

**EDGILSON TAVARES DE ARAÚJO**

**PARCERIAS ESTADO E ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS:  
DISCURSOS E PRÁTICAS EM NOME DA INTEGRAÇÃO / INCLUSÃO  
EDUCACIONAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

**Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social  
PUC/SP**

São Paulo  
2006

**EDGILSON TAVARES DE ARAÚJO**

**PARCERIAS ESTADO E ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS:  
DISCURSOS E PRÁTICAS EM NOME DA INTEGRAÇÃO / INCLUSÃO  
EDUCACIONAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de **Mestre em Serviço Social**, na área de Políticas Sociais e Movimentos Sociais, sob a orientação da **Profa. Doutora Marta Silva Campos**.

São Paulo  
2006

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

**EDGILSON TAVARES DE ARAÚJO**

## **PARCERIAS ESTADO E ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS: DISCURSOS E PRÁTICAS EM NOME DA INTEGRAÇÃO / INCLUSÃO EDUCACIONAL DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

Dissertação aprovada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pela seguinte Banca Examinadora:

---

---

---

São Paulo  
2006

Ar12

Araújo, Edgilson Tavares de  
Parcerias estado e organizações especializadas  
[manuscrito]: discursos e práticas em nome da integração/  
inclusão educacional das pessoas com deficiência/ Edgilson  
Tavares de Araújo. – 2006.  
310f. ; 30cm

Copia de computador(printout(s))  
Dissertação(mestrado) – Pontifica Universidade Católica de  
São Paulo, Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço  
Social, 2006.

Orientação: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marta Silva Campos, Programa de  
Estudos Pós-graduados em Serviço Social.

1. Política Educacional 2. Educação Especial  
3. Inclusão – Deficientes I. Parcerias Estado e organizações  
especializadas: discursos e práticas em nome da integração/  
inclusão educacional das pessoas com deficiência II. Araújo,  
Edgilson Tavares de.

CDD 379

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos,  
a reprodução parcial desta dissertação por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos

São Paulo, 29 de setembro de 2006

Às pessoas com deficiência,  
por tudo que têm me ensinado a aprender,  
despertando outras formas de aprender a ensinar  
sobre as questões sociais do Brasil.

## AGRADECIMENTOS

A Profa. Marta Campos, minha orientadora, pelos momentos de reflexões conjuntas, pelo apoio nas horas mais difíceis do solitário trabalho de dissertar e, principalmente, pelas ponderações sobre como “falar” tudo que penso e acredito. Por confiar em mim.

Ao Prof. Marcos Mazzotta, pela grande contribuição dada para esta pesquisa seja na leitura de sua obra, no exame de qualificação e nas conversas seguintes.

Aos meus pais Edna Tavares de Araújo e Gilson Reis de Araújo, pela admiração e carinho de sempre.

A todos que compõe o Programa de Estudos Pós-graduação em Serviço Social, pelo apoio, qualidade e simpatia dos seus professores, pesquisadores e funcionários.

Aos professores da PUC-SP, com os quais convivi e aprendi diretamente durante o Mestrado, especialmente, Evaldo Vieira, Luiz Eduardo Wanderley, Maria Lúcia Carvalho da Silva, Mariângela Belfiore Wanderley, Maria do Carmo Brant Carvalho, Maria Lúcia Bógus, Ladislau Dowbor e Arnaldo Hoyos Guevara.

A querida amiga Maria Amélia Corá (Mel), pela doçura de sempre, inclusive me auxiliando na reta final de conclusão deste trabalho.

Aos amigos Paula Schommer, Alexandre Nicolini e Patrícia Mendonça, que me incentivaram e apoiaram a mudar de cidade e a qualidade de vida.

A Profa. Tânia Fischer, a quem dedico admiração pelo dinamismo, competência, seriedade e humanidade, agradeço pela confiança e oportunidades.

A todos os professores, pesquisadores e bolsistas do Centro Interdisciplinar em Desenvolvimento e Gestão Social (CIAGS) e do Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais (NEPOL), da Universidade Federal da Bahia, em especial as amigas Vanessa Paternostro, Manuela Ramos e Débora Dourado.

Ao Movimento Apaeano, confiante que continuará na luta contínua pela defesa de direitos da pessoa com deficiência, numa perspectiva de mudança e transformação social, reafirmando a utopia de sua missão.

A Federação Nacional das APAEs e a APAE de São Paulo, pelas oportunidades para eu demonstrar minha competência frente aos desafios, aprendendo as horas de avançar, diminuir e retornar a caminhada.

Ao Dr. Antônio Clemente dos Santos Filho, Eduardo Barbosa e Flávio Arns, pelos aprendizados sobre a área da deficiência e pelas oportunidades e confiança no meu trabalho.

A todos os amigos que fiz na APAE de São Paulo, em especial, Sandra Maluf, Claudia Galvani, Ady Berthet e Fátima Amattucci, pelo eterno respeito para comigo.

À Salvador – BA e a todos os amigos que tão bem me acolheram, nesta terra mágica de cantos, encantos e axé. Entre outros, meu obrigado a Adriana, Valéria, Carlos, Tude e Ósia.

Aos meus amigos Alice Tachibana e Luiz Queiroz, por me ajudarem a enxergar brigas do “meu eu comigo”.

A minha tia, amiga, irmã e muitas vezes mãe, Elza Tavares de Souza e minhas primas Raquel, Ligia, Liege e Amanda.

A ex-professora e eterna amiga Alice Inês Araújo, pelas dicas durante a construção do projeto desta pesquisa.

A Maria Eduarda (minha afilhada), Pedro e Érika, crianças com as quais convivo e, a cada dia, conseguem fazer com que eu entenda como a vida é surpreendente.

A Bento da Silva Santos Filho, pela força e admiração de sempre e, especialmente, pelos incentivos e total apoio para que eu acreditasse na conclusão desta dissertação.

A minha família extensa de amigos em todo o Brasil, especialmente, Edson Sadao (SP), Eder Freddi (DF), Paulo Alexandre (DF), Francicleide Souza (PB), Mirna Machado (MG-BA) e Márcia Whirth (DF-SP) pelos reflexões sobre a vida e os trabalhos.

A Secretaria de Educação Especial (SEESP), Ministério da Educação, por ter possibilitado o acesso aos documentos que analisei nesta pesquisa.

A todos que entrevistei, pela confiança em prestarem seus depoimentos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo incentivo a Pós-graduação no Brasil.

Meu agradecimento especial a Deus, em todas as suas manifestações e formas, nas forças da natureza e na humanidade.

*Não tenho um caminho novo.  
O que tenho de novo é um jeito de caminhar.*

(Thiago de Mello)



## RESUMO

Nesta dissertação buscou-se analisar os discursos e práticas do Estado e sociedade civil para o planejamento e gestão das parcerias direcionadas ao atendimento educacional das pessoas com deficiência, no período pós Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN / 1996). No contexto das ambigüidades nas relações público / privado, avaliou-se como as propostas de integração e inclusão vêm sendo utilizadas para realização de parcerias entre a Secretaria de Educação Especial, do Ministério da Educação (SEESP / MEC) e as organizações especializadas. Por meio do resgate histórico dos fatos ocorridos na área, foi possível analisar o impacto das leis no âmbito educacional, surgidas entre 1996 e 2006, bem como avaliar a execução da Política de Educação Especial e as propostas de educação inclusiva, mostrando seus principais desafios e possibilidades. A metodologia utilizada tem natureza qualitativa, considerando, também, dados secundários quantitativos, por meio de análise de documentos, estatísticas oficiais e entrevistas com gestores da SEESP e de organizações especializadas. Os dados foram sistematizados utilizando a técnica da análise de conteúdo e análise categorial temática. Os resultados apontam os períodos de maior ou menor aproximação e retração entre Estado e organizações especializadas e os tipos de parcerias ampliadas ou pontuais. São identificados discursos convergentes quanto: à ressignificação da educação especial e do papel das escolas especializadas, à supervalorização da legalidade constituída, à legitimidade constitutiva das organizações especializadas, ao moralismo abstrato da inclusão e à instrumentalidade necessária à gestão e aos processos pedagógicos. Conclui-se apontando os principais dilemas e desafios atuais entre Estado e sociedade civil para mudança de cenários nas parcerias, visando à garantia do direito subjetivo à educação para as pessoas com deficiência: visão sobre educação, concepção sobre inclusão, compreensão sobre o espaço público, relação educação especial e inclusão, interpretação da legislação, relacionamentos intersetoriais, financiamento, gestão da política e das parcerias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Parcerias Estado / Sociedade Civil; Pessoas com Deficiência; Organizações Especializadas; Educação Especial; Integração; Inclusão.

## ABSTRACT

The proposal of this dissertation was to analyze the State and civil society speeches and practices. It is related to planning and management of partnerships directed to the educational attendance of people with disability, after the Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional / 1996 (Law of Policies and Standards of the National Education). In the context of ambiguities in public and private relationships, it was evaluated the way by which inclusion and integration proposals had been used for partnerships accomplishment between the Secretaria de Educação Especial / Ministério da Educação – SEESP / MEC (Special Education Secretary / Education Ministry) and specialized organizations. By means of historical rescue of the facts that occurred in this area, it was possible to analyze the law impacts in the educational scope between 1996 and 2006, as well as evaluate the Special Education Policy execution and the proposals for inclusive education. It shows their main challenges and possibilities. The nature of methodology used is qualitative, considering also quantitative secondary data, documental reviewing, official statistics and interviews with managers of SEESP/MEC and specialized organizations. The data has been systemized using the technique of content analysis and thematic categorical analysis. The results point out the occurrence periods of greater or lesser approach and retraction between State and specialized organizations, as well as the types of the amplified or prompt partnerships. Convergent speeches are identified: concerning special education resignation and the roles of specialized schools, the super-valorization of the constitutive legality, constituted legitimacy of the specialized organization, the abstract morals of inclusion and the instrumental aspects required to pedagogical and management processes. The study was concluded pointing out the main dilemmas and present challenges between State and civil society for changing in the partnerships scenes, in order to guarantee the subjective right of education to people with disability: vision about education, concept of inclusion, comprehension about the public arena, special education and inclusion relationship, legislation interpretation, inter-sectorials relationships, financing, policies and management partnerships.

**KEY WORDS:** Partnership State and Civil Society; People with Disability; Specialized Organizations; Special Education; Integration; Inclusion.

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 01 – Principais problemas das organizações especializadas</b>	72
<b>QUADRO 02 - Cenários das parcerias ONG / Estado</b>	90
<b>QUADRO 03 – <i>Continuum</i> da colaboração – características das parcerias</b>	92
<b>QUADRO 04 – Evolução histórica do conceito de deficiência</b>	99
<b>QUADRO 05 – O direito à educação nas Constituições brasileiras</b>	163
<b>QUADRO 06 - Legislação nacional e recomendações internacionais na área da educação para pessoas com deficiência</b>	179
<b>QUADRO 07 – Fatos e fases que definiram os tipos de parcerias pela integração / inclusão entre a SEESP e as organizações especializadas</b>	267
<b>QUADRO 08 – Principais desafios atuais para mudança de cenários das parcerias Estado / organizações especializadas</b>	271

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 01 – OSCIPs por finalidade de atuação, qualificadas até julho de 2004 e até maio de 2006 pelo Ministério da Justiça</b>	57
<b>TABELA 02 – Comparativo por Estados / regiões de organizações com qualificação de OSCIPs, Utilidade Pública Federal, Registro no CNAS e CEBAS, entre os anos de 2002 a 2006</b>	61
<b>TABELA 03 – Indicadores de gestão da SEESP, de 1998 a 2001</b>	214
<b>TABELA 04 – Comparativo dos dados sobre incidência de pessoas com deficiência na população, segundo a OMS e Censo Populacional do IBGE (2000)</b>	227
<b>TABELA 05 – Comparativo de Planos de Trabalho Anual (PTAs), recursos desembolsados e metas atingidas</b>	233
<b>TABELA 06 – Matrícula de alunos com necessidades educacionais especiais, por tipo de atendimento educacional e tipo de necessidade educacional especial, de 1996 a 2005</b>	258
<b>TABELA 07 – Número de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais, por tipo de estabelecimento na rede pública e privada, de 1996 a 2005</b>	261
<b>TABELA 08 – Número de estabelecimentos de ensino especial e comum, com e sem classe especial e sala de recursos, com alunos com necessidades educacionais especiais matriculados, por dependência administrativa, entre 1996 a 2005</b>	263

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	15
<b>2 PARCERIAS: “NOVAS” FORMAS DE RELACIONAMENTO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL</b>	22
<b>2.1 CONCEPÇÕES SOBRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL</b>	24
<b>2.2 AMPLIAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO</b>	28
2.2.1 A Reforma do Aparelho do Estado e o público não-estatal no Brasil: publicização, privatização e focalização	31
2.2.2 A expansão do chamado terceiro setor: conceituação, caracterização e identidade	38
2.2.3 A legitimidade do terceiro setor	46
<b>2.3 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ESPECIALIZADAS NO ATENDIMENTO A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA</b>	64
2.3.1 Caracterização das organizações especializadas - sua especificidade	68
<b>2.4 AS VÁRIAS FACES DAS PARCERIAS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL</b>	75
2.4.1 Conceitos e significados das parcerias entre Estado e sociedade civil	77
2.4.2 Os cenários e desafios nas parcerias	80
2.4.2.1 Acesso a incentivos fiscais e financeiros	81
2.4.2.2 Formas de repasse de recursos públicos para o financiamento das organizações privadas	81
2.4.2.3 Desafios, cenários e possibilidades nas relações Estado e sociedade civil	85
<b>3 O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E AS PARCERIAS ESTADO E ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS</b>	95
<b>3.1 FASES HISTÓRICAS E PARADIGMAS SOBRE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES PARA OS ATENDIMENTOS EDUCACIONAIS</b>	97
3.1.1 Significados e imaginário sobre as pessoas com deficiência	105
3.1.2 Cidadania, direito à educação e participação: condicionantes para integração / inclusão	109
3.1.3 Os dilemas da exclusão, integração e inclusão das pessoas com deficiência	114
3.1.3.1 A dialética inclusão / exclusão	115
3.1.3.2 Os reducionismos conceituais da inclusão	118
3.1.3.3 A integração e inclusão como formas gradativas e classificatórias	121
3.1.3.4 Os “romantismos” inclusivistas	124

<b>3.2 (DES)CAMINHOS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA HISTÓRIA DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA</b>	126
3.2.1 A expansão do privado na Educação Especial: fatos históricos e a promiscuidade nas relações Estado e sociedade civil	129
3.2.2 O discurso de retomada da educação pelo Estado: dilemas e conflitos com a sociedade civil em nome da inclusão	145
<b>3.3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O DIREITO À EDUCAÇÃO PARA PESSOA COM DEFICIÊNCIA</b>	152
3.3.1 O direito à educação para as pessoas com deficiência nas recomendações internacionais	154
3.3.2 Marcos legais da política educacional para pessoas com deficiência no Brasil	161
<b>3.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO, DESCONCENTRAÇÃO E MUDANÇAS NAS PARCERIAS PELA INCLUSÃO</b>	180
<b>4 DISCURSOS E PRÁTICAS EM NOME DA INTEGRAÇÃO / INCLUSÃO</b>	187
<b>4.1 DISCURSOS E PRÁTICAS EM NOME DA INCLUSÃO: PARCERIAS ENTRE A SEESP / MEC E AS ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS – DE 1996 A 2006</b>	188
4.1.1 Caracterização e Procedimentos metodológicos da pesquisa	188
4.1.1.1 Procedimentos para coleta dos dados	191
4.1.1.2 Procedimento para análise dos dados	196
<b>4.2 INTEGRAÇÃO E/OU INCLUSÃO?</b>	198
4.2.1 De 1996 a 1999 – A transição e adequação do discurso da integração e da inclusão	199
4.2.2 De 2000 a 2002 – O aperfeiçoamento e as tensões nos discursos e práticas em nome da inclusão	210
4.2.3 A partir de 2003... – A revolução nas práticas das parcerias em nome da inclusão	229
4.2.4. A questão inclusão / integração vista a partir dos Censos Escolares	256
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	265
<b>REFERÊNCIAS</b>	276
<b>APÊNDICES</b>	302
<b>ANEXOS</b>	309

# 1 INTRODUÇÃO

*O tempo é a minha matéria, o tempo presente,  
os homens presentes, a vida presente.*  
(Carlos Drummond de Andrade)

As confusas e ambíguas relações entre Estado e sociedade civil no Brasil construíram-se historicamente num *mix* de complementaridade e subsidiaridade, gerando vínculos promíscuos entre organizações sem fins lucrativos e o poder público. A partir de 1995, com o crescimento da onda neoliberal, surge o Conselho da Comunidade Solidária, considerado, naquele momento, como principal espaço mediador e articulador entre Estado e sociedade civil. São atribuídas a ele as funções precípuas de opinar sobre ações governamentais na área social, propor novas estratégias, incentivar iniciativas não-governamentais e promover meios para o fortalecimento do chamado terceiro setor. Ou seja, seu papel estratégico, além de expandir o terceiro setor, era de articular parcerias e promover um novo padrão de relacionamento entre o Estado e sociedade (CARDOSO et al., 2002; CARDOSO, FRANCO, OLIVEIRA, 2000; OLIVEIRA, 2000).

O termo parceria transforma-se em “nome da moda” de determinação aparentemente simples, que, entretanto, na vivência profissional, demonstrou criar grandes discrepâncias entre discursos e práticas. Nesse “novo” modelo de relação intersetorial, é necessário muito mais do que um simples convênio, ou contrato de

gestão, entre órgãos públicos e entidades comunitárias, “para não se restringir aos limites da utopia” (FISCHER, 2000, p.2).

Apesar de, nos diferentes contextos governamentais, preconizar-se o fortalecimento das parcerias, não há, na verdade, clareza sobre como estas são estabelecidas, mostrando-se quase sempre sob um caráter de “prestação de favores”, jogo de poder, cooptação, manipulação ou forma velada de controle.

Na área da educação, especialmente nas políticas de atendimento às pessoas com deficiência, as parcerias sempre estabeleceram um processo de *concertação*<sup>1</sup> dos diversos interesses e diferentes recursos em torno de objetivos comuns do Estado e das organizações da sociedade civil especializadas na prestação de serviços de educação especial.

Historicamente, tais organizações tinham sido as responsáveis pela combinação de serviços assistenciais, educacionais e de promoção de saúde às pessoas com deficiência, sendo “incentivadas” pelo Estado que via nisso uma complementaridade de suas responsabilidades nesta área. Nos últimos anos, porém, tais relações haviam sido profundamente modificadas em nome do chamado paradigma da inclusão educacional, que objetiva, essencialmente, o acesso e permanência das pessoas com deficiência nas escolas comuns.

O movimento filantrópico e assistencial gerido por essas organizações no Brasil, mesmo possuindo grande poder político constituído durante décadas, passa, então, por crises institucionais e organizacionais frente ao desafio da inclusão educacional das pessoas com deficiência, associado a questões como: a tendência à focalização das políticas sociais, a descentralização político-administrativa e a desconcentração de recursos, a escassez do financiamento.

Os constantes dilemas técnicos e de gestão em tais organizações, contribuem para que haja, por parte de alguns órgãos públicos, uma certa “culpabilização” das organizações filantrópicas especializadas no atendimento à pessoa com deficiência – em sua maioria mantenedora de escolas especiais – pela ineficácia

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por Farah (1999), a qual define os papéis de articulação de novos arranjos institucionais pelos governos locais, visando à construção de um novo sistema de governança que supõe mecanismos de interlocução com diversos atores e consolidação das parcerias.



das prometidas políticas educacionais inclusivas, diante das garantias legais consolidadas, principalmente, com a Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 9.394 / 96). Ou seja, tais organizações necessitam, além de uma mudança da cultura assistencialista e segregadora, vencer desafios quanto à *legitimidade, eficiência, sustentabilidade e a colaboração* (SALOMON, 1997).

Considerando tais pressupostos, atrelados a minha experiência profissional na área social, este é um momento privilegiado em que desperta o interesse pelo campo dos estudos sobre as relações entre Estado e sociedade civil, especificamente sobre o tema das parcerias. As inquietações e questionamentos foram sendo construídos em distintos momentos acadêmicos e profissionais, desde a graduação em Administração, quando comecei a analisar diferentes fenômenos que envolvem a sociedade civil, o chamado Terceiro Setor e suas relações intersetoriais.

Atuando como militante e profissional em diferentes organizações da sociedade civil, tendo iniciado no movimento estudantil do curso de Administração no Estado da Paraíba, tive a oportunidade de ter o primeiro contato com a interlocução política e gerencial nos processos de elaboração, formalização e gestão de parcerias.

Ainda durante a graduação em Administração, realizei um estudo sobre os valores e níveis de comprometimento organizacional dos voluntários e profissionais remunerados da Federação Nacional das APAEs (FENAPAEs), em Brasília – DF. Assim, ingressei, em 1999, como profissional na área de gestão no movimento das Associações de Pais e Amigos (APAEs) – considerada a maior rede comunitária de caráter filantrópico do mundo na defesa de direitos e prestação de serviços à pessoa com deficiência<sup>2</sup> – podendo vivenciar, no nível nacional, as particularidades de várias dessas organizações especializadas. Atuei como interlocutor em projetos de parcerias com órgãos nacionais, principalmente na área de educação especial.

Já, nesse período, fazia uma série de questionamentos quanto à lógica e aos critérios utilizados para aplicação de recursos públicos em iniciativas privadas, bem como confrontava os sentidos, ora de cooptação, ora de compartilhamento e/ou

---

<sup>2</sup> Utilizo neste estudo a nomenclatura *pessoas com deficiência* e não *portador de deficiência* como aparece em muitos dos documentos analisados, com base nas explicações de Mazzotta (2003b). No capítulo 3, são discutidas questões sobre as nomenclaturas na área.

afastamento do Estado de suas responsabilidades. Isso motivou a realização de uma pesquisa sobre as percepções da sociedade civil nas parcerias com Estado, a qual apresentei como monografia no curso de especialização em Estratégias de Comunicação, Mobilização e Marketing Social, na Universidade de Brasília.

Concomitantemente, atuando como consultor pelo Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (IBRAD), entre 2000 e 2001, na área de elaboração e avaliação de programas e projetos sociais para organizações governamentais e não-governamentais, indagava sobre as contradições das propostas de co-responsabilização pelo social.

Em 2002, ao trabalhar como gerente no Programa Artesanato Solidário, do Conselho da Comunidade Solidária, pude perceber novas facetas das parcerias e observar melhor como estas eram demandadas pelo governo – em suas esferas federal, estadual e municipal –, atendendo a políticas focalizadas nos interesses da época ou, em certas ocasiões, correspondendo aos “modismos” predominantes. Aumentava, assim, o meu conhecimento técnico e político sobre parcerias e, conseqüentemente, aprimoravam-se as questões sobre as relações intersetoriais.

Nesse momento, ingressei no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e retornei ao trabalho na área da deficiência, coordenando o Instituto APAE, em São Paulo / SP, unidade estratégica na APAE de São Paulo – uma das maiores organizações especializadas do Brasil – responsável por ensino, pesquisa e informação sobre deficiência mental. Mais uma vez pude ser interlocutor nas parcerias entre a APAE e órgãos públicos municipais e estaduais; conviver com outras grandes organizações que de prestação de serviços e defesa de direitos para pessoas com deficiência; debater questões sobre as dificuldades de gestão, escassez de recursos e sustentabilidade; e fazer novas indagações sobre a inclusão de pessoas com deficiência, buscando refletir a situação concreta do atendimento educacional na área, a partir das contribuições teóricas dos vários campos do saber com os quais me familiarizava.

Acredito que essas minhas considerações tornam claros os motivos para a delimitação do objeto deste estudo, que se centra nos discursos e práticas das

parcerias entre Estado e organizações especializadas na educação de pessoas com deficiência.

Os distintos momentos profissionais e acadêmicos relatados foram propícios para a formulação das questões adequadas à produção das respostas de que necessitava:

- a) Quais os significados e resultados das parcerias, no atual contexto da busca pela inclusão, presentes no discurso e nas práticas das organizações especializadas e do Estado, após a nova Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN / 96)?
- b) Como se configuram historicamente as parcerias entre Estado e organizações especializadas para o atendimento educacional das pessoas com deficiência?
- c) Quais os principais desafios e possibilidades para efetivação das parcerias intersetoriais, no sentido da garantia do direito à educação para as pessoas com deficiência?

