclusiva, como o respeito universal aos direitos e liberdades fundamentais do homem, a equiparação de oportunidades na educação, a visão de cidadania, o reconhecimento das diferenças e a participação das pessoas com deficiência na sociedade (Ziliotto, 2015, p. 79).

Consoante com o cenário internacional e aos pressupostos da educação inclusiva, o Ministério da Educação publicou, em 2008, as diretrizes da nova Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva, cujo texto enfatiza o direito de os alunos público-alvo¹¹ da educação especial matricularem-se na escola comum, bem como a garantia de frequentarem os atendimentos complementares e suplementares à sua formação escolar por meio do Atendimento Educacional Especializado (AEE)¹², realizado em contraturno com professores especializados. Em mesmo documento, é veiculada a necessidade de assegurar os recursos de acessibilidade (arquitetônica, urbanística, nos transportes, no mobiliário e equipamentos, na comunicação e informação), a fim de prover condições de acesso e permanência dos alunos inclusos no ensino comum (Brasil, 2008a).

10 Alteração na redação dada pela Lei n. 12.796, de 2013.

11 Considera-se público-alvo da educação especial as pessoas com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação (Brasil, 2008a).

12 O Decreto nº 6.571/2008 dispõe sobre o atendimento educacional especializado, compreendido como o conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucional e continuamente, podendo ser ofertados nas escolas regulares, em salas de recurso multifuncional ou em centros de atendimentos especializados (Brasil, 2008b).

A educação especial é definida como uma modalidade de ensino que perpassa todos os níveis, etapas e modalidades, que disponibiliza recursos e serviços, realiza o atendimento educacional especializado e orienta quanto a sua utilização no processo de ensino e aprendizagem nas turmas comuns do ensino regular (Brasil, 2008a, p 15).

Posteriormente, em 2014, o Ministério da Educação aprova o Plano Nacional de Educação¹³, sob Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o qual determina as diretrizes, as metas e as estratégias para a política educacional no período de 2014-2024, que consta de vinte metas nacionais. Destaca-se a Meta 4, referente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, a qual propõe que os estados e os municípios devem organizar-se e promover a equidade, contando com o apoio federal para viabilizar o atendimento às pessoas com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, propondo:

Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (Brasil, 2014, p. 12).

A INCLUSÃO DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: DESAFIOS ATUAIS

A análise que efetuamos nas seções precedentes permite-nos sublinhar que a trajetória das políticas públicas educacionais voltadas à educação especial foi se constituindo lentamente ao longo dos anos, seguindo um processo histórico de inovações políticas no campo educacional, que exigem na atualidade novos olhares e posturas pautadas na educação inclusiva.

Atualmente, já se tem um avanço significativo no número de pessoas com deficiência matriculadas na educação básica, o que não significa obrigatoriamente inclusão, posto que há necessidade de mudanças substantivas no fazer pedagógico das escolas, no planejamento de ações que envolvem a elaboração de políticas educacionais articuladas aos demais serviços de apoio, constituindo "(...) práticas inclusivas, as quais dependem, em grande medida, das providências político-administrativas geradas no âmbito da gestão pública, seja na esfera nacional, estadual ou municipal" (Oliveira & Grago, 2012, p. 350), de forma a atender as demandas dos alunos inclusos.

13 É importante informar que a condição do Plano Nacional de Educação (PNE) passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência (Brasil, 2014).



De acordo com os dados de 2017, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), podemos observar a quantidade de alunos com deficiência em classes de turmas regulares:

Na educação básica, 84,1% dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades incluídas em classes comuns. 61,3% das escolas brasileiras têm alunos com deficiência incluídos em turmas regulares. Em 2008, esse percentual era de apenas 31%. Banheiro adequado a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida está disponível em 37,1% das escolas de anos iniciais, em 51,7% daquelas que oferecem os anos finais e em 62,2% nas de ensino médio (Brasil, 2017).

Em relação ao atendimento de pessoas com deficiência em unidades especializadas – como é o caso das APAES – consta o número no país:

Atualmente de acordo com o site da APAE, existem 2.172 Apaes e entidades filiadas, coordenadas por 24 Federações Estaduais, abrangendo todos os estados brasileiros para atender cerca de 250.000 pessoas com deficiência intelectual e múltipla diariamente. (Apaes - Brasil, 2018)

Um estudo realizado por Marins e Matsukura (2009), no estado de São Paulo, sobre o acesso à educação de pessoas com deficiência, revelou que as condições para a inclusão, de modo geral, estavam sendo atendidas, mas constataram um número muito reduzido de alunos atendidos. Essa é uma dificuldade que ainda precisa ser superada e que somente vai ocorrer quando os alunos se sentirem de fato acolhidos nas escolas.