Considerando a amplitude do tema, e sua natureza, delimitou-se o período pós LDBEN / 96 como adequado para a análise, tendo em vista a importância deste marco legal, entre outros, pela inclusão educacional e a legitimação do discurso contemporâneo da necessidade das parcerias intersetoriais.

Com esse corte no tempo, foi aprofundada a análise do impacto legal da LDBEN / 96, além de feita a avaliação do uso dos discursos na construção histórica das práticas de parcerias. Desse modo, procurou-se identificar os principais desafios e possibilidades atuais para efetivação das parcerias intersetoriais pelo atendimento educacional das pessoas com deficiência

As escolhas metodológicas, explicitadas no capítulo quatro, estão definidas segundo a orientação geral relativa ao mapeamento dos limites entre o público e o privado, conforme a asserção de Dupas (2003, p. 23): “é necessário articular dialeticamente no mínimo dois níveis de análise: a ação do indivíduo e a estrutura coletiva na qual essa ação se inscreve”.

Enfatizo que se concede um lugar importante para o estudo dos documentos, que, neste caso, podem ser lidos como a sedimentação das práticas sociais, tendo o potencial de informar e estruturar decisões que os agentes políticos tomam diariamente e a longo prazo, ou seja, “constituem leituras particulares dos eventos sociais. Eles nos

falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais de uma época...” (MAY, 2004, p.206-207).

Combinada à análise documental foi utilizada a de estatísticas oficiais e realizaram-se entrevistas, efetuando uma aproximação diferenciada ao objeto de estudo, pela captação da expressão das percepções individuais dos gestores e técnicos, de forma mais ampla, o que possibilitou o desvendamento de conteúdos não explícitos nos documentos oficiais (LÜDKE; ANDRÉ, 2003), que podem, inclusive, chamar a atenção para pontos questionáveis.

Pela natureza do tema, foi necessário realizar ampla revisão bibliográfica, de modo multidisciplinar, utilizando referências das áreas de Serviço Social, Educação, Administração Pública, Gestão Social e Sociologia. Assim, inicialmente, busca-se no referencial teórico compreender as concepções sobre Estado e sociedade civil no contexto da ampliação do espaço público, questionando as lógicas da publicização e privatização, situando e caracterizando o campo das organizações especializadas no atendimento educacional às pessoas com deficiência. Este é o conteúdo contido no capítulo 2.

No capítulo 3, faço uma análise das fases históricas e paradigmas sobre as pessoas com deficiência e suas implicações nos atendimentos educacionais à luz da discussão dos conceitos de cidadania, participação, exclusão, integração e inclusão. São estudadas as relações constitutivas entre o público e o privado ao longo da história, enfatizando suas promiscuidades, dilemas e conflitos. Também é feita uma crítica sobre o direito à educação para as pessoas com deficiência, as políticas educacionais e a problemática do financiamento.

No capítulo 4, estão todos os procedimentos metodológicos quanto à coleta e análise dos dados, incluindo a caracterização dos documentos, estatísticas oficiais e entrevistados analisados. Encontram-se descritos detalhadamente, antecipando a apresentação dos resultados da pesquisa, feita ao final do capítulo.

Enfim, acredita-se que a partir das justificativas pessoais, técnicas e acadêmicas apresentadas para realização desta pesquisa, ela se constituirá como subsídio para ampliação do conhecimento multidisciplinar na área do Serviço Social e, especificamente, para a análise da gestão social e das políticas educacionais. Este

estudo traz, portanto, uma oportunidade para a construção de contribuições quanto à análise das dualidades e contrariedades presentes na construção e implementação da política social atual dentro da perspectiva de sua transformação.

## 2 PARCERIAS: “NOVAS” FORMAS DE RELACIONAMENTO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

*A novidade veio dar à praia  
Na qualidade rara de sereia  
Metade, o busto de uma deusa maia  
Metade, um grande rabo de baleia  
A novidade era o máximo  
Do paradoxo estendido na areia  
Alguns a desejar seus beijos de deusa  
Outros a desejar seu rabo pra ceia.*

(Bi Ribeiro, Herbert Vianna e João Barone)

Na década de 90, a crise mundial repercute na precariedade do sistema de proteção social no Brasil, demonstrada por fatores tais como a escassez de recursos suficientes para atender às crescentes demandas provocadas pelas questões sociais, o aumento das iniciativas no sentido de assegurar menor ação provedora / reguladora do Estado e o incentivo para o estabelecimento de “novas” relações com a sociedade civil. Tornam-se manifestas as discussões sobre a ampliação do espaço público, da democracia e da cidadania, enfatizando dilemas sobre a privatização, publicização, focalização e universalização da política social<sup>3</sup>.

Nessa ótica de complementaridade na oferta dos serviços sociais, o Estado ora “convoca” e ora “oferece a chance” à participação das organizações da sociedade

---

<sup>3</sup> Neste estudo o termo política social é utilizado no entendimento de Campos (1998, p.10): “como a intervenção do Estado, através de serviços ou benefícios sociais, disponibilizados a todos os cidadãos, tomados como direitos sociais”.

civil, a qual se dá quase sempre de forma passiva, baseada na lógica da focalização das políticas, no “gerencialismo” da avaliação de desempenho, na confiança e na lógica da capacidade de geração de resultados sociais por tais organizações. Entre estas, incluem-se desde as tradicionais e fortes filantrópicas, que historicamente buscam sua legitimidade para serem reconhecidas como de “utilidade pública”, até as organizações consideradas mais “modernas e profissionalizadas”, já nascidas como de “interesse público”.

O tema da parceria se evidencia, cotidianamente, na pauta relativa à implementação das políticas no Brasil, sendo comum sua alusão, por parte dos diferentes protagonistas estatais e da sociedade civil, para apontar a necessidade de desenvolver, conjuntamente, ações em diferentes campos de atuação social, política e econômica. Entendida como proposta “inovadora” de articulação, junção de esforços, ação colaborativa pelo desenvolvimento social, a palavra parceria se tornou modismo, sendo utilizada para designar diferentes práticas (SOUSA, 1997; FISCHER, FALCONER, 1998; FISCHER, 2000a, 2000b).

Apesar dos diferentes governos preconizarem o fortalecimento das parcerias Estado / sociedade civil, não há clareza sobre como estas são estabelecidas. Algumas áreas críticas nas relações intersetoriais devem ser revisadas, sendo necessário antes de tudo, conhecer e compreender – do ponto de vista científico, legal e prático – conceitos e definições que historicamente foram construídas, em diferentes realidades.

Considerando a complexidade desse tema no Brasil, buscarei, neste capítulo, explorar as definições, cenários e desafios das parcerias; revisar alguns conceitos de Estado e sociedade civil; caracterizar o entendimento sobre espaço público; e contextualizar as organizações especializadas<sup>4</sup> no atendimento às pessoas com deficiência.

---

<sup>4</sup> Apesar de comumente encontrarmos em textos, principalmente na área da Educação, a denominação instituições especializadas, convencionou-se utilizar, neste estudo, o termo organizações, tendo em vista que parcerias são estabelecidas no nível organizacional, inclusive em termos legais. Mais adiante detalharei a questão.

## 2.1 CONCEPÇÕES SOBRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

Para trabalhar as concepções sobre o público e o privado, faz-se necessário entender algumas correntes teóricas e metodológicas existentes sobre Estado e sociedade civil.

No pensamento atual das ciências sociais, podem-se observar duas tendências nos estudos desse campo: uma definida pela análise dicotômica, ao tratar a questão com o *slogan* “sociedade civil *versus* Estado”; e outra que considera a existência de uma relação tripartite – Estado / mercado / sociedade civil (SCHERER-WARREN, 1999). Melucci (2001) ressalta que a distinção entre Estado e sociedade civil vem sendo substituída num panorama cada vez mais complexo no qual o Estado dissolve-se como agente unitário de intervenção e de ação, e a sociedade civil parece perder consistência.

Carnoy (2003) apresenta as diferentes teorias existentes sobre o Estado, distinguindo as fundamentadas na análise marxista - de perspectiva de classe - da teoria liberal. Pelo enfoque marxista, abordado por vários teóricos, entre eles Engels e Lenin, destacam-se três teorias:

(1) *a teoria da lógica do capital*, defendendo que as contradições do capitalismo seguindo as tendências históricas universais, moldam um Estado também contraditório;

(2) *a teoria do Estado independente*, que introduz as noções de Weber, considerando o Estado enquanto sujeito do poder, com seu caráter classista, em contraposição tanto aos capitalistas dominantes como à força de trabalho subordinada (sociedade civil), ou seja, o Estado é um “mediador” da luta de classes inerente ao esforço da acumulação capitalista;

(3) *a teoria da luta de classes*, que vê o Estado como um produto da característica fundamental da sociedade capitalista: a luta de classes.

A *teoria do Estado liberal* baseia-se na figura da “mão invisível” de Adam Smith, “nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o ‘bem comum’ a fim de controlar as paixões dos homens possibilitando que seus interesses se



sobreponham a essas paixões” (CARNOY, 2003, p. 264). Ou seja, na perspectiva do liberalismo, o Estado capitalista como instituição política é o resultado natural das relações econômicas que se estabelecem na nossa sociedade.

Vieira (1992) resgata que o sustentáculo do Estado de Direito, nos países em que a liberdade prevalece sobre a autoridade, são os seguintes princípios: o império da lei, a divisão de poderes, a legalidade da administração e a garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

A concepção clássica de sociedade civil surgiu originalmente com a expressão *societas civilis*, como a tradução, para o latim, do conceito de *komonía politike* utilizado por Aristóteles. Ou seja, correspondia a “uma comunidade ético-política de iguais, e cujos parâmetros de convivência se fundavam na existência de um *ethos* compartilhado por todos os membros da comunidade social”. O conceito evoluiu com a concepção jusnaturalista<sup>5</sup> e assume-se como fundamento teórico efetivo na obra de Hegel, na qual sociedade civil é nomeada como a esfera social entre a família e o Estado, incorporando o “sistema de necessidades ou de carecimentos, o aparato jurídico, a administração pública e a corporação” (COSTA, 2002, p.37).

Distanciando-se do idealismo hegeliano da *eticidade* e *antieticidade* quanto a sociedade civil, a contribuição marxista definiu-a como o conjunto das relações sociais e econômicas condicionantes às outras, constituindo-se “a um só tempo a fonte e a expressão do domínio da burguesia” (COSTA, 2002, p.39).

A corrente teórica do italiano Antônio Gramsci aprofunda o conceito de Estado e sociedade civil, na medida em que se rompe definitivamente com a concepção jusnaturalista e que se desenvolve “um enfoque marxista alternativo de Estado”. Esse autor considera sociedade civil como: “todo o complexo de atividades práticas e teorias com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação” (GRAMSCI, 1971 *apud* CARNOY, 2003, p.90).

---

<sup>5</sup> Para os jusnaturalistas, de Hobbes até Kant, “a sociedade civil representa, em oposição ao estado da natureza, onde vigoram apenas as leis naturais, a sociedade regulada por algum tipo de autoridade reconhecida capaz de assegurar a liberdade, a segurança e a convivência social pacífica entre as pessoas” (BOBBIO *et al.*, 1983 *apud* COSTA, 1982, p. 38).

Manacorda (1990, p. 226) salienta que o primeiro ponto da busca de Gramsci é a crítica à concepção de Estado como puro governo político, entendida em um sentido orgânico e mais amplo. Nesse sentido, acrescenta às teses de Marx a ênfase nos conceitos de *ação política* e *hegemonia*, numa perspectiva de extinção do Estado e do advento de uma *sociedade auto-regulada*, em que o Estado,

não se identifica com a sociedade política ou o governo, mas compreende, como sua **trama privada**, também a sociedade civil, ou melhor, ele é o equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil, ou melhor, a qual dirá agora, “é também ela o Estado, ou melhor, é o próprio Estado”.(grifo meu).<sup>6</sup>

O princípio analítico de Gramsci, de acordo com Bobbio (1982), parte da concepção da distinção de dois planos superestruturais: sociedade civil (“conjunto de organismos habitualmente ditos privados”) e sociedade política (ou Estado, porém, entendido como um complexo entre sociedade civil mais sociedade política).

Situa-se o elemento positivo da superestrutura, baseado no consenso e hegemonia, formada pelo conjunto de organizações públicas e privadas responsáveis pela elaboração e difusão de ideologias, ou seja, compreende o conjunto de relações ideológicas e culturais, exercendo a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade e definindo o conteúdo ético do Estado.

A sociedade política, baseada na coerção e hegemonia, ou domínio e governo “jurídico”, compreende o conjunto de mecanismos pelos quais a classe dominante detém o monopólio da força / violência. Corresponde à função do domínio ou de comando, a qual se expressa no Estado.

Assim, a sociedade civil seria constituída por formas organizacionais como a família, os movimentos sociais, as associações, os grêmios, entre outras; enquanto a sociedade política, pelo Estado e partidos políticos (RESTREPO, 1990; COSTA, 2002; DUPAS, 2003).

Numa perspectiva histórica, Gramsci, na obra *Cadernos do Cárcere*, também salienta a confusão existente quanto à concepção de sociedade política e sociedade civil, que faz com que haja uma identificação do Estado com o governo, com a

---

<sup>6</sup> Para Gramsci, a sociedade civil é hegelianamente entendida como a “trama privada” do Estado (MANACORDA, 1990, p. 158).

representação corporativo-econômica que na sociedade contemporânea, tradicionalmente, concebe o público como aquilo que é estatal. Depara-se, assim, com duas diferentes noções de Estado, uma mais restrita e outra mais geral e abrangente. “Na noção geral de Estado entram elementos que devem ser referidos à noção de sociedade civil (no sentido, poder-se-ia dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia encouraçada de coerção” (GRAMSCI *apud* MANACORDA, 1990, p. 227).

A hegemonia e coerção (ou domínio)<sup>7</sup> colocadas nessa fórmula tendem historicamente a coincidir e desaparecer como oposições, inclusive entre classes, sobre o qual está fundamentada a existência do Estado. Evocando a doutrina marxista que concebe o Estado como tendente a se dissolver na sociedade civil, Gramsci enfatiza,

[...] o elemento Estado-coerção pode ser imaginado como se extinguindo na medida em que se afirmam elementos sempre mais conspícuos da sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil) [...] Na doutrina do Estado → sociedade regulada, de uma fase em que “Estado” será igual a “governo” e “estado” se identificará com a “sociedade civil”, dever-se-á passar de uma fase de Estado-guarda-noturno, isto é, de uma organização coercitiva que tutelara o desenvolvimento dos elementos da sociedade regulada em contínuo crescimento e, portanto, reduzindo gradativamente as suas intervenções autoritárias e coercitivas (GRAMSCI *apud* MANACORDA, 1990, p. 227).

Pela citação, propõe-se a busca de um Estado intervencionista e ético, identificando-se com a sociedade civil. Ou seja, um Estado na direção tutelada dos elementos da sociedade, sem intervir diretamente neles, em que ao invés de intervenções coercitivas e autoritárias, haja um processo de auto-regulação social. Este certamente é conquistado pela hegemonia, à qual se atribui dois significados principais: primeiro, refere-se tanto ao processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, por meio da sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante; segundo, compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante de usar sua liderança política, moral e intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, a fim de moldar os interesses e as necessidades dos grupos subordinados.

---

<sup>7</sup> A hegemonia e domínio não são separáveis entre si, salvo abstratamente, como Gramsci observa em suas reflexões.

Para fins deste estudo, adotei os conceitos de Estado, sociedade civil e hegemonia como bases para a análise das parcerias intersetoriais, compreensão dos limites e falácias existentes na dicotomia público / privado na área da educação para as pessoas com deficiência.

## 2.2 AMPLIAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO

Historicamente, a natureza do espaço público se dá, desde a antiguidade grega clássica, relacionando-se à praça pública - local onde os cidadãos se reuniam para debater as ações inerentes ao governo da cidade. Era comum a imagem do homem público como ator pela valorização da arte de representar, que separava a *personalidade* do *papel* para atuação na esfera pública enquanto espaço político, da ação comum. Assim, enquanto o público se sustentava na “*figuração*” da apresentação de si, sob um conjunto de rituais de belos discursos, vestuários e comportamentos na praça pública, o privado estava ligado ao domicílio e ao econômico, assim como, à dignidade, moral e ética necessárias à participação na vida pública (WANDERLEY, 1996; DUPAS, 2003).

O conceito de espaço público moderno nasce no século XVIII, com o Iluminismo, e se consolida com as revoluções americana e francesa, juntamente com a institucionalização de certos direitos políticos e civis, e a constituição do sistema judiciário para mediar conflitos. Como contestação ao absolutismo, ao domínio público regido pela razão do Estado, surgem as primeiras “esferas públicas” burguesas, pelo intercâmbio de experiências de pessoas privadas reunidas em cafés, clubes e salões. Formava-se, assim, um espaço social de intermediação envolvendo instituições e práticas sociais com interesses privados dos indivíduos, no sentido moral de haver uma emancipação, ao originarem demandas dos cidadãos, suas preocupações com a vida pública, os interesses comuns e a formação de consensos contra formas de poder arbitrário.

Dupas (2003, p.60) esclarece que durante o Século XIX e na pós-modernidade<sup>8</sup>, os interesses privados começaram a assumir funções políticas nas mídias e no Estado, influenciando para que o espaço público fosse convertido num *espaço publicitário e midiático*, e atendesse a interesses privados, principalmente das grandes corporações. “O cidadão foi empurrado para a posição de espectador e consumidor passivo, e a esfera pública passou a ser dominada pela manipulação midiática das elites”. Adiante o autor, analisando comparativamente as tendências europeias e norte-americanas, reforça que se inaugurou,

uma sociedade de caráter corporativo e organizacional, com características decisórias, programáticas, informáticas e de imediatismo operacional [...] que determinam a estruturação do espaço público por meio das mídias, adquirindo na prática um quase monopólio de acesso a ele (DUPAS, 2003, p. 57-58).

Pode-se afirmar, então, que vivemos numa *sociedade midiática* que trouxe uma *refeudalização*<sup>9</sup> do espaço público e *vassalização* da *opinião pública* pelos partidos, sindicatos, associações e corporações (WANDERLEY, 1996).

Gramsci *apud* Costa (2002, p.42) conceitua a *opinião pública* como,

[...] o ponto de contato entre a sociedade civil e a sociedade política, entre o consenso e a força. A opinião pública é o conteúdo político da vontade política pública que pode ser discordante: existe uma luta pelo monopólio da opinião pública – jornais, partidos, paralelamente – de forma que uma só força modele a opinião e a vontade política nacional, tornando as (vozes) discordantes, pó individual e desorgânico.

Importante destacar teses que contribuem com a noção de opinião pública, como a Teoria da Ação Comunicativa, criada por Jürgen Habermas, herdeiro da *teoria crítica* desenvolvida por Horkheimer e Adorno, da Escola de Frankfurt. Impugnando a teoria marxista da *centralidade do trabalho*, a teoria habermasiana elege em seu lugar a centralidade na esfera *comunicacional, na linguagem, na intersubjetividade*; ou seja,

---

<sup>8</sup> O termo pós-modernidade é usado para caracterizar sociedades desenvolvidas e para caracterizar posições desaprovadoras quanto ao uso de grandes narrativas e filosofias metafísicas. “É, pois, uma forma de crítica aos fundamentos racionalistas do modernismo, bem como às condições econômicas, políticas, sociais e tecnológicas produzidas pelo capitalismo e [pela] a globalização” (GUHR, 2002, p. 155).

<sup>9</sup> Esta expressão é utilizada por Jürgen Habermas para explicar que, durante o Século XIX, os interesses privados começaram a assumir funções políticas nas mídias e no Estado (DUPAS, 2003).

não mais centrada na produção de *valores de uso*, mas na produção de *consensos* a partir do agir comunicativo<sup>10</sup>. Por essa lógica, explica o público e o privado a partir das definições de *mundo da vida* e *sistema*. No *mundo da vida*, no qual se situa a sociedade civil, existe uma razão comunicativa que se opõe à “reificação” e à “colonização” do *sistema*, caracterizado pelo Estado e pela economia. Ambas são atravessadas pelas dimensões do público e do privado, sendo que, no *sistema*, o público é o Estado e o privado é a economia; no *mundo da vida*, o público é a participação política dos cidadãos e a opinião pública, e o privado é a família (VIEIRA, 1997).

Para concluir esta seção, cabe reafirmar a visão gramsciana, no qual o público não está circunscrito apenas ao que pertence ao Estado, já que existe uma função pública radicada no social, que adquire máxima relevância. Semeraro (1999, p.69), entende que, por isso, pode-se afirmar que a sociedade civil é o “extenso e complexo espaço público não-estatal onde se estabelecem as iniciativas dos sujeitos modernos que com sua cultura, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas”.

Partilhando dessa visão, Grau (1998a), analisa as dicotomias público / privado e Estado / sociedade na América Latina, a partir das posições sobre as fontes de poder político e os meios para seu controle<sup>11</sup>, mostrando a necessidade de repensar o público por meio da sociedade e transcender para um conceito de “público social”. Entendo que para tanto, deve-se atinar para o real sentido do social que, genericamente, é entendido como adendo ao econômico ou de forma setorial e isolada, extrapolando os aspectos reducionistas consagrados pela noção de questão social do contexto europeu. De acordo com Wanderley (1999, p. 108), o social refere-se ao

---

<sup>10</sup> Montañó (2001, p. 88) critica a Teoria de Habermas por esta “cair como uma luva” para os autores do terceiro setor, que para se oporem ao “economicismo” marxista, desvirtuam a teoria social por ideologias de suas “vulgarizações”.

<sup>11</sup> A análise da autora é feita a partir da interpretação de duas posições: uma representada por Hannah Arendt, que sustenta a definição de política e, portanto, da coisa pública em uma concepção puramente horizontal do poder; e a representada pela maioria dos autores contemporâneos que circunscrevem a coisa pública ao pertencimento do Estado (GRAU, 1998a).

conjunto de ações, relações, representações, processos e estruturas sociais – que se dão nos espaços políticos, econômicos e culturais – realizados por pessoas, grupos, associações, instituições, classes, no conjunto dos valores e normas de convivência, que configuram o tecido social de uma dada formação econômico-social, de um bloco histórico, de um Estado-nação, de uma sociedade (todos conceitos que estão sendo reconceituados e que requerem estudos mais aprofundados).

Diante das considerações sobre a ampliação do espaço público na área social, vejo a necessidade de reconhecimento e legitimidade de um público não-estatal, desde que sejam delimitadas regras transparentes para sua caracterização e atuação e, conseqüentemente, oferecidas condições para seu funcionamento, o que não vem acontecendo no Brasil.

### **2.2.1 A Reforma do Aparelho do Estado e o público não-estatal no Brasil: publicização, privatização e focalização**

Historicamente, no Brasil, instituiu-se a concepção do público como aquilo que é estatal e / ou governamental. Na prática, porém, desde os ideais desenvolvimentistas e populistas, ou mesmo nos períodos mais repressivos, a oferta de *serviços* aos cidadãos sempre foi “compartilhada” entre Estado e sociedade civil, geralmente representada por organizações privadas, sem fins lucrativos, de caráter benemerente e assistencial.

Após a redemocratização do país, considero que o discurso do *público não-estatal* foi oficializado, a partir da proposta de reforma estatal que, embora necessária, utilizou formas inadequadas à resolução das desigualdades sociais. Oficializada em 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, sob a competência do então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), no governo Fernando Henrique Cardoso, a Reforma Estatal foi sancionada como resposta à necessidade de ampliação do público por meio de estratégias de *publicização* e *privatização*. Implantada dentro da lógica da *focalização* e, conseqüentemente, da atuação de diferentes protagonistas (ou atores) sociais, incluiu a formação do chamado *Terceiro*

Setor e instituiu a *parceria*, como uma das palavras de ordem da reforma do aparelho de Estado.

A *Reforma Gerencial*, como nomeada por Luis Carlos Bresser Pereira – Ministro responsável pela proposta, na época –, é justificada, entre outros aspectos, para pôr um fim na cultura do patrimonialismo, da burocratização e da ineficiência da atividade social do Estado, o que geraria uma crise de governança, segundo seus propositores. É explicitada a necessidade de mudança do modelo de administração burocrática, que emergiu a partir de 1930<sup>12</sup>, para um modelo seguido pela administração de empresas, sendo denominada como *administração pública gerencial*, caracterizada pelos valores da eficiência e qualidade dos serviços prestados (WANDERLEY, 1999).

De acordo com Motta (1987, p. 37-38), a burocracia ou administração burocrática, num sentido contemporâneo, está presente em todos os países e tem assumido aspectos semelhantes aos de uma empresa de grande porte, “seja pela sua atuação produtiva, paraprodutiva ou reguladora, seja por suas funções repressivas e ideologias cada vez mais fortes”. Logo, a burocracia fundamenta-se,

em regras de caráter geral, impessoal e altamente abrangente, expressando-se numa forma de conduta organizada segundo rotinas pré-estabelecidas, à qual repugna o novo, o inesperado. Segue-se também uma divisão metódica de trabalho, que se traduz em papéis bem definidos, cujo desempenho se dá de acordo com uma descrição precisa de direitos e deveres, que é, entretanto, estabelecida e modificada pelos ocupantes dos níveis mais altos do próprio grupo.

As “inovações” propostas no modelo de *administração pública gerencial* contra o *modelo burocrático* baseiam-se na distinção de quatro setores do Estado: *núcleo estratégico*, *atividades exclusivas*, *serviços não-exclusivos* e *produção de bens e serviços para o mercado*. O *núcleo estratégico* corresponde ao governo, ao aparelho estatal composto por legislativo, judiciário, Ministério Público e Executivo. As *atividades exclusivas* referem-se ao setor dos serviços que só o Estado pode realizar e tem o

---

<sup>12</sup> Nesse período, o país tem a primeira proposta de reforma estatal, empreendida no governo Vargas. Em 1936, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, sob forte influência taylorista, representando uma tentativa de formação da burocracia nos moldes weberianos, no que diz respeito à racionalização de processos, institucionalização da função orçamentária vinculada ao planejamento e administração de recursos humanos (BRASIL, 1995, p.23-25).



poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar, como, por exemplo: a cobrança e fiscalização de impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização e cumprimento de normas sanitárias, os serviços de trânsito, a compra de serviços de saúde, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica e o serviço de emissão de passaportes. Os *serviços não-exclusivos* correspondem àqueles que podem ser realizados simultaneamente por organizações *públicas não-estatais*, mas em que o Estado está presente por serem serviços que envolvem direitos humanos fundamentais como a educação e saúde, ou porque possuem “economia externa”, como, por exemplo: “as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus”. Quanto ao setor de *produção de bens e serviços para o mercado*, remete-se à área de atuação empresarial, caracterizada pelas atividades econômicas voltadas para o lucro e que ainda permanecem no Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura<sup>13</sup> (BRASIL, 1995, p. 52-53).

Alguns agentes da sociedade civil e da sociedade política contestaram as propostas de reforma estatal, elaborando inclusive documentos de oposição, como o intitulado *Um Brasil para os Brasileiros – teses para a elaboração do Programa Democrático e Popular Brasil – 1998*, formulado por uma comissão de representantes de quatro partidos políticos (PT, PSB, PDT e PC do B). Sobre esta proposta, comparando ao Plano de Reforma, Wanderley (1998) *apud* Wanderley (1999, p. 117), afirma que,

[...] no Plano há uma concepção do Estado no seu sentido de aumentar a sua governança nos marcos próprios da democracia representativa (acrescento como ela é entendida nos tempos atuais), com um enfoque que limita a participação da Sociedade Civil, entendida no texto quer pelo ângulo dos serviços que são atinentes ao Mercado, quer pelo ângulo dos serviços não-exclusivos em que se propõem formas de parceria. No documento oposicionista, há uma valorização de uma democracia social ampliada, com acento na extensão da cidadania e na mobilização da sociedade civil para que exerça um controle social sobre o Estado.

Criticando a proposta de reforma, sob o ponto de vista da política social, Vieira (2001, p.10), afirma,

---

<sup>13</sup> A partir dessa concepção fundamenta-se a necessidade da privatização, em princípio, acompanhada de uma regulação rígida.

Em nenhum momento histórico da república brasileira (para só falar nela, pois o restante consiste no Império escravista), os direitos sociais sofrem tão clara e sinceramente ataques da classe dirigente do Estado e dos donos da vida em geral, como depois de 1995. Esses ataques aos direitos sociais, em nome de algo que se pode intitular de “neoliberalismo tardio” ou em nome da “modernização”, alimentam-se no campo da política social, de forma geral, de falsas polêmicas.

Bresser Pereira (1999, p.90-91) defende-se da crítica elaborada por Boaventura de Souza Santos a respeito do critério básico utilizado para a reforma brasileira - delimitação de atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado - que ao invés de estabelecer uma relação de complementaridade entre Estado e sociedade civil, se estabelece uma substituição. Na defesa, enfatiza que é isso mesmo, o que propõe a Reforma, afirmando:

[...] não vejo sentido em médicos, agentes de saúde, professores e pesquisadores terem mesmo contrato de trabalho de delegados de polícia ou de fiscais [...] os serviços sociais e científicos são realizados com mais qualidade e eficiência por organizações públicas não-estatais, que além disso garantem mais liberdade a seus membros, ao passo que a produção de bens e serviços controlados pelo mercado, que necessitam de subsídio estatal, são melhor executadas pelo setor privado.

Pela declaração, pode-se atestar que, de fato, os fundamentos propostos para divisão das atividades do Estado com o setor *público não-estatal*, fundamentada pela publicização, privatização e focalização de serviços, seguem a lógica da transferência das responsabilidades do Estado para o mercado e para o chamado terceiro setor (MONTAÑO, 2002).

Por outro lado, existem opiniões de defensores da reforma, tais como Cardoso, Franco e Oliveira (2000) e Ferrarezzi (1997), os quais destacam que a partir desta, começou a ser criada a necessidade de mudanças no modelo de provisão das políticas sociais em que o Estado desempenhava todas as funções, sendo um indício da ampliação do conceito de público. Mustafa (2000, p. 230) afirma que começamos a presenciar “o surgimento de uma nova esfera de poder que atua sobre o Estado, contra o Estado e com o Estado”.

Embora ciente das ambigüidades e contradições nas diferentes interpretações da proposição reformista, considero inevitável, antes de qualquer crítica,

a necessidade de entender os significados e formas de *privatização* e *publicização*, aplicadas aos diferentes ambientes, para avaliar os riscos, benefícios e prejuízos que trazem para a área social. Wanderley (1996, p. 98) conceitua a *publicização do privado* como “a intervenção dos poderes públicos na regulação da economia, quer pelo aumento da intervenção estatal em todos os domínios sociais, incluindo a regulação dos comportamentos dos indivíduos”; e a *privatização do público* como “expressa pela apropriação privada de recursos públicos, pelos contratos coletivos entre organizações sindicais, pelas coalizões partidárias etc”.

Starr (1993, p.37), ao analisar os significados da privatização enquanto idéia, teoria, retórica e prática política, atesta que, além do sentido geral de retirada de um serviço da esfera pública estatal, a privatização pode significar a apropriação por um indivíduo ou grupo particular, de algum bem que antes estava à disposição da comunidade, alterando a distribuição do bem-estar. De acordo com tal afirmação, em termos de política governamental, podem existir quatro formas para privatização:

1. El paro de los programas públicos y el rechazo por el gobierno de ciertos tipos específicos de responsabilidad (“privatización implícita”) o, en un nivel menos drástico, la limitación de servicios públicamente producidos en volumen, disponibilidad o calidad, causando un giro de los consumidores hacia unos substitutos producidos y consumidos en privado (también llamada “privatización por desgaste”).
2. La transferencia de activos públicos a la propiedad privada, incluyendo ventas de tierras públicas, infraestructura y empresas.
3. El financiamiento de servicios privados o por ejemplo, mediante contratos y resguardos – en lugar de una producción directa de servicios por el gobierno; y
4. La “desregulación” del ingreso de firmas privadas en actividades que antes eran tratadas como monopolio público.

Pelas formas de privatização citadas, pode-se afirmar que no Brasil, na área social, o processo de privatização mais tradicional é voltado para a terceira forma citada pelo autor, ou seja, o financiamento de serviços sociais - que *a priori* deveriam ser ofertados diretamente pelo governo – prestados por organizações privadas.

Campos (1998, p.13), discutindo a democratização e desigualdade social no Brasil, ressalta que a privatização não é algo novo como comumente vem sendo colocada, uma vez que no campo da política social “pode ser considerada como quase constitutiva”, desde a década de 60, tendo em vista a formação da sociedade brasileira calcada no patrimonialismo e clientelismo. A autora ainda alerta sobre o distanciamento

que tomamos quanto ao modelo de Estado de Bem-Estar Social, uma vez que o papel e posição que o Estado assume é “bem mais recuada quanto a prestação de serviços, muito mais presente no provimento de condições para reprodução do capital, sem maiores exigências distributivas”.

Pode-se afirmar que o Brasil vem passando por uma *privatização explícita* em que o Estado estabelece regras e transfere recursos para o setor privado produzir e distribuir benefícios e serviços sociais. A partir dos governos Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, é enfatizada a privatização seletiva das atividades que possam ser “rentáveis”, requerendo a “reestruturação das instituições sociais, que só é possível com a intervenção estatal direta para remercantilizar os serviços e garantir um mercado estável” (KAMEYAMA, 2001, p. 16-17).

A ênfase na “privatização rentável”, evidenciada pela Reforma, corrobora, implicitamente, para a controversa diretriz da focalização das políticas sociais. Mesmo dentro de critérios antagônicos ao princípio da universalização de direitos, focalizar os diferentes públicos-alvos em suas mínimas especificidades, passa a ser mister na lógica gerencial da melhoria na eficácia do investimento público, o que produz maiores impactos positivos quando direcionados a certos subgrupos populacionais. Tal pressuposto é justificado pela dimensão territorial do país e sua diversidade de problemas sociais. Di Pierro (2001, p. 325), criticando esse raciocínio, destaca que há um “rompimento do princípio da universalidade dos direitos e conduz à segmentação das políticas sociais, que assumem progressivamente a configuração de programas compensatórios destinados a mitigar a pobreza”.

A discussão sobre focalização *versus* universalização, a cada dia vem se evidenciando. Há autores que consideram que os princípios universalistas das políticas sociais são abstratos, confrontando-se com a realidade da prática social. Carneiro (2003, p. 4) alerta que se alguns consideram que focalização é uma prática neoliberal e que aumenta as desigualdades sociais, o Brasil possui um *know-how* histórico de um século, desde a abolição, sob o signo das políticas universalistas, de transferências para os mais pobres, e, mesmo assim, o problema da concentração de renda só vem se agravando. Dessa maneira, segundo ele, os preceitos da universalização, até então, foram *farsas* para reproduzir privilégios, passando a focalização a ser um “pré-requisito

para o resgate da solidariedade devida pelas políticas universalistas, que teve como efeito a apropriação indevida por não-pobres de recursos destinados aos pobres”.

Cabe ressaltar que há algumas posições extremistas de muitos *intelectuais orgânicos e tradicionais*<sup>14</sup> que, mesmo criticando de maneira coerente as questões ora discutidas, acabam “focalizando” suas críticas apenas em determinadas categorias da análise social. Wanderley (1996, p.102) alerta para a necessidade de,

superar a crença de que tudo é resultado do poder estatal, desmistificando-o e fortalecendo alternativas originárias de outras fontes civis, e criando mecanismos eficientes que eliminem a cooptação pela *establishment*. Em contraposição, não **demonizar** o Estado, mas desmistificar a eficiência do mercado e perseguir reformas que o tornem enxuto e, ao mesmo tempo, uma instância estratégica de atuação (grifo meu).

Entendo que o discurso – proposital ou ingênuo – da *demonização* estatal, muitas vezes promovido pela própria sociedade civil, é incivil ao considerar que só o Estado tem o poder para garantia de direitos. Por outro lado, sem fazer apologias à privatização do público pregada na reforma estatal, observando o campo político brasileiro, é preciso entender os limites e fragilidades do Estado, em especial, de quem faz parte do espaço público ampliado, tendo em vista a diversidade de organizações que vêm se intitulado neste, principalmente, com o advento do chamado terceiro setor.

---

<sup>14</sup> Conforme a categorização de Gramsci (1929), em princípio, "Todos os homens são intelectuais [...] mas nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectual". Distingue, assim, os que fazem parte de uma categoria orgânica cristalizada como “casta” em função de uma determinada classe. Ou seja, os intelectuais orgânicos são aqueles que elaboram e defendem as ideologias da classe dominante para manter sua hegemonia, estando entre suas categorias mais típicas, naquela época, o clero. Os demais, seriam os intelectuais tradicionais, como, por exemplo, os acadêmicos (MANACORDA, 1990, 151).

### 2.2.2 A expansão do chamado terceiro setor: conceituação, caracterização e identidade

Associado aos ideais da reconstrução democrática, a reforma do aparelho estatal enfatiza a formação e o fortalecimento do chamado terceiro setor, como espaço para um “novo associativismo civil” e para o “ressurgimento da sociedade civil” (FIGUEIRÓ, 2001; FERNANDES, 1994; AVRITZER, 1994). Destarte, Montañó (2002, p. 22) afirma que o setor induziu a uma imagem mistificada de construção e ampliação da cidadania e democracia, bem como a uma ideologia de transferência de atividades, de uma “esfera estatal satanizada” para um “santificado setor”, supostamente mais ágil, eficiente, democrático e popular (o de uma ‘sociedade civil’ transmutada em ‘terceiro setor’). O autor conclui que o terceiro setor persuadiu vários atores sociais como num “canto de sereia”, afirmando as promessas: da fortificação da sociedade civil, da diminuição do poder estatal, de tornar-se um espaço “alternativo” de produção e consumo, de ser o ambiente propício para o desenvolvimento democrático, de estimular as solidariedades locais e voluntárias, de compensar a ausência e ineficiência das políticas sociais e de ser uma fonte de emprego alternativo.

Para Falconer (1999, p.2), as dádivas prometidas podem ser sintetizadas na *renovação do espaço público, o resgate da solidariedade e a cidadania, a humanização do capitalismo e na possibilidade de superação da pobreza*. “Uma promessa realizada através de atos simples e **fórmulas antigas**, como o voluntariado e a filantropia, revestida de uma roupagem mais empresarial” (grifo meu)<sup>15</sup>.

Embora sempre enunciado por muitos como uma novidade histórica, há um certo consenso entre diferentes autores quanto a trabalhar, como marco teórico-conceitual do terceiro setor, a partir da emergência da *sociedade civil* no Brasil com a expansão das organizações não-governamentais (ONGs), no contexto da resistência ao regime militar, nos anos 70, ocupando uma função mais político-estratégica que

---

<sup>15</sup> Considero que as *fórmulas antigas*, até o momento são perpetuadas, pois, desde os velhos modelos exercidos pela caridade cristã da Igreja Católica, pelo primeiro-damismo e pelo assistencialismo, também seguiam no fundo uma mesma lógica que a do terceiro setor, principalmente quanto ao planejamento (hoje dito participativo), pensando como ajudar aos pobres e excluídos, o que seria melhor para estes (ALVES, 1999; ARAÚJO, 2002b).

analítico-teórica. Costa (2002, p. 55) lembra que a utilização da expressão sociedade civil nessa época remete-nos ao sentido coloquial do termo, como não militar, “estabelecendo uma linha divisória entre a sociedade (civil) e o Estado (militar)”.

Fernandes (1994) destaca que se criou um circuito não-governamental capaz de articular-se nos diversos planos da sociedade, principalmente a partir de 1975<sup>16</sup>.

Ao longo do processo de redemocratização nos anos 80, observa-se a expansão e autodenominação das ONGs<sup>17</sup> no Brasil (FISCHER; FISCHER, 1994). Teixeira (2003, p. 21) classifica quatro conjuntos de organizações que ocupam o espaço denominado por essa sigla no Brasil. O primeiro, composto pelas organizações de “assessoria e apoio” aos movimentos populares, como os centros de educação popular. O segundo grupo surge no final da década de 1980, com novos tipos de ONGs: ambientalistas, de atendimento a “meninos de rua”, de apoio aos portadores de HIV, de apoio indígena, entre outras. O terceiro grupo aparece na década de 1990, disputando o veio das ONGs e, assim, também se autodenominando, como alguns grupos e fundações empresariais. Por último, no quarto conjunto, entram as entidades que anteriormente denominavam-se apenas como filantrópicas, e passam a definir-se por si e por outros (como alguns órgãos do governo e a imprensa) também como não-governamentais. Logo, sob uma mesma sigla denominam-se diferentes organizações, e se levarmos em conta que por parte de várias dessas há “um discurso semelhante – a necessidade do fortalecimento da sociedade civil e a importância da democracia e dos direitos cidadãos –, a confusão só tende a aumentar”.

Conceitualmente, o terceiro setor traz uma série de debilidades e fragilidades, desde a tradução literal do vocabulário sociológico americano, *third sector*,

---

<sup>16</sup> “Cerca de 68% das ONGs surgiram depois de 1975. Um número significativo (17% data de 1950 a 1960 e os restantes 15% distribuem-se de maneira regular pelas décadas anteriores”. (FERNANDES, 1994, p. 69) Outro fato, também destacado, é o surgimento das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspiradas na Teologia da Libertação, a partir de 1968, com franca expansão na década de 70.

<sup>17</sup> Historicamente a expressão ONG foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1940, após a Segunda Guerra Mundial, com o uso da denominação *Non-Governmental Organizations* (NGOs), para designar entidades não-oficiais, supranacionais e internacionais, que recebiam ajuda de órgãos públicos para executar projetos de interesse social para o desenvolvimento comunitário. No Brasil, embora não haja oficialmente uma denominação jurídica para a sigla, está relacionada às entidades que surgiram para apoiar movimentos sociais e organizações populares de base comunitária, as quais eram financiadas por organizações estrangeiras (CARVALHO, 1998.; REZENDE, 2004.; TEIXEIRA, 2003).

à imprecisão quanto ao conjunto de organizações que compreende. Ou seja, como boa parte dos conceitos utilizados no Brasil, este é mais um que não tem uma *nacionalidade*, nem *procedência* e nem *funcionalidade* específica (FALCONER, 1999; MONTAÑO, 2002).

Vários cientistas sociais, advogados, administradores entre outros, buscam até hoje um conceito unificador, já que o único consenso existente refere-se a um terceiro setor já que, pressupõe-se a existência de um primeiro setor (Estado) e de um segundo setor (mercado). Outro ponto, é quanto a forma mais “profissionalizada” de atuação do setor, entendida dentro da mesma lógica da administração gerencial, já citada por Bresser Pereira. Pasquinelli (1993), ao discutir a presença e repercussões do terceiro setor na Itália, comparando com outros países (Holanda, Noruega, Grã-Bretanha e Inglaterra), salienta que a concepção de espaço público autônomo entre Estado e mercado também é marcante, embora relativamente recente na discussão cultural, e que a possibilidade de o privado transformar-se em atos da política social é crescente.

O conceito clássico sobre terceiro setor, no Brasil, é o estabelecido por Fernandes (1994, p. 21), que partindo da lógica de combinações resultantes entre os agentes e fins públicos e privados e da diversidade de características organizacionais e de práticas, define-o como “um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos”, ou de modo mais detalhado, como

composto de organizações sem fins lucrativos, criadas e mantidas pela ênfase na participação voluntária, num âmbito não-governamental, dando continuidade às práticas tradicionais da caridade, da filantropia e do mecenato e expansão do seu sentido para outros domínios, graças, sobretudo, à incorporação do conceito de cidadania e de suas múltiplas manifestações na sociedade civil (FERNANDES, 1997, p.27).

Numa visão americanizada sobre o termo, Salamon e Anheier *apud* Alves (1999, p.15), explicam que há uma virtual revolução associativa mundial, a qual faz emergir o expressivo terceiro setor, sendo composto por:



(a) organizações estruturadas; (b) localizadas fora do aparato formal do Estado; (c) que não são destinadas a distribuir lucros auferidos com suas atividades entre os seus diretores ou entre o conjunto de acionistas; (d) autogovernadas; (e) envolvendo indivíduos num significativo esforço voluntário.

Sob uma ótica gerencialista, Hudson (1999, p. XI) propõe uma definição mais humanista do terceiro setor, afirmando ser “o conjunto de todas as organizações cujos objetivos principais são sociais, em vez de econômicos [...] são criadas e mantidas por pessoas que acreditam que mudanças são necessárias e que desejam, elas mesmas, tomar providências neste sentido”. Nessa mesma linha, Grau (1998b, p.3) afirma que o denominado como terceiro setor expressa precisamente “una vontade de auto-organización social em pos de las satisfacción de necesidades colectivas cuyo sustento básico és la solidaridad social. Los entes que integram o tercer sector constituyen, en tal sentido, una escuela de democracia”.

Pelas definições expostas, pode-se perceber a miscelânea de idéias, concepções, boas intenções, práticas e pré-requisitos, gerando um campo de confuso entendimento. Como afirma Montaño (2002), há uma falta de rigor teórico e um distanciamento ideológico com a área social que geram *cuatro debilidades* nos conceitos: dever-se-ia referir ao terceiro ou primeiro setor; quais as entidades o compõem; o conceito antes confunde que esclarece; a generalidade de características das organizações que o compõe (não-governamentais, auto-governadas e não-lucrativas). Assim, se o conceito surgiu para superar a dicotomia público / privado e ao considerá-lo como sociedade civil, historicamente, deveria aparecer como o primeiro setor. Caso contrário, resta saber se a formulação do setor está apenas vinculada à mera prestação de serviços, dentro da lógica do mercado.

A falta de acordo entre os teóricos e pesquisadores sobre quais organizações compõem o terceiro setor - uma das grandes polêmicas discutidas pelos seus simpatizantes - estabelece diferentes fronteiras ao mesmo tempo em que se sobrepõem. Pode-se observar, no conjunto dos conceitos dos autores já citados, que não fica claro quais tipos de *organizações sem fins lucrativos* estão englobadas no setor. Na definição de Salamon e Anheier *apud* Alves (1999), ao utilizarem *organizações estruturadas*, parece referirem-se apenas a organizações formais, enquanto Fernandes (1997), Hudson (1999) e Grau (1998b) parecem englobar outros

processos organizativos e até atividades informais. Fica como questão, se a expressão terceiro setor compreende os diferentes tipos de pessoas físicas e jurídicas (fundações, sociedades e associações civis)<sup>18</sup> e formas institucionais e organizacionais apresentadas sob siglas que surgem a cada dia, tais como: novos movimentos sociais (NMS), organizações não-governamentais (ONG), organizações não-lucrativas (ONL), organizações da sociedade civil (OSC), organizações do terceiro setor (OTS) e, mais recentemente, as Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Em outras palavras: “É possível colocar debaixo do mesmo guarda-chuva fundações, sindicatos e terreiros de umbanda?” (COSTA JÚNIOR, 1998, p. 2).

Pode-se arriscar responder, então, que o conceito de terceiro setor *antes confunde que esclarece*, por enunciar mais de uma categoria ontologicamente constatável na realidade, representando um construto de idéias, mesclado por diferentes protagonistas e com interesses diversos.

Devido a influências históricas, de acordo com o senso comum, há uma correspondência direta entre ONGs e terceiro setor, embora muitas organizações sequer tenham a noção do que se trata, ou muitas das que têm, não se consideram como parte do setor. Teodósio e Resende (1999) afirmam que as ONGs estariam como principais componentes do terceiro setor, já que as diferentes terminologias não passam de neologismos surgidos na esteira do processo de expansão da lógica neoliberal de condução dos governos das economias capitalistas centrais. Por outro lado, Falconer (1999, p.3) destaca que foi à revelia e com a oposição das ONGs que se construiu um espaço chamado terceiro setor. “Tampouco foi a identidade das

---

<sup>18</sup> De acordo com o novo Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, Art. 44, existem esses três tipos de pessoas jurídicas de direito privado que podem ter ou não caráter lucrativo (BRASIL, 2002). Nesse caso, nos referimos àquelas sem fins lucrativos, porém, também, às ações de responsabilidade social das empresas privadas que crescem fortemente no país.

tradicionais 'filantrópicas', ou mesmo as associações comunitárias e de base que deu o tom ao recém descoberto setor"<sup>19</sup>.

O caráter *não-governamental, auto-governado e não-lucrativo*, enfatizado por Montaño (2002) deve receber especial atenção nas análises teóricas. Considero emblemática, em termos heurísticos, a caracterização do terceiro setor feita, principalmente, pela negação de sua substância, ou seja, definido genericamente por aquilo que ele não é: não-governamental, não-estatal, não-lucrativo e, utopicamente, como o mito que persegue, auto-governado e auto-sustentável.