Do mesmo modo o estudo realizado por Meletti & Ribeiro (2014), que apresenta os indicadores educacionais oficiais em âmbito nacional obtidos no Censo da Educação Básica (MEC/INEP, 2012), os quais revelam dados preocupantes referentes ao baixo número de matrículas dos alunos público-alvo da educação especial em relação às matrículas gerais da educação básica, em que a “(...) análise dos números apresentados sugere que uma parcela considerável da população com necessidade educacional especial ainda não está tendo acesso a qualquer tipo de escolarização” (Meletti & Ribeiro, 2014, p. 180), além da problemática referente à defasagem idade/série, que “(...) denuncia a precariedade da escolarização da população-alvo da educação especial em um sistema de ensino que se pretende inclusivo” (Meletti & Ribeiro, 2014, p. 186). Apontam, ainda, que as condições de acesso e permanência dos alunos inclusos precisam ser consolidadas enquanto efetivação das políticas públicas educacionais.

Por outro lado, o acesso, ainda que imprescindível, não pode ser considerado como o único indicador de uma política bem-sucedida. É necessário focar outros aspectos referentes à educação desta população para que se possa analisar a efetividade da implementação das políticas inclusivas no Brasil (Meletti & Ribeiro, 2014, p. 178).



Concordamos com Américo, Carniel e Takahashi (2014) ao refletirem acerca do descompasso entre a política nacional e as realidades estaduais, marcado por “(...) mudanças na legislação, e na orientação política das diversas instâncias da educação brasileira” (Américo, Carniel & Takahashi, 2014, p. 404). Para esses autores, na maioria dos estados brasileiros – nove entre doze (75%) – a permanência e a manutenção de salas, ou escolas especiais, indicam conformações administrativas, políticas e pedagógicas, diferentes daquelas idealizadas recentemente pelo MEC, o que evidencia que a política pública federal adapta-se aos contextos locais, sendo igualmente factível afirmar que esses contextos modificam-se frente às exigências nacionais.

(...) o desenvolvimento do regime político legislativo indica diferentes tentativas de reestruturação definitiva da educação especial no território brasileiro, na perspectiva da Educação Inclusiva. Portanto, em menos de dez anos, o Brasil passou da inclusão gradativa, alunos com NEE “preferencialmente” matriculados em classes regulares, à obrigatória. Este movimento foi influenciado por pressões internacionais e nacionais, que utiliza, como instrumento, inúmeros mecanismos coercitivos dispostos pelo poder público nacional, entre eles: normas, projetos piloto, programas, manuais, incentivos, restrições financeiras e, principalmente, legislações diversas que se repetem e se reforçam (Américo, Carniel & Takahashi, 2014, p. 387).

Como lembram Pasion, Mendes e Cia (2017), há necessidade de superar outras fragilidades na implantação das políticas inclusivas, constatadas nos resultados de pesquisa em nível nacional acerca da opinião dos professores de sala de recurso multifuncional (SRM), que revelam dados sobre o funcionamento e a organização do atendimento educacional especializado (AEE) e apontam a falta de material adequado aos alunos, a necessidade de equipe interdisciplinar, a ausência de estrutura física e a necessidade de formação continuada dos professores. Afirmam, ainda, sobre a necessidade de “(...) os decretos que dispõem sobre o AEE sejam repensados com a finalidade de contemplar essas exceções e também prever fiscalização para o atendimento, para que seja garantido o direito a educação regular” (Pasion, Mendes & Cia, 2017, p. 14).

Verifica-se que em outros países, questões referentes às políticas de inclusão também apresentam fragilidades, como relatado por Dias e Cadime (2018), acerca da realidade em Portugal, referindo-se ao recente acesso de alunos com deficiência nas instituições de educação pré-escolar, apesar de a legislação para a inclusão de crianças na educação obrigatória esteja prevista desde o início dos anos 1990, “ só em 2008 é que a legislação estende os serviços de educação especial ao ensino pré-escolar, definindo as medidas e os recursos aplicáveis a todas as escolas” (p. 93). Em mesmo estudo, os autores abordam sobre “(...) a necessidade de as diferentes estruturas educativas proporcionarem meios, recursos e suporte à implementação de práticas educativas inclusivas junto dos profissionais que trabalham neste nível de ensino, dada a ainda parca experiência destes na gestão de ambientes inclusivos, fruto das recentes alterações legislativas e estruturais” (Dias & Cardime, 2018, p. 105).