Buscando fortalecer conceitualmente o setor, alguns autores têm convencionado o uso de classificações referidas à diversidade e pluralidade das organizações que o compõem. Como exemplo, Carvalho (1998) compreende que o setor é composto por *organizações solidárias*, congregando uma variedade de entidades sem fins lucrativos com diferentes peculiaridades: *entidades comunitárias*, regidas pelo princípio da reciprocidade, com atuação microterritorial e pouca visibilidade; *entidades filantrópicas*, que são prestadoras de serviços assistenciais destinadas a segmentos mais vulneráveis (idosos, pessoas com deficiência, pobres etc); *entidades ligadas a diversas igrejas*, orientadas pela caridade e compaixão para prestação de serviços assistenciais, funcionando muitas vezes como verdadeiras empresas; e *entidades voltadas ao fortalecimento da cidadania e defesa das minorias*, identificadas também como ONGs, marcando a diferença das demais pelo desenvolvimento de ações de *multiple advocacy* e *empowerment* das minorias sociais.

Tentativas tipológicas como esta demonstram a sobreposição de fatores para caracterização das entidades do terceiro setor, dificultando a definição de um eixo claro para sua classificação. Além disso, o universo ampliado que o terceiro setor se propôs abarcar dificulta dimensionar qual o seu tamanho no país. Não há consensos, nem dados atualizados que traduzam quem são as organizações que o compõem, o que

---

<sup>19</sup> O autor também acrescenta a esta maneira problemática do surgimento do setor o seu processo de constituição à moda brasileira, já que nasceu *de fora para dentro: de fora do país*, pelos diferentes e obscuros interesses de "ajuda" de bancos e agências internacionais; *de fora do setor*, devido à instigante nova "solidariedade" governamental que convoca a sociedade civil para unir forças e vencer a nova questão social do combate à pobreza e à exclusão social.

fazem, com quais recursos e, conseqüentemente, quais os resultados reais que vêm trazendo para o desenvolvimento social.

Os *sites* da Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e da Rede de Informações do Terceiro Setor (RITS) apresentavam em julho de 2004, números de pesquisa de 1994 e 1995 sobre o universo das entidades sem fins lucrativos (ASSOCIAÇÃO..., 2004; REDE..., 2004). Em 1994, no Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) havia mais de 40 mil entidades registradas. Segundo dados da Secretaria da Receita Federal, em 1995, existiam 220 mil organizações sem fins lucrativos cadastradas; no Registro Administrativo de Informações Sociais (RAIS), eram 250 mil e movimentaram R\$ 10,6 bilhões, o equivalente a 1,5% do PIB daquele ano. Tais informações são dos levantamentos pioneiros realizados por Landim e Beres (1999), resultantes da pesquisa comparativa desenvolvida pela *John Hopkins University* sobre as dimensões do setor não-lucrativo em diferentes países.

Barbosa (2003) cita a estimativa que existem 219 mil entidades sem fins lucrativos inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

Montaño (2002) cita dados, divulgados na edição da Revista Veja, de 14 de junho de 2000, da Organização das Nações Unidas: em 1998, existiam no Brasil 200 mil ONGs, sendo 32 mil de atuação internacional. De acordo com Rezende (2004), segundo dados da Revista Integração (maio 2004), estima-se que atualmente existam 500 mil organizações do terceiro setor no país.

Em 2002, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, em parceria com a ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), realizaram um estudo sobre as *Fundações e*

*Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil (FASFIL)*<sup>20</sup>. A partir do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE, que cobre o universo das organizações com Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), conseguiu-se analisar o crescimento das FASFIL entre 1996 e 2002. Pela natureza jurídica das organizações cadastradas como *Entidade Sem Fins Lucrativos*, foram encontradas 500.155 entidades. Depois de classificados os dados coletados pelo parâmetro da *Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households (COPNI)*<sup>21</sup>, definido pelas Nações Unidas, pode-se afirmar que o Brasil contava, em 2002, com 276 mil FASFIL, representando 55% do total das entidades sem fins lucrativos e 5% do total de organizações públicas e privadas cadastradas no CEMPRE.

Em setembro de 2003, foi lançada a proposta do Censo do Terceiro Setor, por meio do Mapa do Terceiro Setor, sob a responsabilidade do Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS) da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com a Fundação ORSA e Fundação Salvador Arena. Este segue basicamente os mesmos critérios adotados na pesquisa das FASFIL, porém, a metodologia está baseada no auto-preenchimento e atualização de dados pelas próprias entidades. Atualmente, existem cerca de 4 mil entidades cadastradas (MAPA..., 2006). Pelo acompanhamento que tenho feito do censo, parece que mais uma vez, trata-se de um levantamento que está predominantemente sendo realizada na Região Sudeste do Brasil, onde se concentram a maior parte dessas organizações.

Como se percebe, além de não existirem consensos quantos aos números reais, os dados sobre o setor são imprecisos e desatualizados, o que vem originando

---

<sup>20</sup> A definição conceitual e metodológica das FASFIL foi elaborada a partir da metodologia do *Handbook on Non Profit Institutions in the System of National Accounts* pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas em parceria com a *John Hopkins University*, em 2002, definindo cinco critérios para classificação de tais organizações: "(i) privadas, não integrantes, portanto, do aparelho do Estado; (ii) sem fins lucrativos, isto é, organizações que não distribuem eventuais excedentes entre proprietários ou diretores e que não possuem como razão primeira de existência a geração de lucros – podem gerá-los desde que aplicados em atividades fins; (iii) institucionalizadas, isto é, legalmente constituídas; (iv) auto-administradas ou capazes de gerenciar suas próprias atividades; e (v) voluntárias, na medida em que podem ser constituídas livremente por qualquer grupo de pessoas, isto é, a atividade de associação ou fundação da entidade é livremente decidida pelos sócios fundadores. No caso brasileiro, esses critérios correspondem a três figuras jurídicas dentro do novo Código Civil: associações, fundações e organizações religiosas" (IBGE, 2004, p.16).

<sup>21</sup> Para mais informações sobre o COPNI, consultar o site: <http://www.unsstats.un.org/unsd/cr/registry>.

várias iniciativas pontuais, que não conseguem afirmar seguramente quantas e quem são as organizações sem fins lucrativos no Brasil, muito menos quem compõem e qual a expansão quantitativa e, principalmente, qualitativa do chamado terceiro setor.

Efemeridades e modismos à parte, mesmo diante das ponderações e críticas ao terceiro setor – a terminologia relativamente recente, a legalidade ainda confusa, a falta de informações sistemáticas e confiáveis, entre outros fatores – esta é uma *idéia* que parece ter “pegado” no Brasil: virou *realidade* e vem buscando seu fortalecimento e identidade (ARAÚJO, 1999). Isso pode ser comprovado pelo espaço que vem ganhando na mídia<sup>22</sup>, no relacionamento com as empresas privadas<sup>23</sup>, nos meios acadêmicos<sup>24</sup> e, conseqüentemente, nas políticas governamentais (COSTA JÚNIOR, 1998). Ou seja, são os efeitos *hegemônicos* da *opinião pública* sobre o tema, que mesmo com a recente mudança de governo, vem buscando legitimar o terceiro setor.

### 2.2.3 A legitimidade do terceiro setor

As polêmicas sobre a identidade e caracterização do terceiro setor geram, como conseqüência, o desafio de sua *legitimidade*. Entende-se aqui a legitimidade,

---

<sup>22</sup> Vários meios de comunicação impressos vêm dedicando permanentemente colunas semanais (Ex: a Folha de São Paulo e o Jornal Valor Econômico) e edições especiais sobre o tema (Ex.: Revistas Exame, Veja). Também aumentaram o número de iniciativas sociais virtuais por meio de *sites* e redes na Internet, a exemplo da Rede de Informações sobre o Terceiro Setor (RITS).

<sup>23</sup> Observa-se que aumentaram as ações de responsabilidade social, cidadania corporativa e o investimento social das empresas, que além de apoiar de maneira dita “mais profissionalizada” projetos e organizações da sociedade civil, fundam seus “braços sociais” (institutos e fundações) e se congregam por meio de redes e organizações do terceiro setor, como, por exemplo, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE); Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidades Social; Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social Privado (IDIS); entre outros. Ver pesquisa realizada por Peliano (2001) que traz informações importantes sobre a ação social das empresas.

<sup>24</sup> Em 1994, foi criado o Centro de Estudos do Terceiro Setor (CETS), da Fundação Getulio Vargas, em São Paulo, com os objetivos de formação de gestores para organizações sem fins lucrativos e disseminação do conceito do terceiro setor. Atualmente, existem vários centros e grupos de estudos ligados a instituições de ensino superior com objetivos similares e diferentes formas de atuação que vão desde cursos (na graduação e pós-graduação) e pesquisas, até consultorias mirabolantes, propondo técnicas de gestão e “soluções mágicas” para os problemas das organizações.

dentro das bases conceituais weberianas, como associada ao desempenho e performance organizacional. Pode-se, assim, defini-la como uma ‘justificação moral para ações políticas e sociais’ (ATAK, 1999), assumindo um formato funcional-processual – segue regras e normas estabelecidas dentro de um sistema legal – ou um formato mais substantivo-motivacional – que se preocupa, principalmente, com resultados. Dessa maneira, a legitimidade pode ser legal e técnica refletida em processos que visam à performance organizacional, mas também pode ser cultural e social<sup>25</sup>. No caso aqui estudado, o chamado terceiro setor no Brasil, analisa-se a legitimidade do ponto de vista técnico e legal.

De acordo com Salamon (1997), mesmo nos países cuja atuação do setor é mais consistente, ainda há um baixo nível de informação e um “limbo legal”. Pasquinelli (1993) avalia, entretanto, que há uma tendência mundial imposta pela lógica do terceiro setor quanto ao aumento da produção legislativa, principalmente no que se refere a suas relações de complementação e/ou suplementação com o Estado, citando como exemplo o caso italiano. Quanto ao Brasil, têm crescido as propostas e a aprovação de legislação pertinente, embora sem se conseguir tipificar o setor para fins jurídicos. Aqui se pode ainda considerar outros aspectos impeditivos, tais como a atuação fraudulenta de algumas ONGs, a utilização imprópria de recursos e a falta de transparência contábil e financeira das organizações.

Como já afirmei anteriormente, não há dúvida de que a expressão terceiro setor, no Brasil, aparece como um dos produtos da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. Considera-se como marco oficializador da sua legitimação e expansão acompanhado pela “inovação” das parcerias, a criação do Conselho da Comunidade Solidária por decreto presidencial, no governo Fernando Henrique Cardoso, em fevereiro daquele ano. Tal ato ocorre, concomitantemente, com a extinção da Legião

---

<sup>25</sup> Para mais análises sobre o conceito de legitimidade, ver Atak (1999).

Brasileira de Assistência (LBA)<sup>26</sup>, visando a romper a longa história de práticas assistencialistas na área social. A responsabilidade do Conselho, no entanto, não era gerir os convênios da antiga LBA que, de fato, foram transferidos para a recém-criada Secretaria Nacional de Assistência Social, ligada ao Ministério da Previdência (CARDOSO *et al.*, 2002).

O Conselho foi criado partindo de duas premissas: havia se constituído no Brasil, na metade da década de 1990, uma sociedade informada, participativa e responsável, que devia ser fortalecida; e constatava-se relativa má utilização de recursos públicos na área social. Para isso, fundamentou-se na focalização das políticas dos setores sociais, na participação e ampliação das parcerias entre Estado e sociedade e na experimentação de “novos” modelos e padrões de programas e projetos. Suas funções precípuas, portanto, eram de promover o diálogo público entre governo e sociedade, desenvolver programas inovadores e fortalecer a sociedade civil (OLIVEIRA, 2000). No relatório produzido ao término do governo Fernando Henrique Cardoso, descreve-se como função do Conselho “mobilizar a sociedade em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento social”. (CARDOSO *et al.*, 2002, p. 11)

O Conselho da Comunidade Solidária foi estruturado com 21 membros da sociedade civil e 10 ministros de Estado, com a missão de propor e opinar sobre as ações prioritárias na área social, sendo administrado por uma Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária, encarregada de coordenar ações governamentais de combate à fome e à pobreza. Reproduzia, em boa medida, o modelo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) criado em 1993, pelo então presidente Itamar Franco. Uma diferença básica é que no Consea os representantes da sociedade civil teriam sido indicados por entidades da sociedade civil, enquanto na Comunidade Solidária foram convidadas “personalidades com atuação reconhecida na promoção da cidadania e do desenvolvimento”. Optou-se pelo “critério da legitimidade, não pelo da representatividade” (CARDOSO *et al.*, 2002, p. 8). Defendendo-se das críticas e

---

<sup>26</sup> Mestriner (2001) afirma que o Decreto de Lei nº 4830, de 15/10/1942, institui a LBA pelo Presidente Getulio Vargas, com o objetivo de prestar assistência social, diretamente ou em colaboração com organizações assistenciais; e para tanto, distribui, também, auxílios financeiros e subvenções para tais organizações. Futuramente, criou-se sistema de convênios com as entidades. Presidida estatutariamente pela primeira-dama da República, possuía um princípio de subsidiaridade, incentivando o voluntariado feminino, estimulado pela presença da “bondade” da mulher do governante (primeiro-damismo).



denúncia recebidas sobre tais critérios, Miguel Darcy de Oliveira, um dos destacados conselheiros, afirma: “Na democracia é assim, o governo propõe, a oposição contrapõe e a sociedade debate” (OLIVEIRA, 2000, p. 24).

A Comunidade Solidária foi presidida durante toda a sua existência (até 2002), pela então primeira-dama, Ruth Cardoso, gerando uma série de críticas sobre as dúvidas à cerca da instituição que emergia, principalmente, se era ou não era governo, se era uma terceira coisa que surgia entre o governo e a sociedade, sobre quem proveriam os recursos para seu funcionamento etc.

A ambigüidade entre ser ou não ser governo, mais acentuada na primeira-dama, permeava todo o Conselho. Percebidos pela opinião pública como governo, foi de Ruth Cardoso e do Conselho que se cobraram a extinção da LBA e todos os seus efeitos, naquele momento vistos como negativos, principalmente o atraso do pagamento de convênios com instituições de apoio a idosos, **deficientes** e crianças. [...] As vozes de desagrado vinham da opinião pública, da imprensa, de dentro do governo e dos próprios conselheiros, crescentemente insatisfeitos com o papel de meros debatedores das graves necessidades do país. Nesta etapa era mais fácil definir a Comunidade Solidária pelo que ela não queria ser: **“não é governo, não é assistencialista, não é responsável pelas políticas públicas na área social, não é a substituição da LBA, não é pelo conselho anterior”** (CARDOSO *et al.*, 2002, p. 8, grifo meu)

Dando explicações para tais imprecisões, Oliveira (2000, p. 24) destaca que: “a iniciativa veio do governo, que garante a infra-estrutura básica para o funcionamento da Comunidade Solidária. Mas dizemos também que [ ] não é governo, pois vai além do governo, tem autonomia de decisão e capacidade propositiva autônoma”.

Observa-se que, de certa forma, mesmo diante de toda tentativa de padrão inovador dessa organização, se perpetuavam formas gerenciais ligadas ao primeiro-damismo, por mais profissionalizadas e arrojadas que se propusessem a ser.

Importante destacar o padrão de financiamento da Comunidade Solidária que, além de contar em boa parte com recursos públicos, contava com uma multiplicidade de fontes nacionais e internacionais, “incluindo ampla captação de fundos com o setor privado / empresarial” (OLIVEIRA, 2000, p. 25). Nota-se que, assim, expande-se, também, a ampla onda da responsabilidade social empresarial,

manifestada por “bondade ou interesse”, filantropia ou compromisso social das empresas<sup>27</sup> (PELIANO, 2001).

Por todas as propostas da Comunidade Solidária, percebe-se um explícito projeto progressivo de transmissão de responsabilidades do público para o privado, legitimando-se pelas vias do chamado terceiro setor e da responsabilidade social empresarial. Esse fato, pode ser um indício de por que muitas organizações especializadas na área da deficiência não aderiram no todo a tais inovações, uma vez que os “programas inovadores” do Conselho representavam ameaças, principalmente, quanto à concorrência desleal na captação de recursos.

Para explicitar mais os processos de terceirização, escusas quanto à obrigação do financiamento estatal e certa despolitização da sociedade civil que o Conselho propunha, cabe citar uma declaração feita em um dos documentos produzidos pela sua presidenta, junto com seus braços-fortes, os conselheiros Miguel Darcy e Augusto de Franco:

As organizações da sociedade não podem mais se imaginar como complementares à ação do Estado e, nessa condição, continuar reivindicando ser financiadas pelo Estado, para fazer aquelas coisas que o Estado **não pode e não quer mais fazer** e, portanto, prefere **terceirizar** para a Sociedade Civil. [ ] O público não é monopólio do Estado. Existem políticas públicas em ações públicas que não devem ser feitas pelo Estado, não porque o Estado esteja descompromissando ou renunciando a cumprir seu papel constitucional nem porque o Estado esteja terceirizando suas responsabilidades. Ou seja, a parceria com a sociedade não é consequência de razões, diretas ou inversas, de Estado. Seu fundamento está, isto sim, em razões da própria sociedade (CARDOSO; FRANCO; OLIVEIRA, 2000, p. 29 – grifos meus)

Agravando-se as críticas ao Conselho da Comunidade Solidária, este foi criando um perfil dito afirmativo, tendo como ponto de partida:

o reconhecimento e valorização do novo protagonismo da sociedade civil na promoção da democracia e no desenvolvimento. Era necessário criar canais de diálogo e colaboração entre a sociedade e o **governo**. Nesta busca de um espaço original de atuação, a Comunidade Solidária foi definindo seu papel

---

<sup>27</sup> A pesquisa “Bondade ou Interesse? Como e por que as empresas atuam na área social”, realizada pelo IPEA e coordenada por Anna Peliano, em 2000, enfatiza vários aspectos importantes do novo movimento criado pelas empresas, no sentido de aumentar sua contribuição para o social e de complementar a ação do Estado por meio das parcerias, porém, sem assumir a responsabilidade formal pela prestação de serviços básicos (PELIANO, 2001).

estratégico como articuladora de **parcerias** e promotora de novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade (CARDOSO *et al.*, 2002, p. 8, grifo meu).

Nessa afirmação fica evidenciado como o discurso das parcerias foi cada vez mais sendo fortalecido e virando a “bandeira de luta” da nova estratégia articuladora de ações entre a sociedade e o governo, não necessariamente com o Estado.

Um ponto culminante na história da Comunidade Solidária aconteceu entre maio e junho de 1996, após uma crise interna que resultou na saída de dois conselheiros<sup>28</sup>. O Conselho foi reestruturado, levando-se em conta a necessidade de aprimorar os canais políticos de diálogo entre o governo e a sociedade sobre temas relacionados às estratégias de desenvolvimento social para o Brasil (ARAÚJO, 1999, 2002a).

Para a melhoria da discussão entre protagonistas governamentais e não-governamentais, com vistas à “harmonização” e à solução dos problemas sociais, foram criadas as Rodadas de Interlocução Política que consistiam em reuniões e debates com grupos de trabalho, definidas como “um novo estilo para formulação de políticas sociais”. Nas quinze Rodadas realizadas, com a participação de mais de 500 interlocutores *selecionados*<sup>29</sup> pelo Comitê Executivo do Conselho, foram retirados consensualmente como principais resultados: “leis, resoluções, programas criados ou reformulados e publicações editadas” (CARDOSO *et al.* 2002, p.85-89)

À idéia de terceiro setor difundida pelo Comunidade Solidária levou a atribuir-lhe o caráter de sinônimo do *ressurgimento e reorganização* da sociedade civil, de setor *privado porém público*<sup>30</sup>, de *público não-estatal*, entre outras denominações. Como

---

<sup>28</sup> A saída de Hebert de Souza (Betinho) devido à falta de real compromisso governamental (principalmente no financiamento para a área social), fez com que, sob forma de protesto, o conselheiro representante da ABONG, Jorge Eduardo Durão, pedisse renúncia. Betinho é considerado um dos maiores articuladores sociais do Brasil, nos últimos anos, devido à idealização da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, iniciada em 1993, com a Campanha Natal sem Fome.

<sup>29</sup> Como desde a concepção do Conselho os interlocutores eram ligados ao Estado (ministros e gestores governamentais) e representantes das organizações do terceiro setor, das universidades, das empresas e especialistas. Nesse sentido, Montaño (2001 p.53) faz a crítica de que o terceiro setor foi “cunhado por *intelectuais orgânicos do capital*, e isso sinaliza clara ligação com os interesses de classe, nas transformações necessárias à burguesia” (itálico do autor).

<sup>30</sup> Expressão firmada como título de uma das primeiras obras específicas sobre o tema, publicada no Brasil por Rubem César Fernandes (1994).

estratégia para fortalecimento dessas concepções, foi criado o Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil, com financiamento do BID, apoio da Unesco e da Fundação Banco do Brasil, tendo três grandes componentes: 1. revisão da legislação que regulamenta as atividades do terceiro setor; 2. estímulo ao trabalho voluntário, com a criação do Programa Voluntários; 3. apoio à produção e disseminação de conhecimentos e informações sobre o terceiro setor, por meio da Rede de Informações sobre o Terceiro Setor (RITS). A partir de então, o Conselho implantou programas sociais<sup>31</sup> considerados inovadores, devido às diretrizes que os norteavam: focalização em municípios mais pobres, escolhidos mediante certos indicadores e critérios (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, idade, renda familiar, entre outros); descentralização na execução; e transparência, entendida pela exigência de uso de sistemas de informação, monitoramento e avaliação (CARDOSO *et al.*, 2002).

Na época, tais iniciativas vieram substituir a implementação das políticas sociais anteriores, tendo em vista que, em alguns casos, houve recursos públicos federais garantidos para sua implementação durante todo o governo. Estrategicamente, os programas foram fundando associações privadas (OSCIPs), justificadas, em princípio, pela necessidade de maior flexibilidade para administração e captação de recursos junto a empresas e organizações internacionais. Aproximando-se do término do mandato do governo, o surgimento de várias organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, apresentou-se como um “exemplo” de fortalecimento da sociedade civil, com vistas à continuidade das ações desenvolvidas, agora expressas formalmente como “privadas porém públicas”.

Outro ponto de destaque com relação à atuação do Conselho é referente à regulamentação do chamado<sup>32</sup> Marco Legal do Terceiro Setor, surgido a partir de duas

---

<sup>31</sup> Os programas foram surgindo durante toda a existência da Comunidade Solidária, mediante diferentes contextos e justificativas: Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária, em 1996; Rits e Programa Voluntários, em 1997; Programa Artesanato Solidário, em 1998; Rede Jovem e Comunidade Ativa, em 1999. Cardoso *et al.* (2002) trazem detalhadamente toda a história dessas iniciativas.

<sup>32</sup> Embora seja assim intitulado, em nenhum momento no texto da lei o termo terceiro setor é citado, permanecendo indefinido legalmente o seu significado. Barbosa (2003, p.3), numa avaliação positiva sobre a Lei, conclui que “Talvez não se deva identificar a Lei nº 9.790/99 como ‘a lei do terceiro setor’ - seria tomar a parte pelo todo”.

das Rodadas já referidas (em 06/10/1997 e em 04/05/1998). Suas principais conquistas são:

- o apoio e aprovação da Lei nº. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que definiu e regulamentou o trabalho voluntário, estabelecendo a inexistência de vínculo empregatício e conseqüentes obrigações trabalhistas e previdenciárias;
- a proposta de criação do chamado Marco Legal do Terceiro Setor, marcada pela elaboração do Projeto de Lei nº. 4.690 / 98, em que se propõe a criação da qualificação das Organizações da Sociedade Civil de Caráter Público, iniciativa que culmina com a aprovação da Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999 (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1997, 1998).

A Lei nº 9790 / 99, Lei das OSCIPs ou Marco Legal do Terceiro Setor, como é conhecida, dispõe da qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, as intituladas OSCIPs e institui e disciplina o Termo de Parceria para a relação destas com o Estado. Sua regulamentação ocorreu pelo Decreto nº. 3.100, de 30 de junho de 1999, e da Portaria do Ministério da Justiça nº. 361, de 27 de julho de 1999 (CARDOSO *et al.*, 2002, p.85-89).

Algumas ONGs e entidades filantrópicas foram contra essa Lei, na época de sua publicação. Entre os motivos da oposição, destacavam-se: a ausência de dedução do Imposto de Renda das doações para fundos de educação, saúde, assistência social e meio ambiente; os riscos de avaliações unilaterais para implantação do Termo de Parceria entre governo e OSCIP; e a falta de consolidação com relação à legislação que a antecedeu, como era o caso do Registro no CNAS<sup>33</sup>, da Declaração de Utilidade

---

<sup>33</sup> Regulado pela Resolução CNAS nº. 31 de 24 de fevereiro de 1999, a qual determina a necessidade de registro para organizações sem fins lucrativos que promovam atividades ligadas à educação, saúde e assistência social, “ações de prevenção, habilitação reabilitação e integração comunitária de pessoas portadoras de deficiência”. O registro no CNAS é requisito necessário para obtenção do título de Utilidade Pública Federal e do CEBAS (REZENDE, 2004; SZAZI, 2003).

Pública<sup>34</sup> e da Certificação de Fins Filantrópicos, atual Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS<sup>35</sup>. Além disso, havia acusações de que a intencionalidade da lei era beneficiar apenas organizações ligadas aos programas do Comunidade Solidária (ARAÚJO, 1999, 2002a).

A ABONG, embora com posição contrária à lei, aceitou o convite para participar das Rodadas de Interlocução Política sobre o Marco Legal, por entendê-las como um espaço de expressão de seu posicionamento, e até se chegou a algum consenso na elaboração do projeto de lei. Quando este foi aprovado, porém, verificou-se que “as consultas não corresponderam ao produto final da Lei das OSCIPs” (BAVA, 2001 *apud* ALVES, 2003, p.22).

Augusto de Franco, prefaciando a publicação *OSCIP – A Lei nº. 9790 / 99 como alternativa para o Terceiro Setor* –, critica as organizações filantrópicas regidas pela legislação anterior “[...] pela visão ultrapassada da realidade [...] embora não sejam organizações estatais, respiram o mesmo ar estatista que impregna os departamentos governamentais”. Na época do surgimento da lei, também, afirma que o Marco Legal “não pegou” e tudo indica que vai demorar a “pegar” devido a outros fatores tais como: o preconceito ou desconhecimento dos dirigentes e funcionários estatais que ainda não

---

<sup>34</sup> Trata-se da titulação concedida às organizações sem fins lucrativos que sirvam desinteressadamente à coletividade, estatuída na Lei 91, de 28/8/1935, regulamentada pelo Decreto 50.571, de 2/5/1961, mediante ato do Ministro da Justiça, conforme fixado no Decreto 3.145, de 19/4/2000. O título é obtido nas esferas federal, estadual e municipal e como pré-requisitos mais importantes, estão a obrigatoriedade de constituição e atuação dentro do território nacional, a proibição de remuneração ou recebimento de vantagens a diretores e associados e a comprovação de que a entidade promove atividades na área de educação, ciência, cultura, artes ou filantrópicas em geral. Suas vantagens são: oferecer dedução fiscal no imposto de renda, em doações de pessoas jurídicas; acesso a subvenções e auxílios da União Federal e suas autarquias; possibilidades de realizar sorteios, desde que autorizados pelo Ministério da Fazenda (REZENDE, 2004; SZAZI, 2003).

<sup>35</sup> É concedido pelo CNAS, regulamentado pelo Decreto nº 2.536, de 6/4/1998, alterado pelos Decretos nº 3.504, de 13 de junho de 2000, 4.327, de 8/8/2002, e 4.381, de 17/9/2002. Sua principal vantagem é a possibilidade de imunidade quanto ao recolhimento da cota patronal, hoje estabelecida em 20% sobre o total mensal das remunerações pagas aos segurados empregados, empresários, trabalhadores avulsos e autônomos que lhes prestem serviços, além de outras isenções sobre impostos e taxas como COFINS, CPMF e PIS. Esta qualificação requer uma longa tramitação dentro da burocracia estatal, processo que supõe que a organização esteja inscrita há pelo menos três anos no CNAS (anteriormente nos Conselhos Estadual e no Municipal), assim como seja declarada de Utilidade Pública Federal. Também não pode distribuir lucros ou qualquer parcela do patrimônio aos seus associados, remunerar diretores e conselheiros em geral e deve aplicar, anualmente, em gratuidade, pelo menos 20% de sua receita bruta, cujo montante não poderá ser inferior à isenção de contribuições sociais usufruída (REZENDE, 2004; SZAZI, 2003).

se dispuseram a fomentar as atividades públicas das OSCIPS; as entidades sem fins lucrativos, já reconhecidas pelo Estado, estarem inseguras diante da inovação, principalmente com medo de perder aos poucos os benefícios que auferem. Por último, a mudança no Marco Legal enfrenta um emaranhado contraditório de dispositivos legais anteriores, que não podem ser removidos de forma simples (FERRAREZI, 2000, p.13-19).

Com o passar do tempo, mesmo algumas das organizações resistentes à nova lei, acabaram veladamente aderindo à idéia do Marco Legal, principalmente pelas “benesses” que aos poucos ela começou a oferecer:

- processo de qualificação menos oneroso e mais ágil: se, pela legislação anterior, demorava-se anos para obter o reconhecimento de *utilidade pública*, agora já se pode nascer como de *interesse público*;
- reconhecimento de áreas de atuação social que não eram contempladas na legislação anterior, explicitadas no Art. 3º, da Lei nº 9790 / 99, como, por exemplo, as organizações voltadas para “IX - experimentação, não lucrativa, de modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito”; “X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar”<sup>36</sup>;
- promessa de simplificação dos trâmites burocráticos, com maior controle público e social para acesso a recursos públicos, por meio dos Termos de Parceria; conseqüente possibilidade de gestão estratégica (mecanismos de planejamento, controle e avaliação) dos projetos que envolvem recursos públicos.

Szazi (2003) e Barbosa (2003) citam outras vantagens trazidas após a Lei 9.790/99:

- permissão para remuneração de dirigentes, a qual, conforme enfatiza Augusto de Franco, vinha colocar um fim na “hipocrisia institucionalizada que vigora há décadas no país: os verdadeiros dirigentes das organizações travestem-se de funcionários executivos, colocando ‘laranjas’ nas diretorias de suas entidades” (FERRAREZI, 2000,

---

<sup>36</sup> Embora se reconheça o excelente trabalho que vem sendo desenvolvido por algumas OSCIPs, voltado para o microcrédito, por exemplo, deve-se atentar que a nova legislação abriu-as para tantas áreas, inclusive para tornarem-se verdadeiras empresas de consultoria, que se intitulam como de fins não lucrativos e se revestem da qualificação para captação de recursos e isenção de alguns impostos.

p.17). Em princípio, a remuneração em decorrência de vínculo empregatício, impedia a isenção de imposto de renda da OSCIP, sendo permitida pela Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, em seu art. 37, e, posteriormente, pela Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002.

- concessão de benefícios e imunidades fiscais, antes disponíveis apenas para organizações com outras qualificações, com abertura das seguintes possibilidades: dedução do Imposto de Renda de pessoas jurídicas, até o limite de 2% do lucro operacional, sobre as doações feitas às OSCIPs (Medida Provisória 2158-35/01); recebimento de bens apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal (Portaria MF nº 245/02); recebimento de bens móveis da União, considerados anti-econômicos ou irrecuperáveis (Decreto nº 4.507/02).
- extensão do prazo, inicialmente fixado para 23/3/2001, até março de 2004, para acumular a qualificação de OSCIP e outros títulos federais (Utilidade Pública Federal e CEBAS), permitido pela Medida Provisória nº 2.216-37/01.

Buscando ter uma visão prática sobre a legitimidade de tais ações e legislações, fiz um levantamento sobre a evolução das OSCIPs, apresentado na Tabela 01. São sistematizados dados para análise comparativa da evolução do número de OSCIPS entre 2004 e 2006, nas suas diferentes áreas de atuação, coletados na base de dados disponível no *site* do Ministério da Justiça em diferentes períodos. Também identifica-se quantas das organizações qualificadas são atuantes na área de pessoas com deficiência.



**TABELA 01 – OSCIPs por finalidade de atuação, qualificadas até julho de 2004 e até maio de 2006 pelo Ministério da Justiça**

FINALIDADE	Nº OSCIPS EM 2004	%	OSCIPS NA ÁREA DA DEFICIÊNCIA (2004)	Nº OSCIPS EM 2006	%	OSCIPS NA ÁREA DA DEFICIÊNCIA (2006)	AUMENTO RELATIVO DE OSCIPS 2004-2006
Ambiental	384	17,3		548	14,7		42,7%
Assistencial	934	42,0	10	1404	37,6	31	50,3%
Beneficente				15	0,4		100%
Cidadania	7	0,3		128	3,4		1728,5%
Científica				3	0,08		100%
Cooperativas				2	0,05		100%
Creditícia	186	8,4		275	7,4		47,8%
Cultural	157	7,1		281	7,5		78,9%
Ecológico				1	0,03		100%
Educacional	143	6,4	2	195	5,2	2	36,3%
Esportista				10	0,3	1	100%
Ética	2	0,1		2	0,1		0%
Integração				23	0,6		100%
Jurídica	34	1,5		48	1,3		41,2%
Nutrição				3	0,08		100%
Outros	4	0,2		23	0,6		475%
Pesquisas	157	7,1	3	259	6,9		65%
Saúde	114	5,1	3	186	5,0	5	63,1%
Tecnologias Alternativas				6	0,2		100%
Voluntariado	4	0,2		18	0,5		350%
Sem Classificação	98	4,4	2	300	8,0	2	206%
<b>TOTAL</b>	<b>2224</b>	<b>100,0</b>	<b>20</b>	<b>3730</b>	<b>100,0</b>	<b>41</b>	<b>67,7%</b>

FONTE: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DJCTQ) Disponível em: <www.mj.gov.br/snj/oscip> Acesso em: 01 ago. 2004

Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DJCTQ) Disponível em: <www.mj.gov.br/snj/oscip> Acesso em: 10 mai. 2006.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 01, em agosto de 2004, existiam 2.224 organizações com a qualificação de OSCIPs, sendo a maioria organizações assistenciais (42%); ambientalistas (17,27%) e as recentes creditícias (8,36%). Observando os dados de maio de 2006, observa-se uma elevação deste número para 3.370 organizações, ou seja, um acréscimo de 67,7% das qualificações. Prevalece o maior número de OSCIPS nas áreas assistencial (37,6%), ambiental (14,7%), creditícias (7,4%), cultural (7,5%), pesquisa (6,9%), educacional (5,2%) e saúde (5,0%).

Tais dados, comparados com anos anteriores, mostram que gradativamente houve uma evolução tanto no número de pedidos de qualificação quanto no deferimento destes. De acordo com levantamento realizado pelo CETS (REVISTA

INTEGRAÇÃO nº 22, 2003), entre 1999 e 2002, dos 1.346 pedidos para qualificação como OSCIP, 60% foram deferidos, num total de 814 qualificações. Ressalta-se, porém, que, embora esses resultados tenham sido divulgados com declarações otimistas da Comunidade Solidária, este aumento nos primeiros anos da Lei foi relativo ao número de pedidos deferidos. Para exemplificar, em 1999, foram apenas 131 pedidos, sendo 8 deferidos. Deve-se atentar, então, que os números divulgados não estavam separados quanto aos pedidos indeferidos e reapresentados e pedidos novos, o que leva a entender que a quantidade de OSCIPs ainda era muito pequena na época, mostrando uma baixa aceitação da Lei, devido a alguns motivos citados por Alves (2003, p.4):

Em primeiro lugar, nenhum Termo de Parceria fora firmado até março de 2001. Então, como a grande vantagem de se qualificar como OSCIP é a possibilidade de firmar Termos de Parceria com o Estado, a própria má vontade do poder público em promover concursos de projetos e firmar Termos de Parceria teria afastado as organizações do Terceiro Setor desse instituto jurídico. [...] a falta de incentivos tributários, já que, além da isenção do Imposto de Renda, nenhuma outra forma de isenção exist[ia] para as OSCIPs [comparadas as entidades que dispõem de Utilidade Pública Federal, por exemplo].

O aumento de OSCIPs, portanto, certamente ocorre pela disseminação dos desdobramentos dos benefícios proporcionados pela lei a partir de 2002, tais como a autorização à doação de mercadorias apreendidas pela Receita Federal (Portaria MF nº 245/02); o recebimento de bens móveis da União, considerados antieconômicos ou irrecuperáveis (Decreto nº 4.507/02); a isenção do imposto de renda da entidade qualificada, mesmo que esta remunere seus dirigentes, em decorrência de vínculo empregatício (Medida Provisória nº 66 / 02). Além disso, ainda que em baixa escala, aumentaram-se o número de termos de parcerias (BARBOSA, 2003). A expansão aqui analisada, entre 2004 e 2006, é curiosa, considerando o maior aproveitamento da Lei durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva que, anteriormente, fazia parte do grupo que opunha-se aos ideais da Comunidade Solidária e da referida Lei.

Comparando com os dados atuais de deferimento, pode-se afirmar que o número de OSCIPs cresceu 413,4 vezes, desde o surgimento da Lei nº. 9.790 / 99, provavelmente devido a uma nova cultura que foi sendo criada, à diminuição de erros nos processos encaminhados e, conseqüentemente, ao aumento de processos

deferidos<sup>37</sup>. Além disso, leva-se a crer que o significativo aumento vem ocorrendo, inclusive, pelas próprias demandas pontuais que surgiram durante o governo Lula. Muitas dessas, são requeridas no âmbito dos próprios programas governamentais, e visam a aprimorar a execução e gestão destes, inclusive no que diz respeito às formas de repasse e gasto dos recursos financeiros, por meio de termos de parcerias. Tais fatos podem ser observados, por exemplo, quando analisamos, na Tabela 01, que entre 2004 e 2006 há o aparecimento de novas áreas de atuação das OSCIPs, tais como *tecnologias alternativas, nutrição, beneficente, esportes etc.*

Outro fato notável é o aumento de organizações classificadas em áreas mais genéricas como *cidadania*, as quais passam de sete OSCIPs, em 2004, para 128 em 2006; *sem classificação*, de 98 para 300 organizações; *integração*, com 23 organizações.

Importante ressaltar que, efetuando pesquisa por palavras-chave<sup>38</sup> presentes no tocante ao nome das organizações qualificadas como OSCIP, para identificar as que atuam na área de atendimento ou defesa de direitos da pessoa com deficiência – já que esta não existe na atual classificação – nota-se que há um baixo número de organizações em 2004 (apenas 20) e em 2006 (apenas 41), o que representa cerca de 1,1% do total de OSCIPs. Das 20 organizações encontradas em 2004, a metade foi classificada como de finalidade assistencial; 3 como promoção de saúde; 3 como centros de pesquisa; 2 educacionais; e 2 sem classificação. Em 2006, qualificam-se 21 associações assistenciais, 1 esportista e 2 em saúde. Tais informações mostram um dos motivos pelos quais não considerarei as OSCIPs como organizações especializadas, para os fins desta pesquisa, já que há uma baixa atuação no

---

<sup>37</sup> Conforme informações no site do Ministério da Justiça (2006), as principais causas para os indeferimentos dos processos referiam-se a questões técnicas: ausência de balanço patrimonial ou demonstração dos resultados do exercício; ausência de DIPJ (ou termo de compromisso); participação de servidor público na diretoria da organização; prestação onerosa de serviços de educação e saúde; ausência de cláusulas estatutárias obrigatórias. Para tanto, o Ministério criou um documento próprio orientando os interessados a este respeito.

<sup>38</sup> Deficiente(s), deficiência(s), portador(es) de(...), defeituoso(a), reabilitação, incapacitado(s), deformidade(s), excepcional(-ais), escola especial (-izado), necessidade(s) especial(is), reabilitação, cegueira, cego(as), paralisia, autista (-ismo), down, síndrome(s), surdez, surdo(-as), parapléxico(s), Sorri (-s), Pestalozzi(-s).

atendimentos educacional direto, pois prioriza outras atividades como formação de profissionais e pesquisas, conforme citarei detalharei adiante.

Na tentativa de contextualizar melhor a realidade, foram levantados dados mais recentes sobre as demais qualificações (Registro no CNAS, UPF e CEBAS), buscando comparar o número de organizações em períodos distintos, de acordo com os dados disponíveis sobre cada qualificação, entre 2004 e 2006. Tais dados são apresentados na Tabela 02, cabendo antes esclarecer os procedimentos para o levantamento destes.

Os dados mais atualizados obtidos são relativos às OSCIPs (já apresentados na Tabela 01) e a entidades com registros de Utilidade Pública Federal, disponibilizados num banco de dados *on-line* para consulta e pesquisa por nome da entidade, Estado e áreas de atuação, do Ministério da Justiça. Os dados coletados referem-se ao período até agosto de 2004 e até maio de 2006.

Quanto ao número de Registros no CNAS, os dados mais recentes conseguidos são datados de 10 de agosto de 2003, disponíveis no antigo *site* do CNAS, quando ainda vinculado ao Ministério da Assistência Social. Os dados de 2005 foram atualizados em 28 de setembro desse ano, e estavam disponíveis no *site* do atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, local onde está sediado o CNAS. Já o número de entidades com CEBAS são referentes a 2002, sistematizados no Balanço da Filantropia no Brasil (BRASIL, 2003). Os números de 2005 estão, também, disponíveis no *site* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

**TABELA 02 – Comparativo por Estados / regiões de organizações com qualificação de OSCIPs, Utilidade Pública Federal, Registro no CNAS e CEBAS, entre os anos de 2002 a 2006**

Região Estado	Nº de OSCIPs em 2004 <sup>i</sup>	Nº de OSCIPs em 2006 <sup>ii</sup>	Utilidade Pub.Federal 2004 <sup>iii</sup>	Utilidade Pub.Federal 2006 <sup>iv</sup>	Entidades Regist. no CNAS em 2003 <sup>v</sup>	Entidades Regist. no CNAS em 2005 <sup>vi</sup>	CEBAS 2002 <sup>vii</sup>	CEBAS 2005 <sup>viii</sup>
<b>NO</b>	<b>128</b>	<b>181</b>	<b>187</b>	<b>205</b>	<b>573</b>	<b>468</b>	<b>113</b>	<b>120</b>
AC	17	22	10	10	21	16	7	6
AM	14	25	35	38	82	61	23	24
AP	10	13	5	6	27	26	2	3
PA	31	48	63	65	222	180	45	44
RO	39	46	41	50	96	78	18	22
RR	4	9	5	5	8	5	3	3
TO	13	18	28	31	117	102	15	18
<b>NE</b>	<b>327</b>	<b>562</b>	<b>1187</b>	<b>1312</b>	<b>3378</b>	<b>2782</b>	<b>613</b>	<b>693</b>
AL	12	25	52	56	221	189	28	33
BA	84	139	320	379	557	407	145	173
CE	67	127	301	317	785	624	161	194
MA	18	31	95	111	504	484	27	31
PB	20	44	80	80	179	141	47	45
PE	65	100	152	160	586	494	103	103
PI	7	14	36	42	141	118	22	24
RN	30	41	77	86	223	180	41	47
SE	24	41	74	81	182	145	39	43
<b>CO</b>	<b>316</b>	<b>469</b>	<b>747</b>	<b>800</b>	<b>1044</b>	<b>661</b>	<b>358</b>	<b>415</b>
DF	201	287	213	219	229	136	95	106
GO	63	102	261	285	419	273	134	156
MS	32	49	157	171	211	123	50	94
MT	20	31	116	125	185	129	79	59
<b>SE</b>	<b>1039</b>	<b>1797</b>	<b>6182</b>	<b>6578</b>	<b>7202</b>	<b>3247</b>	<b>3868</b>	<b>4198</b>
ES	107	179	175	194	224	118	102	116
MG	150	270	1764	1913	2549	1500	1033	1147
RJ	172	283	841	852	965	476	482	518
SP	610	1065	3402	3619	3464	1153	2251	2417
<b>SUL</b>	<b>414</b>	<b>721</b>	<b>2480</b>	<b>2626</b>	<b>3280</b>	<b>1626</b>	<b>1593</b>	<b>1764</b>
PR	241	401	1091	1187	1403	701	661	741
RS	88	164	847	872	1169	544	611	673
SC	85	156	542	567	708	381	321	350
<b>TOTAL</b>	<b>2224</b>	<b>3730</b>	<b>10783</b>	<b>11521</b>	<b>15477</b>	<b>8784</b>	<b>6545</b>	<b>7190</b>

FONTES: <sup>i</sup> Dados compilados do Ministério da Justiça. Disponível em: [www.mj.gov.br/snj/oscip](http://www.mj.gov.br/snj/oscip) Acesso em: 01 ago.2004.

<sup>ii</sup> Dados compilados do Ministério da Justiça. Disponível em: [www.mj.gov.br/snj/oscip](http://www.mj.gov.br/snj/oscip) Acesso em: 10 mar. 2006.

<sup>iii</sup> Dados compilados do Ministério da Justiça. Disponível em: [www.mj.gov.br/snj/upf](http://www.mj.gov.br/snj/upf) Acesso em: 01 ago.2004

<sup>iv</sup> Dados compilados do Ministério da Justiça. Disponível em: [www.mj.gov.br/snj/upf](http://www.mj.gov.br/snj/upf) Acesso em: 10 mar. 2006.

<sup>v</sup> Cadastro de entidades registradas no CNAS atualizado em 10 ago.2003. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.gov.br/iframe/downloads/cnas> Acesso em: 01 ago. 2004.

<sup>vi</sup> Cadastro de entidades registradas do CNAS atualizado em 28 set. 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/iframe/downloads/cnas> Acesso em: 19 mai. 2006.

<sup>vii</sup> Dados referentes ao ano de 2002 apresentados no Balanço da Filantropia no Brasil (BRASIL, 2003).

<sup>viii</sup> Cadastro de entidades com CEBAS, atualizado em 28 set. 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/iframe/downloads/cnas> Acesso em 19 mai. 2006.

Conforme tabela 02, verifica-se que, proporcionalmente, há entre 2004 e 2006 um incremento de 67,7% no número de organizações qualificadas como OSCIPs, com crescimento, principalmente, nas regiões nordeste, sudeste e sul. Em compensação, há um aumento de apenas 6,8% de organizações qualificadas como de Utilidade Pública Federal. Observa-se, também, grande decréscimo (-43,5%) de organizações registradas no CNAS entre 2003 e 2005, e um pequeno aumento do número de entidades certificadas com o CEBAS (11,4%) entre 2002 e 2005. Tais fatos, se analisados com maior profundidade, podem ser explicados devido ao aumento da burocracia para concessão desses títulos, assim como pela cassação daqueles concedidos a algumas organizações em que se verificou fraude. Por outro lado, a certa ascensão das OSCIPs parece ser uma nova opção mais fácil para as organizações vencerem a extrema burocracia para obtenção dos títulos (UPF e CEBAS) e a conseqüente possibilidade de repasse de recursos públicos por meio de parcerias. Porém, mesmo assim, continua expressivo o número de organizações, em 2006, com os antigos títulos (11.541 organizações com UFP, 8.148 registradas no CNAS e 7.190 com CEBAS) comparados aos das OSCIPs (3.730 organizações qualificadas).

Uma interpretação feita nesse sentido é a de Alves (2003), a qual afirma que a não adesão das organizações da sociedade civil à Lei das OSCIPs não é devido apenas ao desconhecimento desta ou mesmo por problemas burocráticos, mas porque a Lei não alcançou sua efetiva legitimidade:

A falta de legitimidade da “Lei do Terceiro Setor” decorre, principalmente, do fato de que o “Terceiro Setor” é um discurso que foi apropriado por alguns grupos para fazer valer as suas posições de poder. Em outras palavras, ele “tem dono”. Nessas condições, os grupos que não se sentem “donos” do “Terceiro Setor” se afastam por total falta de identificação, e até – em alguns casos – por rejeitarem a idéia de serem confundidos com o discurso. A Lei, portanto, foi criada a partir dos discursos dos “donos” do Terceiro Setor (ALVES, 2003, p.5)

Por outro lado, as entidades tradicionais de assistência social voltadas para a “caridade”, que normalmente prestam serviços específicos e se afirmam como “apolíticas”, “sem qualquer tipo de compromisso político”, mostraram-se incomodadas com o discurso do Terceiro Setor, uma vez que este lhes impingiu uma série de desqualificações como: ”arcaicas, ineficientes, paternalistas, mal geridas,

ultrapassadas” etc. Além disso, muitas dessas entidades foram acusadas de malversação de fundos, principalmente depois do escândalo da CPI do Orçamento, em 1993 (quando se cunhou a expressão pejorativa ‘entidades pilantrópicas’). Esses fatores fizeram com que as grandes organizações tradicionais procurassem formas de atualização, principalmente quanto à gestão e a novas formas de associativismo (ALVES, 2003, p.12).