Laplane (2006, p. 708), realizou um estudo comparativo dos documentos oficiais entre o Brasil e Inglaterra, em que os mesmos incorporaram as ideias internacionais acerca da implementação das políticas de inclusão nas escolas, apresentando



aproximações no tocante aos “princípios inclusivos e o tratamento da questão como um problema prático, de implementação, que deve ser resolvido por meio das medidas pontuais contidas na legislação e nos documentos oficiais”.

Observa-se assim, que a questão da inclusão não é uma problemática apenas do Brasil, e que somente a legislação não garante o processo inclusivo, embora seja a base para a sua efetivação, à medida que por meio destas se planejam e gerenciam as possibilidades de concretizar suas proposições na busca de um sistema educacional inclusivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nos defrontarmos com essa análise do percurso histórico acerca das legislações referentes à educação especial em nosso país, verificamos que as primeiras experiências educacionais concentravam-se em ambientes segregados, com poucas iniciativas em prover normatizações que abrangessem a temática da escolarização de pessoas com deficiência.

Vários fatores políticos e sociais já apontados no texto corroboraram para a incipiente participação do Estado no processo de escolarização desse alunado e fomentaram um fazer político que isentava a ação governamental de ofertar gratuitamente o ensino, delegando-o à esfera privada, e marginalizava-se a população com deficiência. Diante desse tipo de prática governamental relacionada às políticas educacionais destinadas às pessoas com deficiência, verificamos que a conquista de direitos é um processo permeado por lutas sociais para promover o rompimento do paradoxo exclusão-inclusão, o que exige, por sua vez, maior participação do Estado no processo de escolarização. Considerando o exposto, constatamos a necessidade de maior visibilidade das pessoas com deficiência na proposição e efetivação de políticas públicas educacionais, almejando atingir a equidade de direitos e as oportunidades no tocante ao acesso e à permanência na escola.

REFERÊNCIAS

- AMÉRICO, B. L., CARNIEL, F., & TAKAHASHI, A. R. W. (2014). Gestão pública da educação especial e formalismo nas políticas públicas inclusivas – o caso do Brasil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 22(83), 379-410. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-40362014000200006>
- APAE - BRASIL. (2018). Federação Nacional das APAES. Retirado de: <http://apae.com.br/>
- BORGES, A. A. P. (2015). As Classes Especiais e Helena Antipoff: uma Contribuição à *Revista Brasileira de Educação Especial*, 21(3), 345-362. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-65382115000300003>
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1961). *Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Retirado de: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722publicacaooriginal-1-pl.html>



- BRASIL. SENADO FEDERAL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. (1994). *Declaração de Salamanca. Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais*. Retirado de: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>
- BRASIL. (1996). *Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm
- BRASIL (2001). *Decreto nº 3956, de 8 de outubro. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência*. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3956.htm
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL. (2008a). *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Secretaria de Educação Especial (Seesp/MEC). Retirado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16690-politica-nacional-de-educacao-especial-na-perspectiva-da-educacao-inclusiva-05122014&Itemid=30192
- BRASIL. (2008b). *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*. Diário Oficial da União, Brasília: MEC/SEESP. Retirado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6571.htm
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL. (2010). *Marcos Político-Legais da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva* / Secretaria de Educação Especial. Brasília: Secretaria de Educação Especial. Retirado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6726-marcos-politicos-legais&Itemid=30192
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2014). *Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE). Retirado de: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2016). *Censo Escolar*. Retirado de: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_basica.pdf
- DIAS, P. C. A., & CADIME, I. M. D. (2018). Percepções dos educadores sobre a inclusão na



educação pré-escolar: o papel da experiência e das habilitações. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 26(98), 91-111. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362018002600962>

JANNUZZI, G. (2004). *A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI*. Campinas: Autores Associados.