Além de concordar com tais assertivas, creio que, da mesma forma que no terceiro setor, existem os “donos da filantropia” e “detentores *orgânicos*” das políticas ligadas à assistência social e à manutenção das grandes organizações tradicionais, incluindo significativamente as organizações especializadas, foco neste estudo. Assim, mais que motivos técnicos manifestos, prevalecem motivos políticos latentes, para ações colaborativas, ou não, com o governo, como no caso da Lei das OSCIPs.

Outra análise que pode ser feita pela tabela 02 é que em 2002, proporcionalmente, das entidades registradas no CNAS (15.477), menos da metade (42,3%) possuía o CEBAS e 68,7% possuíam registro de Utilidade Pública Federal. Tal fato, em 2005, já parece mais equilibrado, o que leva a crer que há uma tendência a melhoria dos processos burocráticos e de transparência.

No que diz respeito especificamente ao número de organizações atuantes no campo das pessoas com deficiência, pesquisou-se utilizando as mesmas palavras-chave presentes nos nomes das entidades, já apresentadas na análise da tabela 01. Em 2003, das 15.477 registradas no CNAS, 2.169 são organizações especializadas (14,2%). Destas 1.511 são APAEs (69,7%), e 685 outras organizações como Sociedades Pestalozzis, organizações de cegos, surdos etc (31,6%). Em 2005, os dados praticamente são os mesmos. Vale salientar que das 7.190 organizações com CEBAS, 1.120 (15,5%) são organizações especializadas, destacando que 842 são APAEs<sup>39</sup>.

Tendo em vista que os cadastros consultados são de diferentes anos, obviamente existem mais organizações especializadas, incluindo as recém-criadas –

---

<sup>39</sup> Cabe mais uma vez destacar a expressividade das APAEs neste contexto. Segundo dados informados em agosto de 2004 pela FENAPAEs, haviam 1.819 organizações filiadas, além de 49 em processo de filiação. Atualmente, somam mais de 2.000 organizações atuando em quase todos os municípios brasileiros.

principalmente há menos de um ano – que ainda não estão registradas; algumas que prestam atendimento a públicos mais abrangentes – criança e adolescente, por exemplo – incluindo pessoas com deficiência –; e aquelas que tiveram seus processos de registro e qualificação denegados ou cancelados, estando em processo de diligência.

### **2.3 ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL ESPECIALIZADAS NO ATENDIMENTO A PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**

Entendo que o estudo de organizações e instituições é uma tarefa complexa e polêmica, que de acordo com o objetivo, o objeto, a disciplina e, de maneira geral, o contexto em que se insere, exige a visita a múltiplos campos do conhecimento (MENEGASSO, 2002; SCHOMMER, 2003). Considerando os objetivos deste estudo, com foco na análise e avaliação das relações de parcerias entre Estado e sociedade civil, esse cuidado se torna imprescindível.

Além da complexidade da matéria aqui estudada, encontramos, da mesma forma que acontece com a definição do Terceiro Setor, uma multiplicidade de denominações relativas a essas organizações

A bibliografia específica faz referência a organizações que prestam serviços e/ou defendem direitos das pessoas com deficiência, utilizando diferentes terminologias: instituições especializadas (D'ANTINO, 1998; JANNUZZI, 1992); entidades representativas de pessoas portadoras de deficiência<sup>40</sup> (VIVOT, 1994); organizações não-governamentais – ONGs (GOMES, AMARAL SOBRINHO, 1996; SILVA, 2003). Além destas, também é feita alusão a entidades filantrópicas,

---

<sup>40</sup> Defendo como correto referir-se a pessoas com deficiência, porém, respeita-se a originalidade dos textos que utilizam “pessoas portadoras de deficiência” de modo correto à época e paradigma de quando foram escritos. No capítulo 3, retomarei tais questões.



instituições privadas, instituições segregadoras e escolas especiais<sup>41</sup>. Nos documentos oficiais e na legislação brasileira vigente, também não há consenso quanto ao uso terminológico, encontrando-se referências a instituições privadas (Constituição Federal, 1988); entidades privadas (Regulamentação da Política Nacional de Integração de Pessoas com Deficiência, Decreto nº. 3298 / 99); e instituições privadas sem fins lucrativos (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9394 / 96). Nas declarações, convenções e recomendações internacionais (DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990; DECLARAÇÃO DE SALAMANCA, 1994; CONVENÇÃO DE GUATEMALA, 1999), convencionou-se a referência a elas como organizações não-governamentais – de forma abreviada ONGs –, ou ainda, simplesmente, sociedade civil; formas também utilizadas comumente pelos órgãos estatais e no senso comum, pelos motivos históricos já explicados anteriormente.

Sem pretender esgotar a análise das razões da diversidade semântica, creio ser necessário, dentro dos objetivos propostos nesta pesquisa, justificar o uso preferencial do termo organizações e não instituições e/ou entidades especializadas, com base na Sociologia e na Teoria Organizacional. Convém explicar a dualidade presente no próprio emprego corrente destes termos, já que ambos parecem freqüentemente ser tomados e empregados como sinônimos.

Base necessária para tal explicação é, por um lado, obter clareza quanto a uma definição de organização. Em sua teoria relativa à forma como se constitui a burocracia, baseada no *tipo ideal* de racionalidade instrumental, normatização mediante regras e estatutos, hierarquia funcional e especialização profissional, dentro de princípios de subordinação e de continuidade dos funcionários que a compõem, Weber *apud* Motta (1987) permite considerá-la como uma forma de organização que busca a

---

<sup>41</sup> O termo escola especial é bastante utilizado devido ao fato de a maioria das organizações manterem como atividade principal serviços educacionais especializados. Instituição segregadora é expressão geralmente usada por aqueles que defendem as escolas comuns como espaço único para a educação das pessoas com deficiência, e, por isso, chegam a propor a extinção das organizações especializadas, associando-as a escolas de caráter segregacionista e excludente.

relação dinâmica entre meios e recursos utilizados para que os objetivos sejam alcançados eficientemente<sup>42</sup>.

Um dos conceitos clássicos de organização é estabelecido por Talcot Parsons *apud* Menegasso (2002, p. 108): “unidades sociais (ou agrupamentos humanos) intencionalmente construídas e reconstruídas, com vistas a alcançar objetivos específicos”. Tal conceito é aceito por autores como Etzioni (1974) que analisa as organizações complexas com características burocráticas, votadas para a consecução de metas específicas.

Autores como Goffman (1978) e Janowitz (1959), citados por Etzioni (1974), utilizam os termos *estabelecimento* ou *estabelecimento social* para designar o mesmo fenômeno.

Nota-se que a questão se torna mais difícil quando se tenta estabelecer a distinção entre os conceitos de organização e instituição. Goffman (1978) e Becker (1978) referem-se às instituições tratando da mesma categoria de unidades sociais, aqui designadas como organizações.

Etzioni (1974) enfatiza que o termo instituição é algumas vezes empregado para designar organizações e outras para indicar o princípio normativo que organiza o comportamento, tendo como ponto de vista alguma função social.

Nessa mesma linha vai a contribuição de Bleger (1987) *apud* D’Antino, (1998, p. 27), ao afirmar que as instituições se referem ao “conjunto de normas e padrões e atividades agrupadas em torno de valores e funções sociais”.

Lapassade (1983) diferencia grupos, instituições e organizações como níveis do sistema social, elucidando os diferentes momentos em que se constituem. Considera que os grupos formam o nível da “base” e da vida cotidiana das instituições. O segundo nível é a da organização ou do grupo que se rege, por novas normas, sendo este o nível da burocracia. O terceiro nível, da instituição, compreende, portanto, ao mesmo tempo, grupos sociais oficiais (empresas, escolas, sindicatos) e “sistemas de regras que determinam a vida desses grupos”. Ressalta que o conceito de instituição

---

<sup>42</sup> Este é o sentido original do conceito weberiano de burocracia. No senso comum, porém, é compreendida apenas pelas suas disfunções, tomando muitas vezes um caráter pejorativo (MOTTA, 1987.; MENEGASSO, 2002).

modificou-se desde o Século XIX, em que foi utilizado de diferentes formas na área jurídica e na antropologia, passando, a partir do começo Século XX, com Durkheim a ser um conceito central na Sociologia. Atualmente, com as influências estruturalistas e as ligações com práticas institucionais, principalmente na psiquiatria e pedagogia, o conceito passa por uma profunda reorganização.

É elucidativa a afirmação de Bleger (1987) *apud* D'Antino (1998, p. 27), no mesmo sentido, ressaltando que as instituições podem, também, ser vistas como “uma distribuição hierárquica de funções que se realiza geralmente dentro de um edifício, área ou espaço delimitado”, referindo-se a essas últimas como organizações. Ou seja, para concretizar as relações que os dois conceitos travam entre si, a organização seria a materialização da instituição. Essa última pertence ao plano da subjetividade, explicitando as “[...]’regras do jogo’, respostas comuns a dada situação ou padrões estabelecidos...” (SCHOMMER, 2003, p. 102).

Oliveira (2002, p. 13-14) explicita a relação entre os conceitos de organização e instituição de forma bastante clara, afirmando que a instituição é o suporte das organizações. Estas constituem sua parte visível, mutável, em torno do cumprimento de *funções* comuns às sociedades, definidas mais abstratamente enquanto instituições sociais: socialização dos membros jovens, ou educação; defesa; reprodução biológica, produção da vida material, entre outras. Nesse sentido, a autora se refere à existência de uma parte institucional inconsciente, fruto do “conjunto de memórias, comportamentos e ações que um determinado grupo social foi acumulando ao longo dos séculos e referente à resolução dos principais problemas da vida humana”.

Considerando as diferenciações feitas até aqui, justifica-se a assertiva sociológica de Etzioni de que “muitas instituições são organizações, mas nem toda organização é uma instituição” (MENEGASSO, 2002, p. 112). Assertivas como esta, em conjunto com o caráter “abstrato” apontado para a instituição, pela maioria dos autores, torna difícil, para o “senso comum”, a compreensão de sua distinção em relação às organizações “concretas”, “do plano da subjetividade”, o que acaba por gerar um uso relativamente indiferenciado dos dois termos

Os esclarecimentos sobre as diferenças conceituais ratificam, entretanto, a denominação **organizações especializadas** que utilizo, já que se trata de associações civis com existência concreta e características burocráticas. No caso em discussão, apresentam-se como sem fins lucrativos, com objetivos específicos ligados ao atendimento direto e à defesa de direitos das pessoas com deficiência. Além disso, caracterizam-se por serem organizações *formais*, de caráter *normativo*<sup>43</sup>, orientadas pelo princípio da filantropia, e *complexas*<sup>44</sup>, pela natureza de sua estrutura e pelos intrincados processos desenvolvidos. Para fins desta pesquisa, estão englobadas todas as associações civis constituídas por especialistas, voluntários, familiares e pessoas com diferentes tipos de deficiência (física, mental, auditiva, visual e múltipla), como as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), Sociedades Pestalozzis, centros de reabilitação, escolas especiais, entre outras. Excluíram-se desse universo todas aquelas que não prestam atendimento direto nas áreas de saúde, educação e assistência social, como algumas novas organizações do terceiro setor voltadas apenas para prestação de consultoria, assessoria e pesquisa.

### 2.3.1 Caracterização das organizações especializadas - sua especificidade

As organizações especializadas podem ser consideradas como organizações complexas, normativas e burocráticas, em decorrência de algumas características peculiares, inclusive já apontadas por Etzioni (1978).

---

<sup>43</sup> Etzioni (1978) ainda classifica as organizações, de acordo com o uso e significado da obediência e tipos de controle aplicados às pessoas que as compõem, em: *organizações coercitivas*, onde o poder é imposto pela força física (latente ou manifesta) ou por controles exercidos mediante prêmios ou punições (Ex.: campos de concentração, prisões, instituições penais, etc.); *organizações utilitárias*, nas quais o poder tem como base principal de controle os incentivos econômicos (remuneração) (Ex.: comércio, corporações trabalhistas, etc.); e *organizações normativas* ou "*voluntárias*", cujo poder baseia-se em um consenso sobre objetivos e métodos de organização, utilizando-se do controle moral e "motivacional" como força principal de influência sobre os participantes (Ex.: igrejas, universidades, hospitais e muitas organizações políticas e sociais).

<sup>44</sup> O conceito de organizações complexas é desenvolvido e debatido por Etzioni (1978) em várias das suas obras.

Schommer (2001, p.274), ao tratar de forma generalizada as organizações sem fins lucrativos, salienta algumas características particulares a estas, tais como: flexibilidade, criatividade e potencial de transformação (por estarem em contato mais direto com problemas sociais); a não-separação entre concepção e execução (considerando-se, entretanto, que, na medida em que crescem, tornam-se mais parecidas com empresas dotadas de burocracias tradicionais); a fragilidade, a desarticulação e o pessoal pouco qualificado. Tais características, em alguns casos, distanciam as instituições das comunidades que visam a atender ou a representar, já que “trabalham em torno de um forte sentido de missão, de acordo com uma lógica baseada no voluntarismo e na solidariedade”.

Numa abordagem das instituições especializadas, D’Antino (1999, p.15) explica questões próprias de sua constituição, como o fato de terem como fundadores pais mobilizados pela necessidade de encontrar espaços que atendam adequadamente a seus filhos, o que, na prática, “não se confirma de todo na ação, uma vez que as instituições acabam por se constituir em espaço de ‘assistência’ aos seus filhos, onde os mesmos são ‘cuidados’, segundo critérios familiares, a despeito das intenções dos técnicos”. A forte presença de familiares como administradores e ao mesmo tempo “clientes” da organização especializada cria dificuldades no seu gerenciamento, muitas vezes similares aos de empresas familiares.

O diagnóstico realizado pela Federação Nacional das APAEs (FEDERAÇÃO..., 1997, p. 10-11), quanto ao Movimento Apaeano<sup>45</sup>, sobre as características técnico-institucionais e administrativo-funcionais das APAEs, é um bom exemplo para demonstrar as especificidades das organizações especializadas, já que, sob uma mesma nomenclatura, “revelam-se diferentes modos de representar e operar a realidade das Pessoas Portadoras de Deficiência”. No referido estudo, abrangem-se as organizações especializadas, além dos programas para atendimento educacional (escolas especiais, salas de recursos etc.) que, comumente, são univocamente enfatizadas. Analisam-se, além da *abordagem psicopedagógica*, questões relacionadas

---

<sup>45</sup> A expressão está sendo utilizada neste trabalho, no sentido em que, originalmente, o conjunto de APAEs filiadas a FENAPAEs se auto-denominavam, considerando-se, a concepção de seus fundadores, como movimento, uma “série de atividades organizadas por pessoas que trabalham em conjunto para alcançar determinado fim” (FERREIRA, 1999).

às concepções filosóficas; diferentes estruturas, processos e estilos gerenciais; e relacionamentos com a sociedade. Nesse sentido, destaco uma das principais características diferenciais das organizações especializadas em relação a outras sem fins lucrativos: a diversidade de âmbitos de atuação em termos de serviços (educação, saúde, assistência social, trabalho, esporte, cultura e lazer) e a multiplicidade de perfis<sup>46</sup> da “clientela” (pessoas com diferentes tipos de deficiência, além de doenças também a elas associadas) que atendem (ARAÚJO, 2003a, 2003b).

Faço um aparte sobre a utilização do termo “cliente”, que apesar de ser usual, porém não consensual entre as organizações, ao meu ver é erroneamente empregado para se referir às pessoas que são atendidas. Além da polêmica discussão se o correto seria classificá-las como usuários, assistidos, beneficiários, pacientes, educandos, alunos, entre outros, é importante saber em que sentido pode ser empregada na área social uma expressão cuja lógica está certamente ligada ao mercado. Sem levar em conta o purismo ou preconceito gramatical, pensando na promoção da cidadania, questiono: deve-se trabalhar para ter cada vez mais ou menos “clientes”? Parece simples responder tal questão, porém é mais complexo fazê-lo do que o imaginável, considerando as implicações para o cumprimento de missões institucionais que envolvem a prevenção, integração, inclusão, qualidade de vida, promoção social e cidadania.

Quanto ao Eixo Referencial de Atuação (FEDERAÇÃO, 1997), o relatório estabelece que podem ser observados, no mínimo, cinco tipos de missão exercida na *práxis* destas organizações:

---

<sup>46</sup> Ainda que se saiba que a maioria das pessoas atendidas sejam as consideradas ‘carentes’, muitas organizações atendem pessoas com diferentes níveis sócio-econômicos e culturais, seja por se constituírem como único recurso oferecido na comunidade, seja por existirem recursos financeiros disponíveis para determinados programas com foco em populações específicas.

- a) a veiculada oficialmente e que consta dos estatutos e dos "discursos" dos atores organizacionais;
- b) a exercida, efetivamente, na prática cotidiana;
- c) a que é representada socialmente, isto é, aquela percebida pela sociedade e, principalmente, pela clientela;
- d) a delineada pela demanda absorvida;
- e) a missão ampliada e/ou desvirtuada, isto é, aquela que extrapola o estatuto, no sentido de estender sua aplicação, ou aquela que o desvirtua, em função de inadequada compreensão de sua real finalidade.

Diante de tantas missões e organizações, tantas formas de abordagem, tantos dirigentes, justifica-se a variedade de problemas organizacionais e gerenciais nelas presentes. Grande parte pode ser relacionada ao poder exercido pela benemerência e filantropia, sustentadas pelo espírito caritativo e humanitário de pais e amigos associados em prol das pessoas com deficiência (D'ANTINO, 1998). Dessa forma, os protagonistas – na maioria *familiares-dirigentes* – legitimados, ou não, por cargos, acham-se no direito e dever de “fazer e ordenar tudo” na organização, já que se sentem “donos” ou “superiores” pela “bondade” que realizam, entrando em conflitos de ordem emocional e não conseguindo resultados mais efetivos.

Vivot (1994) distingue as organizações especializadas em três tipos: entidades ou grupos de base (ou comunitários), entidades de segundo grau (federações) e de terceiro grau (confederações e organizações internacionais). Avaliando o trabalho realizado e a situação organizacional, conforme a tipologia estabelecida, faz uma minuciosa descrição dos problemas existentes, com suas possíveis causas, apontando algumas soluções. No Quadro 01, estão sintetizadas as questões levantadas pelo autor. Pela leitura deste, pode-se inferir que as complicações das organizações especializadas vão além das variáveis relativas à sua gestão. Dessa maneira, considero de suma importância que, em quaisquer processos analíticos, atente-se para as diferentes características filosóficas, funcionais, gerenciais, políticas e administrativas, como um todo.

### QUADRO 01 – Principais problemas das organizações especializadas

ENTIDADES DE BASE	FEDERAÇÕES	CONFEDERAÇÕES E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- incapacidade de conseguir novos sócios naturais de um grupo de pessoas com deficiência;</li> <li>- dificuldades de implementar a gestão institucional;</li> <li>- obstáculos para captação e geração de recursos próprios para cobrir os custos operacionais;</li> <li>- dificuldades para planejar programas e estabelecer prioridades e sistemas de avaliação da gestão e de impacto;</li> <li>- falta de coerência entre objetivos institucionais e atuação circunstancial dos dirigentes;</li> <li>- integração social das pessoas com deficiência.</li> <li>- perpetuação de pessoas em cargos e funções (mobilidade intra-institucional);</li> <li>- sectarismo institucional que dificulta a inter-relação com outros grupos similares (personalismo);</li> <li>- falta de visão para conceber coalizões com outros grupos comunitários (sindicatos, entidades privadas etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- propensão ao isolamento dos grupos de base, mantendo relacionamentos superficiais;</li> <li>- isolamentos de outras entidades de terceiro grau (centrais profissionais, câmaras empresariais, etc.);</li> <li>- baixa representatividade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- baixa representatividade;</li> <li>- baixa eficiência;</li> <li>- alto investimento financeiro em reuniões multinacionais (passagens, estadias etc.) e em comunicações, proporcionalmente aos recursos destinados aos grupos de base;</li> <li>- sistemas de informação impessoais (circulares) e publicações pouco substantivas (anedóticas) voltadas para fatos do passado;</li> <li>- atuação e decisões junto a países internacionais não refletidas sobre as especificidades locais de cada país-membro;</li> <li>- reações adversas de alguns grupos de base em movimentos internacionais.</li> </ul>

FONTE: Informações sistematizadas a partir do texto de VIVOT, A.R. Considerações sobre a situação organizacional de entidades representativas de pessoas com deficiência. Brasília: CORDE, Instituto Interamericano da Criança, 1994, p. 11-50.

Importante salientar que a confusão conceitual e as tendências impostas pelo terceiro setor – como a “febre” da profissionalização, o uso do vocabulário “gerencialês” e dos modelos, instrumentos e técnicas de mercado – acentuaram os problemas para as organizações especializadas.

Em geral, embora não sejam muito associadas ao novo setor, talvez pelo caráter assistencial que possuem, por adotarem modelos organizacionais mais antigos ou não haver uma auto-identificação, como já salientei; além das (des)qualificações que lhe são atribuídas (arcaicas, ineficientes, paternalistas, mal geridas, ultrapassadas etc.), as organizações especializadas que também vêm aderindo à implantação da lógica da gestão profissional do terceiro setor ou da administração gerencial moderna. Além disso, muitas dessas organizações foram (e ainda são) acusadas pela utilização imprópria de recursos e falta de transparência contábil, devido à atuação fraudulenta de



algumas, principalmente após o escândalo da CPI do Orçamento, em 1993, assimilando-as a expressões pejorativas como “entidades pilantrópicas” e “INGs – Indivíduos Não-Governamentais” (ALVES, 2003; ARAÚJO, 2001; TEIXEIRA, 2003).

Diante de tantas desaprovações, a razão instrumental da gerência empresarial é fortalecida em detrimento das razões sociais, passando a ser uma questão vital. Surgem como respostas da sociedade civil e, principalmente, das organizações especializadas, ações voltadas para uma ideologia cujo objetivo principal, mais que a prestação de serviços diretos e a defesa de direitos, é alcançar a tríade da eficiência / eficácia / efetividade<sup>47</sup> gerencial a qualquer custo (ARAÚJO, 1999, 2003a). Reforça-se, assim, o antigo desafio da conciliação de dinâmicas teoricamente antagônicas – militância e profissionalismo – voltadas para transparência junto à sociedade quanto à precisão dos resultados obtidos (D’ANTINO, 1998; ARAÚJO, 2003).

Em meu entendimento, não há dúvidas quanto à necessidade de que qualquer modelo de gestão deva ser adotado com profissionalismo, buscando atingir objetivos da melhor maneira possível e no tempo certo, sendo necessário otimizar as funções administrativas básicas - planejamento, organização, direção e controle - em qualquer organização, seja estatal, empresarial ou da sociedade civil. Alerta, contudo, para a maneira como acontecem as definições de prioridades que, muitas vezes, deixam de lado o foco nas atividades-fim (atendimento à população com deficiência), priorizando atividades-meio (comunicação, marketing, informatização etc.).

É preciso refletir criticamente sobre os discursos e posturas inflamadas – ora ingênuas, ora ambiciosas e prepotentes – de muitas organizações especializadas que enfatizam a necessidade e a lógica de gestão por programas e projetos, da implantação de sistemas modernos de gestão e, para isso, da figura do gestor profissional<sup>48</sup>, aquele

---

<sup>47</sup> Fischer (In: SENAC, 2002, p.7) enfatiza que nas organizações de caráter social, “ser eficiente não é fazer bem, mas fazer o que precisa ser feito”. Ao meu ver, tal afirmação diverge do que é pregado pela lógica gerencial do terceiro setor, em que a eficiência está restrita a “não dar o peixe, mas ensinar a pescar”.

<sup>48</sup> Muitas organizações estão caindo na falácia de contratar ou mesmo aceitar (pseudo) trabalhos voluntários de grandes empresas de *headhunters* para selecionar seus gestores, já que é mais “profissional” que processos seletivos sejam assim conduzidos. Isso traz como principal consequência o ingresso de profissionais sem a mínima identificação com valores relacionados à causa e ao conhecimento necessário para lidar com peculiaridades que já enfatizamos. Vale lembrar o alerta de Motta (1987, p.21): “O gestor não é o substituto do burguês, é seu contemporâneo...”

moldado pelo mercado ou pelo Estado. Alves (2003, p. 10) salienta que foi dessa forma que as organizações passaram a procurar “ajuda especializada” para resolver seus problemas de gestão, buscando novos tipos de profissionais como consultores, captadores de recursos e avaliadores de projetos sociais.

Mais que problemas gerenciais, pode-se afirmar que as organizações possuem marcantes crises institucionais ou arrisco-me a dizer, crises de racionalidades, devido a uma trajetória histórica de não sustentabilidade - principalmente financeira – que vivenciam. Confirmando essa convicção, Falconer (1999) questiona:

É a má gestão o principal problema do terceiro setor no Brasil ou o problema reside em outra parte? Generalizar a deficiência de gestão destas organizações parece ser uma armadilha. Quando se fala em gestão do terceiro setor, está se referindo ao setor como um todo, ou apenas a uma parcela deste? Está se referindo à dimensão organizacional – a gestão individual de cada organização -, à dimensão setorial, ou a uma perspectiva de desenvolvimento e resolução de problemas públicos? (FALCONER, 1999, p. 12)

Percebe-se, então, que as crises são ideologicamente impostas e, atualmente, devidas às premissas de modelos baseados apenas na razão instrumental, em detrimento da racionalidade centrada em valores altruísticos, da solidariedade e da filantropia<sup>49</sup>.

Schommer (2003, p.102), analisando a problemática do *isomorfismo institucional*<sup>50</sup>, chama a atenção sobre o fato de “instituições não serem estáticas e os processos de **institucionalização** e desinstitucionalização serem, em geral, complexos, dinâmicos, multifacetados, causados por mais de um fator e nem sempre contínuos, articulando de diversas maneiras o tradicional e o novo” (grifo meu)<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Neste trabalho e, especificamente, aqui, entendida como o amor à humanidade, antônimo de misantropia.

<sup>50</sup> Conceito desenvolvido na Teoria Institucional por Powel e Dimaggio (1991) *apud* Alves (2003, p.17), que assim consideram o fenômeno: “organizações que atuam em um mesmo campo são muito semelhantes, quer em sua forma, quer em suas práticas”.

<sup>51</sup> O termo institucionalização é aqui empregado como definido por Perrow, Scott, Meyer *apud* Menegasso (2002, p.112): “processo pelo qual um dado conjunto de unidades e um padrão de atividades vêm a ser possuídos normativa e cognitivamente em um lugar, e praticamente tidos como certos, como legítimos”. Na área da deficiência, essa palavra é atribuída para marcar um dos paradigmas predominantes entre os séculos XVI e XVIII com relação às pessoas com deficiência, baseado no isolamento e segregação em *instituições totais*, aspecto que detalharemos no terceiro capítulo.

É essencial que as organizações da sociedade civil, frente às parcerias intra e intersetoriais, busquem sua institucionalização, compartilhando crenças, visões e culturas; que tragam na sua essência “o exercício do controle ou o domínio sobre as sugestões políticas, sociais ou econômicas no seu campo de atuação” (MESSEGANO, 2002, p.113). Ou seja, fortalecer-se institucionalmente em conjunto com outras instituições que compartilhem objetivos comuns, sem ferir as identidades, nem se deixar cooptar por interesses divergentes. Na seção seguinte, abordarei a relevância dos conceitos, significados e desafios para que isso, sob a forma de parcerias, possa acontecer.

## **2.4 AS VÁRIAS FACES DAS PARCERIAS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**

Como já enfatizado no início e em outras seções deste capítulo, passamos, no Brasil, por uma seqüência de fatos históricos significativos sobre as propostas de mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil, após a redemocratização em 1988. Tal situação implicou em redefinições ideológicas, econômicas, políticas e sociais. Do surgimento de conselhos gestores de políticas sociais à “invenção” do terceiro setor e o estabelecimento do espaço público ampliado, criam-se esperanças para fortalecimento da democracia e consolidação da cidadania para alguns, o que, para outros, não passou de uma “nostalgia da colaboração” ou utopia.

A busca por “novas” formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil vem sendo evidenciada nos discursos e em algumas práticas. A explícita influência da sociedade civil e do setor empresarial para solução das novas questões sociais (inclusão *versus* exclusão) vem se tornando corpulenta, seja realmente influenciando, ou sofrendo cooptação. Passamos por “[...] um reequilíbrio profundo do ‘quem faz o que’ na sociedade...” (DOWBOR, 1998, p.210).

Tentativas de aproximar forças opostas e / ou convergentes para solução dos problemas sociais fundamentam o uso da palavra parceria para designar todo e qualquer tipo de relação criada. A indiscriminada utilização desta terminologia, porém, quando confrontada com as experiências práticas, mostra que a construção das

relações exige mais que contratos ou convênios, nova legislação e qualificações, diversificação de estilo de administração, burocrática ou gerencial. Trata-se de clarificar quais são os objetivos realmente comuns, transparentes, baseados na sinergia e na preservação de identidades, não se restringindo aos *limites da utopia* (ARAÚJO, 2002a, 2003b; FISCHER, 2000a)

Convém lembrar, mais uma vez, que é equivocado pensar que o novo esteja na nomenclatura “parceria”, tendo em vista que o chamamento pelo Estado da “colaboração” da sociedade civil não é algo recente no Brasil: foi institucionalizado desde 1931, com a criação da Caixa de Subvenções<sup>52</sup>, e ainda em 1935, com a concessão honorável<sup>53</sup> da Utilidade Pública, ou em períodos caracterizados pela vigência do paternalismo e do populismo, a partir de 1946. Mais recentemente, com a criação da Lei nº. 9.790 / 99, surge o instrumento do Termo de Parceria.

Pela série de normas legitimadoras das parcerias citadas, confirma-se a asserção de Mendonça (2003) ao enfatizar que apesar da popularidade recente do fenômeno da cooperação intersetorial, este não é novo, inclusive em países como Estados Unidos e Reino Unido, onde foi pauta na agenda do desenvolvimento desde 1970, permeando as reformas de seu sistema de bem-estar social.

Deve-se, então, buscar uma clarificação para o que se denomina como parceria, haja vista continuar-se trabalhando na execução de serviços sociais numa “zona cinzenta e limítrofe” entre o Estado e a sociedade civil, com indefinições (propositadas, ou não) de papéis quanto às funções e responsabilidades cotidianas. Nesse sentido, a assertiva de Schommer (2001, p. 276) corrobora:

A responsabilidade de fato é de todos. Mas as atribuições e competências devem ser específicas. E os diferentes agentes envolvidos devem contribuir entre si, mas também fiscalizar, cobrar e chamar a atenção para o cumprimento das responsabilidades dos demais. E um não pode substituir o outro. A idéia da sociedade civil substituindo o Estado já está fora de moda e as empresas, por mais que estejam maravilhadas com suas responsabilidades sociais, tem obviamente no jogo competitivo do mercado seu referencial básico.

---

<sup>52</sup> Para mais informações consultar Mestriner (2001, p.58).

<sup>53</sup> Conforme Rezende (2004), em princípio, o título foi instituído com função honorífica, não necessariamente para obtenção de vantagens fiscais ou financeiras, como ocorre logo em seguida e até os dias de hoje com as entidades.

Assim, analisar as relações intersetoriais passa a ser fundamental, na medida em que, por um lado, as organizações da sociedade civil estão cada vez mais envolvidas na formulação de políticas sociais e, por outro, são vistas como assumindo as responsabilidades sociais que o Estado vem abandonando. “Trata-se de perceber, portanto, como essas organizações influenciam, pressionam ou comprometem-se com instituições do Estado” (TEIXEIRA, 2003, p. 137).

Tendo em vista as diferentes faces teóricas e práticas sobre as parcerias, busco nesta seção, apresentar seus diferentes conceitos e significados, além dos cenários em que acontecem.

#### **2.4.1 Conceitos e significados das parcerias entre Estado e sociedade civil**

Procurando evitar o simplismo ao buscar o entendimento do significado da palavra parceria, encontramos, no Dicionário Aurélio Eletrônico (FERREIRA, 1999) os significados: “[Por \*parceiria < parceiro + -ia.] S. f. 1. Reunião de pessoas para um fim de interesse comum; sociedade, companhia. 2. Bras. Grupo de dois ou mais compositores de música popular”. Essa definição remete a expressão parceiro, que possui diferentes acepções: “Do lat. *partiarium*, por via popular. Adj. 1. Igual, semelhante, parêlo, par. S.m. 2. Aquele que está de parceria; comparte, quinhoeiro, sócio. 3. V. *cúmplice* (2). 4. Par, companheiro, consorte. 5. Pessoa com quem se joga. 6. Pop. Finório, espertalhão”.

Observa-se que a palavra parceria, embora diga respeito ao *compartilhamento de interesses comuns* por *parceiros* comporta, conforme expresso na língua portuguesa, significados complementares: 1. como *adjetiv.*, significa aqueles que possuem características semelhantes e/ou equivalentes; 2. como *substantivo masculino*, remete à pessoa ou coisa que está na parceria, participante, solidário; 3. remete a cumplicidade, colaboração; 4. igual, que acompanha, cônjuge. Porém nas duas últimas significações, inclusive na *linguagem popular*, trazem, sentidos que, se comparados aos anteriores, são contraditórios: 5. jogador; 6. indivíduo sagaz, esperto,

ladino, malicioso, astuto, intelectualmente fino. Logo, além de entender o conceito de parceria, é necessário conhecer as várias nuances sobre os parceiros, assim como, em qual situação e disciplina as expressões são utilizadas.

Na abordagem da Economia, o conceito de parceria é originado a partir da Teoria dos Jogos. Segundo Gremaud e Braga (2001) essa teoria, datada de 1944, a partir de Von Neumann e Morgenstern, baseia-se em um conjunto de regras que descrevem uma realidade, delimitando as ações possíveis dos agentes (jogadores), nos quais estes tomam decisões de modo racional e maximizador, baseando-se no conjunto de informações e de resultados (*payoff's* – “pagamento de dívidas”). Daí nascem jogos não-cooperativos e cooperativos; os primeiros, caracterizados pela tomada de decisões baseadas na lógica da “dominância” e “*maxmin*”, os segundos, na busca do conceito de equilíbrio e de não arrependimento, com base na lógica das parcerias.

Para a Sociologia Relacional<sup>54</sup>, enfatizada por Tenório (2000, p. 21), as parcerias são:

processos de ação recíproca, nos quais os interesses devem ser compartilhados em prol de objetivos comuns [...] tendo como característica o fato de serem relações sociais sob as quais nexos são estabelecidos entre diferentes atores – organizações, Estados, pessoas, comunidades, etc –, numa perspectiva de que os interesses sejam atendidos de comum acordo.

No âmbito psicossocial, Moura (1995, p.163) conceitua parceria como “a condição de ‘ser parte’ que, na sua essência, supõe igualdade, que está baseada no ‘ser’. A parceria só se realiza por meio da criação de uma comunidade (comunidade, que é também comum-identidade)”.

Trazendo o conceito para o âmbito das relações entre Estado e sociedade civil, remete-se aos distintos campos do saber, já citados anteriormente, e às concepções políticas e interesses de quem os define.

---

<sup>54</sup> Para Marques *apud* Tenório (2000, p.41), a Sociologia Relacional, “parte de uma série de situações concretas para investigar a interação entre, de um lado, as estruturas presentes, constituídas pelos padrões de interações e trocas e as posições particulares dos vários atores, e, de outro, as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores de tais agentes”.

Sobre o significado da parceria como estratégia de terceirização, ou compra de serviços - como proposto por Bresser Pereira, Bacchetto (1998, p.67) alerta que “[...] estabelecer uma parceria não é a mesma coisa que comprar serviços de terceiros...”, ou seja, não significa uma “privatização rentável” conforme explicado anteriormente, “significa compartilhar decisões e dividir responsabilidades no esforço de alcançar objetivos comuns”.

Aproximando-se desse ponto de vista, Soares (2001, p. 5) afirma que

quando falamos em parceria, estamos falando de uma relação que é muito mais do que simplesmente “nós pagamos, vocês executam”, ou “nós apoiamos, vocês fazem nosso comercial”. A relação de parcerias exige um comprometimento de todos para o alcance dos resultados desejados, **mesmo que os objetivos dos parceiros sejam diferentes**, mas o interesse maior deve ser comum. (grifo meu)

Estudando as relações entre Estado e sociedade civil no Brasil, sob o olhar de teóricos ingleses e americanos, Mendonça (2003, p. 9) reporta-se ao conceito de “sinergia”, definido por Evans (1997), para descrever o compromisso público e civil em direção a uma boa *governance*. Como requisito para tal, identifica duas formas de relação entre Estado e sociedade civil: *complementarity* (“complementaridade”), que consister nas relações de suporte mútuo, sugere uma clara divisão de trabalho e baseia-se nas diferentes características das instituições públicas e privadas. Seria uma combinação entre os paradigmas da economia institucional e da administração pública; e *embeddedness* (“*enraizamento, encaixamento*”), conexões entre cidadãos e funcionários públicos acima da divisão público / privado, tendo por base o conceito de capital social<sup>55</sup>.

Na mesma direção, Lustosa (2001, p.5), discutindo a gestão pública empreendedora, define a necessária parceria “como uma ação conjunta que presume compartilhar objetivos, preservar a individualidade, dividir o ônus e o bônus...”

Longe da pretensão de estabelecer uma definição, mediante os conceitos apresentados, entendo as parcerias como um processo dialético em construção no

---

<sup>55</sup> O conceito de capital social está ligado a “valores sociais compartilhados, a capacidade para atuar sinergicamente e de gerar redes e sistemas de colaboração no interior da comunidade” (KLIKSBERG *apud* FERRAREZI, 1997, p.5)

Brasil, que realmente pressupõe a complementaridade para consecução de objetivos, respeitando as individualidades dos parceiros. Ou seja, trata-se de um processo de mobilização social<sup>56</sup>, que necessita de prévia negociação e do planejamento à avaliação de ações, para superar as possíveis divergências e otimizar as convergências de identidade. Deve-se, assim, buscar estabelecer relações institucionais e organizacionais baseadas na cultura do *ganha-ganha*<sup>57</sup>, e não na cultura impositiva do “se você fizer isso, ganha tanto” ou “o recurso só será liberado mediante esta condição” (ARAÚJO, 2002a).

#### 2.4.2 Os cenários e desafios nas parcerias

Analisar e prever *cenários*<sup>58</sup> para as parcerias entre Estado e sociedade civil constituem um grande desafio, se considera o complexo conjunto de variáveis conceituais e práticas que as envolvem. Para isso, busca-se, nesta seção, de forma associada aos conceitos anteriormente apresentados, esclarecer os diferentes tipos de vínculos formais - jurídicos e políticos - das parcerias, elucidando os principais problemas desafiadores para a consecução de relações intersetoriais mais efetivas.

Não obstante o lado figurativo e ideológico da colaboração entre Estado e sociedade civil, na *práxis* histórico-cultural sempre foi ela consolidada sob duas formas: **acesso a incentivos fiscais e financeiros e repasses de recursos públicos para o financiamento das organizações privadas, pela celebração de convênios e/ou contratação de serviços.**

---

<sup>56</sup> Sobre o conceito de mobilização social ver Toro e Werneck (1997).

<sup>57</sup> Cf. Mendonça (2003); Lustosa (2001)

<sup>58</sup> Palavra adotada neste estudo como o conjunto de planos e intuítos apropriados aos fatos representados, ou seja, ao mesmo tempo em que se analisa a situação do passado e presente vislumbram-se situações futuras, em que poderão ser estabelecidas as relações intersetoriais.



#### 2.4.2.1 Acesso a incentivos fiscais e financeiros

Com relação às imunidades tributárias e fiscais para as organizações da sociedade civil, já apresento, sinteticamente que a condição para tal é a obtenção dos títulos de Utilidade Pública Federal e o CEBAS ou a qualificação como OSCIP. De maneira geral, existem críticas a todos esses instrumentos, principalmente quanto ao último. Barbosa (2003, p.1) ressalta que, apesar da Lei de Utilidade Pública existir há mais de 60 anos e o CEBAS há 45, estes são “privilégios” de um universo muito restrito.

Conforme dados referentes ao ano de 2002, divulgados no Balanço da Filantropia no Brasil (BRASIL, CNAS, 2003), nem toda entidade filantrópica possui isenção previdenciária devido ao fato de que, após a concessão do CEBAS, as organizações devem solicitar a Isenção da Cota Patronal ao INSS, que pode concedê-la ou cassá-la, a qualquer tempo e por sua competência exclusiva. Na verdade, 64% do universo de 6.545 entidades filantrópicas são isentas do pagamento da cota patronal (20% sobre a Folha de pagamento) ao INSS. Outro dado destacado no Balanço é o valor total da renúncia fiscal anual em benefício das entidades, cujo montante passível de execução é de R\$ 62.713.471,52, sendo 50% correspondente às atuantes na educação (R\$ 31.471.494,54); 30% referentes a entidades da Assistência Social (R\$19.010.520,14), e 20%, às enquadradas na área da saúde (R\$12.231.456,84).

#### 2.4.2.2 Formas de repasse de recursos públicos para o financiamento das organizações privadas

O financiamento de organizações privadas sem fins lucrativos<sup>59</sup> é feito por diferentes formas de transferências de recursos do orçamento público e, geralmente, envolvem relações contratuais entre o Estado e a organização filantrópica ou OSCIP.

---

<sup>59</sup> No próximo capítulo discutirei alguns aspectos referentes ao financiamento das organizações especializadas.

Existem instrumentos que as legitimam, não apenas por questões burocráticas, mas, em princípio, por determinarem a lisura no uso dos recursos públicos<sup>60</sup>.

Szazi (2003) e Rezende (2004) apontam as seguintes modalidades ou formas jurídicas de legalização das parcerias estabelecidas no Brasil:

**a) Auxílios e contribuições:** os auxílios referem-se à transferência de capital derivada da lei orçamentária que se destina a atender o ônus e encargos assumidos pela União; as contribuições são transferências correntes, ou de capital, concedidas em virtude de lei especial, sem a exigência de contraprestação direta de bens e serviços (Instrução Normativa do Tesouro Nacional nº 1/97 e Decreto nº 93.872/86).

**b) Subvenções:** são recursos financeiros repassados pelo Estado para cobrir despesas de custeio das organizações públicas e privadas atuantes nas áreas de assistência social, saúde, educação e cultura. Distinguem-se em subvenções econômicas (concedidas sob legislação especial às empresas públicas industriais, comerciais, agrícola e pastoris) e subvenções sociais (voltadas apenas para organizações que tenham por finalidades as previstas para registro no CNAS; as vinculadas a organismos internacionais de natureza filantrópica, institucional ou assistencial; as entidades vinculadas ao plano de assistência social descentralizado previstas na Constituição Federal e na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). As subvenções sociais não podem ser utilizadas para cobrir despesas de capital, e sua solicitação deve vir acompanhada da apresentação de plano de aplicação dos recursos pretendidos pela organização. Os recursos são concedidos quando previstos nos Orçamentos (União, Estados, Distrito Federal ou Município) e desde que a entidade apresente disponibilidade de patrimônio ou renda regular, comprove que não dispõe de recursos próprios suficientes à manutenção ou ampliação de seus serviços, tenha também feito prova de seu regular funcionamento nos últimos 05 anos (Lei de Diretrizes

---

<sup>60</sup> Barbosa (1997, p.2) alerta que a falta de clareza quanto à “identidade das identidades” das organizações privadas, porém públicas, leva a equívocos quanto “ao financiamento dessas entidades pelo poder público.(...) É necessário, principalmente, estabelecer uma gradação clara de incentivos entre entidades sem fins lucrativos de fim público - que complementam a ação do Estado - de outras que beneficiam principalmente seus próprios membros ou instituidores” .

Orçamentárias de 2001 – Lei nº 9.995/2000) e não tenha sofrido, anteriormente, nenhuma penalidade referente ao repasse de verbas públicas.

**c) Convênio<sup>61</sup>, acordo ou ajuste:** são meios jurídicos adequados para execução, em regime de cooperação, de serviços de interesse recíproco entre Estado e organizações privadas. Normalmente, é feito entre dois partícipes, não podendo ser utilizado para cobrir qualquer tipo de remuneração: qualquer valor recebido fica estritamente vinculado à exata previsão anteriormente estabelecida, estando a entidade obrigada a prestar contas não só ao ente público repassador, mas, também, ao Tribunal de Contas. Ou seja, o pressuposto dos convênios é que, para cobrir serviços executados sob mútua cooperação, haja capacidade econômica das partes contratantes para arcar com suas despesas correntes.

**d) Contratos:** consiste em termos de acordo, para venda de bens e prestação de serviços, não sendo dessa forma, apenas voltados para organizações sem fins lucrativos, são regidos por licitações, definidas pela Lei nº 8.666 / 93. Devido às peculiaridades dessas organizações, é comum adotar-se a modalidade de convite, definida na referida lei.

**e) Contratos de Gestão:** instituídos pela Lei das Organizações Sociais (OS), Lei nº 9.637, de 15 de maio de 98, são instrumentos contratuais por meio dos quais o Poder Público celebra parcerias junto às entidades qualificadas como Organizações Sociais (OSs), com a possibilidade de transferir atividades públicas, previstas na Lei, e que antes eram desempenhadas pelo próprio Poder Público. Poderão ser destinados às entidades tanto recursos financeiros como bens e servidores públicos.

**f) Termos de Parceria:** são a mais recente novidade no leque de veículos contratuais de captação de recursos. São instituído como instrumento firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como OSCIPs. Surge como uma inovação no sentido de minimizar alguns entraves burocráticos e restrições operacionais dos convênios, porém estabelecendo como requisitos: a consulta aos Conselhos de

---

<sup>61</sup> Este é um dos tipos de parceria mais comuns entre as organizações especializadas e governos municipais e estaduais, principalmente para aquelas mantenedoras de escolas especiais, nas quais é comum cessão de professores. Num levantamento realizado nas APAEs por Rodrigues (2000), verifica-se que 100% dos convênios existentes nas APAEs e Federações Estaduais, prevêm a cessão ou contratação de professores. Fatos como este geram polêmicas jurídicas quanto ao princípio dos interesses recíprocos e cooperação mútua, por envolver direta ou indiretamente, a remuneração de pessoal.

Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes, nos respectivos níveis de governo; o acompanhamento e fiscalização da execução do objeto do Termo de Parceria pelo órgão do Poder Público da área de atuação correspondente, por meio de critérios objetivos de avaliação de desempenho e indicadores de resultados; estipulação de metas e resultados a serem atingidos, com os respectivos prazos de execução (cronograma), previsão de receitas e suas fontes, despesas, entre outros. Os termos de parceria são celebrados por processo de seleção das entidades interessadas e os procedimentos para a assinatura e execução são mais simples. Caso haja confirmação de malversação dos recursos destinados no Termo de Parceria, a entidade e seus dirigentes podem ser responsabilizados civil, penal e administrativamente.

Sobre o último instrumento, previsto pela Lei nº 9.790 / 99, é importante considerar que, intencionalmente, busca-se uma relação muito mais formal e “profissional” entre o terceiro setor e o Estado, já que “o elo entre eles é o projeto social, que deve ser avaliado e monitorado, segundo critérios e indicadores previamente acordados” (RODRIGUES, 1998, p.42). Este deve seguir padrões mínimos de eficiência, eficácia e efetividade estabelecidos dentro da ótica da administração pública gerencial. Dupas (2003, p. 15) tece críticas a esse procedimento, argumentando que, historicamente, transpomos a intervenção de uma sociedade política para uma organizacional, dentro de um processo de *dessimbolização* do mundo que tem o *economicismo* e o *tecnocratismo* como referências centrais.