KASSAR, M. C. M. (1998). Liberalismo, neoliberalismo e educação especial: algumas implicações. *Cadernos CEDES*, 19(46), 16-28. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-32621998000300003>

KASSAR, M. C. M. (2011). Percursos da constituição de uma política brasileira de educação especial inclusiva. *Revista Brasileira de Educação Especial*, 17(spe1), 41-58. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-65382011000400005>

KASSAR, M. C. M. (2014). A formação de professores para a educação inclusiva e os possíveis impactos na escolarização de alunos com deficiências. *Cad. Cedes*, 34(93), 207-224. Retirado de: <http://www.cedes.unicamp.br>

LAPLANE, A. (2006). Uma análise das condições para a implementação de políticas de educação Inclusiva no Brasil e na Inglaterra. *Educ. Soc.*, 27(96), 689-715. Retirado de <http://www.cedes.unicamp.br>

LAPLANE, A. (2014). Condições para o ingresso e permanência de alunos com deficiência na escola. *Cad. Cedes*, 34(93), 191-205. Retirado de: <http://www.cedes.unicamp.br>

MARINS, S. C. F., & MATSUKURA, T.S. (2009). Avaliação de políticas públicas: a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais no ensino fundamental das cidades-polo do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Educação Especial*, 15(1) Retirado de: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-65382009000100005&script=sci_abstract&lng=pt

MAZZOTTA, M. J. S. (2011). *Educação Especial no Brasil: História e políticas públicas*. (6ª edição). São Paulo: Cortez.

MELETTI, S. M. F., & RIBEIRO, K. (2014). Indicadores educacionais sobre a Educação Especial no Brasil. *Cadernos CEDES*, 34(93), 175-189. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622014000200003>

MENDES, E. G. (2006). A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, 11(33), 387-405. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782006000300002>

MIGUEL, M. E. B (2011) A reforma da Escola Nova no Paraná: as atuações de Lysímaco Ferreira da Costa e de Erasmo Pilotto. In M. E. B. MIGUEL, D. G. VIDAL & J. C. ARAUJO (Orgs.), *Reformas educacionais: as manifestações da Escola Nova no Brasil (1920-1946)* (pp. 121-137). Campinas: Autores Associados.

NISKIER, A. (1989). *Educação brasileira: 500 anos de história*. São Paulo: Melhoramentos.



- OLIVEIRA, A. A. S., & DRAGO, S. L. S. (2012). A gestão da inclusão escolar na rede municipal de São Paulo: algumas considerações sobre o Programa Incluir. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, 20(75), 347-372.
- OLIVEIRA, A. A. S., & LEITE, L. P. (2007). Construção de um Sistema Educacional Inclusivo: um desafio político-pedagógico. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 15, 511-524.
- PASIAN, M. S., MENDES, E. G., & CIA, F. (2017). Aspectos da organização e funcionamento do atendimento educacional especializado: um estudo em larga escala. *Educação em Revista*, 33, e155866. Epub April 03, 2017. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/0102-4698155866>
- REBELO, A., & KASSAR, M. (2017). Escolarização dos alunos da educação especial na política de educação inclusiva no Brasil. *Inc. Soc.*, 11(1), 56-66.
- ROCHA, S. M. (2007). *O INES e a educação de surdos no Brasil – aspectos da trajetória do Instituto Nacional de Educação de Surdos em seu percurso de 150 anos*. (V. 01, 2ª edição). Rio de Janeiro: INES.
- ROMANELLI, O. (1998). *História da educação no Brasil*. (21ª edição). Petrópolis: Vozes.
- SAVIANI, D. (2009). Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. *Revista Brasileira de Educação*, 14(40), 143-155. doi: <https://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782009000100012>
- SOUZA, F. F. de, & PLETSCH, M. D. (2017). A relação entre as diretrizes do Sistema das Nações Unidas (ONU) e as políticas de Educação Inclusiva no Brasil. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, 25 (97), 831-853. Retirado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362017000400831&lng=pt&nrm=iso
- ZILLOTTO, G. S. (2015). *Educação Especial na perspectiva inclusiva, fundamentos psicológicos e biológicos*. Curitiba: Intersaberes.
- ZILLOTTO, G. S., & GISI, M. L. (2017). As políticas educacionais e a educação de surdos. In *Anais do XIII Educere*. Curitiba: PUCPR. Retirado de: <https://educere.pucpr.br/p230/anais.html?tipo=2>

*

Received: September 20, 2018

Final version received: October 18, 2018

Accepted: October 27, 2018

Published online: October 31, 2018