O projeto é a ocasião única e o pretexto da conexão; os indivíduos que não têm projetos e não exploram as conexões da rede estão ameaçados de exclusão permanente, já que a metáfora da rede torna-se progressivamente a nova representação da sociedade [...] Ou seja, os grandes dominam os novos contratos na sociedade em rede e criam regras para inserção dos pequenos no mundo da interconexão. A nova forma de exclusão significa recusar-se a aceitá-las.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Sobre a idéia de sociedade em rede, relacionada à questão das parcerias, Giddens (2000), ao discorrer sobre a proposta da *terceira via*, entendida como um dúbio modelo econômico entre o Estado de Bem-Estar Social e o (neo) liberalismo, aponta a necessidade de uma nova economia mista em que o Estado e a sociedade civil devem agir em parceria para fomentar a renovação e o desenvolvimento social. Enfatiza, ainda, que esta colaboração, além de facilitar a ação de ambos, também é uma forma de controle.

Outras apreciações desfavoráveis são feitas devido aos poucos Termos de Parceria firmados, como a de Martins (2001), citando como exemplos da inadequação estabelecida para sua celebração, o fato de terem sido abertos alguns concursos de projetos que, em muitos casos, simplesmente não encontraram organizações “interessadas” ou “capazes” de concorrer nos termos fixados<sup>63</sup>. Pergunta-se: realmente, nesse caso, trata-se de uma questão de falta de interesse ou de competência técnica? Ou falta de imparcialidade por parte do Estado? Ou ainda, falta de um poder de um *lobby* político-social mais efetivo das entidades? (ARAÚJO, 2002a)

Mesmo com a simplificação dos procedimentos burocráticos prevista na nova legislação para as parcerias, Barbosa (2001, p.7) reflete:

A legislação tem um papel indutor da criação de entidades, e os estímulos mais poderosos parecem ser os relativos a repasse de verbas. Se o repasse obedecer aos princípios de transparência (*disclosure*) e responsabilidade (*accountability*) - seleção e checagem criteriosa dos recursos públicos - a legislação poderá fomentar a vida associativa.

Pode-se entender que, muito além da produção legislativa, existem incógnitas sobre os “pequenos poderes” e representatividades ainda fundamentais para a realização das parcerias. Entendo que os critérios para análise de projetos sociais, realização de convênios ou termos de parceria, cada vez mais se distanciam das dimensões ético-políticas, em que se refletem preocupações sobre o compromisso do Estado democrático e da sociedade civil realmente organizada.

#### 2.4.2.3 Desafios, cenários e possibilidades nas relações Estado e sociedade civil

Historicamente, as relações de aproximação e as disputas entre governos e ONGs, “sempre foram de ‘amor e ódio’ ou entre ‘tapas e beijos’, com momentos mais próximos de diálogos, e até de uma certa cumplicidade, ao lado de momentos de

---

<sup>63</sup> Até março de 2001, não havia nenhum termo de parceria firmado. Em 2002, foi divulgada a existência de 12 termos de parceria no país (ALVES, 2003; BARBOSA, 2003).

discordância profunda”, conforme opiniões de entrevistados de pesquisa desenvolvida por Teixeira (2003, p. 156). Gradativamente, porém, organizações governamentais e da sociedade civil vêm conseguindo superar desafios para realizar parcerias que vão além das formas tradicionais citadas anteriormente.

Especificamente sobre as organizações filantrópicas, Mestriner (2001, p. 18) alega:

Não é claro nem transparente o caráter da relação entre o Estado e as organizações filantrópicas [...] Estabelece-se nesta área uma complexa relação, que acaba escamoteando o dever do Estado e subordinando a atenção à benesse do setor privado.

Pelo expressivo número de organizações filantrópicas - principalmente as especializadas - que identificamos, infere-se que podem vir a se constituir um significativo universo de poder político, de busca de hegemonia, conforme assinalara Gramsci. Apesar de muitas se afirmarem “apolíticas”, sem qualquer tipo de compromisso político, observam-se alguns fatos que historicamente comprovam o contrário (ALVES, 2003). Considerando os diferentes tipos de organização nesse universo, com características e problemas específicos, mostram-se desde as maduras politicamente, as “pouco políticas” e cooptadas, ou “politiqueiras”. Elucidar algumas desses problemas torna-se um desafio necessário.

Enfatizando os problemas relacionados à gestão das entidades filantrópicas, Fischer (2000a) considera que nem sempre elas podem usufruir das reais vantagens das parcerias e acabam por ser receptoras apenas das desvantagens: aceitar doações que não são necessárias quando precisam de bens prioritários; ter que adaptar sua atuação às exigências do parceiro, que nem sempre conhece as necessidades da população alvo e o modo mais eficaz de atendê-las; empregar formas de atender às expectativas dos parceiros, na aparência, afetando a lisura no cumprimento das normas e compromissos esperados em sua atuação; ou mesmo, encarar um relacionamento pleno de conflitos e que acaba por descontinuar-se em um clima de absoluta insatisfação de ambos os lados.

Scherer-Warren (1999) especifica que, do lado do Estado, as dificuldades são relativas à publicização do poder público; às rivalidades partidárias; ao clientelismo; ao fisiologismo; à falta de transparência nas decisões e a seu atrelamento a interesses

privados; aos entraves no funcionamento da máquina administrativa, excessivamente burocratizada e centralizada, e ao autoritarismo dos agentes do poder público. Argumenta, também, que, por parte da sociedade civil, temos grandes desafios, tais como: incipientes formas de organização (associativismo) da população; falta do exercício de participação na gestão pública; tradição de delegação de poder sem controle público; demandas do tipo corporativista, bairrista, individualizadas e de interesse privado.

Lustosa (2001) sintetiza quatro grandes desafios a serem vencidos nas relações intersetoriais: a transparência, o controle social (diálogo público), a gestão da informação e avaliação.

Em estudo que realizei em 2001, quanto às percepções da sociedade civil sobre as parcerias com o Estado, por meio de entrevistas com lideranças e formadores de opinião atuantes em nove organizações e movimentos sociais<sup>64</sup>, encontrei algumas categorias de problemas que, certamente, corroboram para o entendimento dos desafios<sup>65</sup> presentes na efetivação das parcerias (ARAÚJO, 2002a). Tais categorias são assim hierarquizadas:

**1º. Metamorfose na ideologia política:** mudar a cultura política personalista e a mentalidade de acomodação de parte da sociedade, quanto à priorização de interesses coletivos em detrimento dos individuais.

**2º. Cultura do conflito:** transformar os relacionamentos de enfrentamento e conflito entre sociedade civil e Estado em relações cooperativas, voltadas para a busca dos direitos sociais e da cidadania.

**3º. Dilema da profissionalização:** no sentido de que, na medida em que a profissionalização das organizações da sociedade civil é uma necessidade, ainda estão sendo criados paradigmas da gestão social.

---

<sup>64</sup> Federação Nacional das APAEs (FENAPAE); Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR); Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Agência Nacional dos Direitos da Infância (ANDI); Instituto Pró-Mundo; Centro de Voluntariado do Distrito Federal (Programa Voluntários); Missão Criança.

<sup>65</sup> A concepção de desafios está relacionada com aquilo que “focaliza a amplitude da mutação cultural como resultado das mudanças institucionais possíveis” (SERVA, 1997, p. 51).

**4º. Prioridade na mobilização e coletivização:** urgência da necessidade da sociedade civil priorizar atividades-fins de defesa e garantia de direitos, por meio da mobilização social e coletivização.

**5º. Burocracia estatal:** mudança com referência aos problemas inerentes às disfunções burocráticas impostas por determinados segmentos do Governo, os quais geram o dirigismo e o tecnicismo, ou seja, obstáculos à concretização das parcerias.

**6º. Empirismo em relação ao tratamento do social:** necessidade de uma mudança de paradigma nos sistemas de avaliação dos impactos sociais, passando do casuísmo à racionalidade quanto à análise do investimento social.

Para Serva (1997, p. 51-53), existem quatro áreas críticas que merecem atenção para superação dos desafios<sup>66</sup> na concretização das parcerias:

- **Racionalidade:** refere-se à lógica de entendimento sobre as ações conjuntas dos organismos estatais e ONGs, sendo distinguida como: racionalidade instrumental e racionalidade substantiva. A primeira sustenta as estratégias orientadas pelo cálculo, pelos fins, pelo desempenho, pela rentabilidade e pela utilidade. Já a segunda produz ações fundadas no julgamento ético, na autenticidade, na autonomia, no entendimento, na liberdade e na solidariedade, à luz da intersubjetividade dos atores sociais envolvidos.

- **Significado de desenvolvimento:** refere-se à maneira como o desenvolvimento é evocado para legitimar as intenções governamentais e justificar decisões muitas vezes arbitrárias. A visão de desenvolvimento que concebe a economia desligada do social dá lugar a uma sistematização difusa, originando facetas de um social excluído e de um social emergente. O olhar pejorativo sobre os protagonistas sociais como sendo marginalizados e/ou dependentes faz com que, em muitos casos, o Estado pratique a tutela e regule as situações de parceria com a sociedade civil.

- **Formas de representação política:** dizem respeito à ampliação das formas legítimas de representação política das ONGs e ações comunitárias no sistema democrático; poderiam significar um revigoramento da cidadania.

---

<sup>66</sup>É importante ressaltar a interdependência que existe entre estes desafios, que se encontram tão entrelaçados, formando uma espécie de “totalidade concreta”.



- **Gestão:** constitui uns dos aspectos mais difíceis no âmbito das parcerias, uma vez que a gestão profissional moderna tem sua essência na razão instrumental, chocando-se com valores de solidariedade, liberdade e autonomia. Entre as questões apontadas quanto a esse desafio, destacam-se o problema do tempo e efetividade para planejamento e execução das ações; a figura do administrador profissional presente no Estado, orientado para a burocracia; o caráter setorial das políticas públicas; e o contraste entre a lógica estatal baseada em programas e a das iniciativas particulares em projetos.

Perante os diferentes problemas e interesses conflitantes para a concretização das parcerias – deve-se ficar atento para que organizações da sociedade civil não sejam “[...] usadas como ‘moeda de troca’, assumindo papéis que excedem sua capacidade de trabalho ou podem aproveitar-se da confusão reinante para utilizar os recursos em finalidades indevidas” (FISCHER; FALCONER, 1998, p.16).

Serva (1997), num estudo sobre as parcerias Estado-ONG na perspectiva do desenvolvimento da economia solidária, aponta três possíveis cenários demonstrados no Quadro 02. Estes são concebidos a partir dos diferentes entendimentos e ações sobre os seguintes aspectos: concepção global de sociedade, concepção de economia, regulação política do social, sentido de cidadania, orientação para o desenvolvimento, gestão do social e formulação das políticas públicas.

QUADRO 02 - Cenários das parcerias ONG / Estado

ASPECTO	CENÁRIO		
	PARCERIA PONTUAL	PARCERIA AMPLIADA DIRIGIDA PELO ESTADO	PARCERIA AMPLIADA E MUTAÇÃO CULTURAL
<b>CONCEPÇÃO GLOBAL DE SOCIEDADE</b>	Centrada no mercado.	Centrada no mercado.	Policêntrica.
<b>CONCEPÇÃO DE ECONOMIA</b>	Desligada do social.	Desligada do social.	Encastrada no social.
<b>REGULAÇÃO POLÍTICA DO SOCIAL</b>	Formas de representação “tradicionais”. Manutenção de configuração institucional.	Formas de representação “tradicionais”. Manutenção de configuração institucional.	Ampliação das formas de representação. Mudança institucional
<b>CIDADANIA</b>	Atomizada e passiva, baseada nos direitos individuais e dependente do Estado.	Fundada na responsabilização parcial dos atores e dependente do Estado.	Função da ação coletiva, da responsabilização e implicação dos atores.
<b>ORIENTAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO</b>	Prioridade total ao mercado.	Prioridade ao mercado. A ação comunitária é considerada como complemento.	Economia plural. Equilíbrio dinâmico entre intercâmbio, reciprocidade e distribuição.
<b>GESTÃO DO SOCIAL</b>	Burocrática. Tutela do Estado. Lógica de programas	Apropriação da ação comunitária. Tutela do Estado. Lógica de programas.	Negociação com as organizações comunitárias. Lógica de projetos.
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	Participação dos atores na operacionalização em setores específicos escolhidos pelo Estado.	Participação ampliada dos atores na operacionalização em diversos setores.	Participação ativa dos atores desde a etapa de planejamento das políticas.

Fonte: SERVA, Maurício. O Estado e as ONGs: uma parceria complexa, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: FGV, v.31, nº6, p.52, nov/dez, 1997.

No primeiro cenário, a **parceria pontual** prevalece numa concepção global de sociedade centrada no mercado, com a economia vista de forma desligada do social e conseqüente orientação para o desenvolvimento centrada no crescimento mercantil. A regulamentação política do social é feita dentro de formas “tradicionais” de representação e de configurações institucionais, havendo uma convocação pontual, pelo Estado de algumas ONGs para a discussão e formulação das políticas públicas. A gestão do social é extremamente burocrática, dentro de uma lógica de programas tutelados pelo Estado, sem participação, assim como a concepção de cidadania, predominantemente atomizada e passiva, baseada nos direitos individuais.

No segundo cenário, a **parceria ampliada dirigida pelo Estado**, os aspectos da concepção global de sociedade, da concepção de economia e da regulação política são semelhantes aos da parceria pontual. A cidadania é concebida para uma responsabilização parcial de diferentes agentes, embora dependentes do Estado. A orientação para o desenvolvimento vê a ação comunitária como complementar à economia de mercado, tentando o Estado cada vez mais se apropriar e tutelá-la em seus programas. Comparando ao cenário pontual, neste pode-se notar que há uma ampliação quanto à participação dos atores sociais na operacionalização das políticas públicas. Podemos mirar, como exemplo, a participação das organizações filantrópicas nos conselhos representativos.

No terceiro cenário denominado por Serva (1997) como **parceria ampliada e mutação cultural**, há uma concepção policêntrica de sociedade, com a economia encastrada no social. Conseqüentemente, a orientação para o desenvolvimento pressupõe uma economia equilibrada pelo intercâmbio, reciprocidade e distribuição. A cidadania tem uma aceção voltada para a responsabilização coletiva e ativa, o que faz com que se legitime a representatividade e participação das ONGs na regulação política do social e no planejamento e execução das políticas públicas. Assim, a gestão do social é implementada com base na participação e negociação com diferentes agentes estatais e não-governamentais.

Sob um enfoque mais voltado para as relações entre terceiro setor e mercado, porém, também adequado para caracterizar as relações Estado / organizações especializadas, Austin (2001) projeta estágios de relacionamentos nas parcerias, os quais também se configuram como cenários. São considerados como o **continuum da colaboração**, refletindo sobre as variáveis: nível de envolvimento, importância para a missão, magnitude dos recursos, âmbito das atividades, grau de interação, complexidade administrativa e valor estratégico. Nesse modelo podem prevalecer três estágios nas parcerias intersetoriais: **o filantrópico**, cuja natureza do relacionamento é, principalmente, de doador e donatário; **o transacional**, em que o relacionamento se dá por troca de recursos, o envolvimento dos parceiros é mais ativo e o fluxo de valor passa a ser de mão-dupla; e **o integrativo**, quando as missões, o pessoal e as atividades dos parceiros começam a experimentar uma ação coletiva e

uma integração organizacional. As características desses estágios são sistematizadas no Quadro 03.

**QUADRO 03 – Continuum da colaboração – características das parcerias**

	<b>FILANTRÓPICA</b>	<b>TRANSACIONAL</b>	<b>INTEGRATIVA</b>
<b>MENTALIDADE DA COOPERAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Síndrome da gratidão e da caridade</li> <li>▪ Colaboração mínima nas atividades</li> <li>▪ Separação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mentalidade de parceria</li> <li>▪ Maior entendimento e confiança mútua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mentalidade do <i>nós</i> em vez de <i>nós versus</i> eles</li> </ul>
<b>ALINHAMENTO ESTRATÉGICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mínima compatibilidade requerida além do interesse comum em uma dada área</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coincidências de missão e valores</li> <li>▪ Compartilhamento de visão pela alta liderança da organização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Atividades de significância estratégica</li> <li>▪ Relacionamento como ferramenta estratégica</li> <li>▪ Entrelaçamento das missões</li> <li>▪ Valores compartilhados</li> </ul>
<b>VALOR DA COOPERAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transferência genérica de recursos</li> <li>▪ Intercâmbio desigual de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Intercâmbio de competências</li> <li>▪ Intercâmbio de recursos</li> <li>▪ Projetos de âmbito e risco limitados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Projetos identificados e desenvolvidos em todos os níveis da organização, com o apoio da liderança</li> <li>▪ Criação de benefícios</li> <li>▪ Renovação de valores</li> <li>▪ Investimentos conjuntos para “retorno” mútuo</li> </ul>
<b>ADMINISTRAÇÃO DO RELACIONAMENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pessoa de contato da empresa, geralmente de assuntos da comunidade ou da fundação<sup>67</sup>; pessoa de contato da organização do terceiro setor<sup>68</sup>, geralmente de desenvolvimento</li> <li>▪ Pessoal corporativo com ligação mínima com a causa</li> <li>▪ Progresso do projeto comunicado por relatório escrito</li> <li>▪ Expectativas mínimas de desempenho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relacionamentos pessoais por toda a extensão das organizações</li> <li>▪ Forte ligação pessoal em nível de liderança</li> <li>▪ Infra-estrutura emergente, incluindo gerentes de relacionamento e canais de comunicação</li> <li>▪ Expectativas de desempenho explícitas</li> <li>▪ Aprendizado informal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oportunidades para envolvimento direto dos funcionários</li> <li>▪ Relacionamentos pessoais profundos em toda a organização</li> <li>▪ Cultura de cada organização influenciada pela outra</li> <li>▪ Gerência de relacionamento das parcerias</li> <li>▪ Integração organizacional, incluindo compartilhamento de recursos</li> <li>▪ Incentivo para estimular parcerias</li> <li>▪ <b>Aprendizado ativo</b></li> </ul>

FONTE: AUSTIN, J. **Parcerias**. Fundamentos e Benefícios para o Terceiro Setor. Tradução: Lenke Peres, São Paulo: Futura, 2001, p.48 (Peter Drucker Foundation)

<sup>67</sup> Por se tratar de um modelo baseado nas relações mercado / sociedade civil, a nomenclatura empresa está presente no quadro. Para o nosso estudo, fazendo uma adaptação, leia-se pessoa de contato no Governo, geralmente ligada a um “apadrinhamento” em alguns casos de um funcionário (técnico) do órgão estatal, e em outros de um político (Vereador, Deputado, Secretário de Estado etc.).

<sup>68</sup> Na realidade brasileira, geralmente a pessoa de contato na organização do terceiro setor é sempre o Presidente, Diretor ou Executivo da organização.

Para explicar a evolução das relações de parceria, Austin (2001, p.23) destaca a presença de forças em nível macro da sociedade e em nível micro das organizações. Tais forças dizem respeito às forças políticas, econômicas e sociais derivadas das rápidas mudanças estruturais que ocorrem mundialmente. Quanto às forças políticas, o autor trata da questão considerando que o governo nacional está chegando ao fim e, por isso, a sociedade não pode mais vê-lo como o “solucionador” de problemas. Além disso, enfatiza que “a confiança no governo e nos políticos diminuiu; os limites do Estado foram reconhecidos”. Quanto às forças econômicas, afirma que a austeridade fiscal e o orçamento balanceado resultaram em cortes nos tradicionais recursos federais recebidos por muitas organizações, exigindo novas formas para garantir a sustentabilidade. Por fim, enfatiza que a magnitude e complexidade dos problemas sociais e econômicos estão aumentando e, conseqüentemente, estão sobrepujando as capacidades institucionais dos diferentes atores sociais em lidar isoladamente com eles.

Teixeira (2003), comparando seis experiências de interface ONGs e Estado, classifica três tipos de relacionamento: 1. caracterizado pela relação menos formal que envolve, por um lado, pressão, monitoramento e crítica por parte da ONG junto ao Estado, e, por outro lado, em alguns casos, proposições, colaboração e acompanhamento dos passos do órgão do governo; 2. demonstrado pela prestação de algum serviço pela ONG, com a qual o Estado se relaciona como se estivesse contratando serviços de uma empresa para uma consultoria; 3. orientado pela consolidação de projeto elaborado conjuntamente entre poder público e ONG. A autora esclarece que no primeiro tipo de encontro existem vínculos mais fluidos e, no segundo e terceiro, há compromissos mais concretos.

Esses encontros não esgotam as maneiras pelas quais os conjuntos das ONGs se articulam com o Estado, mas são três formas importantes de contato entre as partes, que revelam muitas das possibilidades e dificuldades de as organizações sociais influenciarem, pressionarem e/ou se comprometerem com os governos (TEIXEIRA, 2003, p. 144).

Acrescido de características pertinentes a todos os cenários e desafios prescritos, as parcerias Estado e organizações especializadas possuem, na atualidade, uma problemática adicional relacionada à focalização de ações e reducionismo

conceitual, gerando lacunas entre discursos e práticas, principalmente no que se refere à chamada educação inclusiva, patenteada a partir de 1990<sup>69</sup>. Acentuam-se desafios quanto às reduções orçamentárias e precariedade nos atendimentos especializados em nome da integração / inclusão e de (pseudo)convicções ideológicas e políticas – na verdade imprecisões.

O próximo capítulo trará contribuições para esclarecer e aprofundar o entendimento sobre as relações, historicamente, construídas de forma conjunta entre Estado (ou governos) e organizações especializadas, para promover o atendimento educacional às pessoas com deficiência, a partir dos diferentes paradigmas orientadores desse atendimento, desde a institucionalização até a integração / inclusão.

---

<sup>69</sup> Considera-se como marco este ano, devido à realização da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontiem, Tailândia, cuja importância, no contexto das parcerias, serão detalhadas no capítulo 3.

### **3 O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E AS PARCERIAS ESTADO E ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS**

*Tudo é mais simples do que podemos imaginar e,  
ao mesmo tempo, mais intrincado  
do que poderíamos conceber.*  
(Goethe)

Diferentes concepções sobre as pessoas com deficiência e seus direitos induzem ao estabelecimento de formas de atendimento especializado, ou comum, de que lhes são necessárias no âmbito da educação, assistência social e saúde. No Brasil, desde o Império, verifica-se uma focalização na oferta de serviços educacionais para essa população, seja pelo Estado ou pela sociedade civil, geralmente entrelaçados num *mix* de práticas pedagógicas, sócio-ocupacionais, habilitação, reabilitação e assistência social. Tais serviços sempre estiveram associados a questões polêmicas tais como: a discussão público *versus* privado, já exploradas no capítulo anterior; as diferentes influências políticas, econômicas e ideológicas vigentes em determinadas épocas; a diversidade de modelos e paradigmas adotados, perpassando aqueles com enfoque médico-terapêutico e assistenciais até a polêmica educação inclusiva, que está presente na pauta atual do debate entre Estado, sociedade civil e universidade.

Quase sempre levada a extremismos ou reducionismos conceituais, a inclusão educacional no âmbito das pessoas com deficiência reveste-se de sofismas e controvérsias que devem ser cuidadosamente analisadas, visando, antes de tudo, entender a educação como direito social subjetivo. Ou seja, uma garantia constitucional que se reflete “como um trabalho racional que, por uma diversidade de

oportunidades, procura favorecer cada indivíduo para que venha a ser uma ‘pessoa’, no mais alto significado que se possa atribuir ao termo” (MAZZOTTA, 1987, p.33).

A tônica da discussão sobre a inclusão das pessoas com deficiência, traduzida univocamente como educação inclusiva, geralmente, está voltada para determinadas *situações educacionais* e para a *escolarização*, engendrando uma visão míope no campo da política educacional.

O termo *situações educacionais* refere-se ao mesmo sentido que *situação de educação*, como aquela que procede à educação, sendo capaz de transformar o indivíduo ou de lhe permitir transformar-se, podendo ser permanente ou ocasional e ocorrer em diferentes locais (lar, escola, igreja etc.). Existem, para tal, situações não-programadas ou informais, decorrentes da própria vida do homem, e situações programadas ou formais, realizadas por meio de organizações sociais que dirigem ou orientam o indivíduo para determinados fins. As formais são denominadas de *ensino* ou *educação sistemática*, consistindo na “tarefa educativa desenvolvida em condições especificáveis”, sob estruturas e regras de funcionamento, ou seja, “atividade intencional e refletida, que procura favorecer a compreensão das relações sujeito-mundo social, [que] necessita de suporte teórico das ciências para um conhecimento mais preciso da realidade. A escolarização refere-se, portanto, à “educação desenvolvida na escola” (MAZZOTTA, 1987, p.33-35).

Buscando evitar conflitos conceituais e não ficar preso a uma legislação repleta de fragilidades, considera-se como atendimento educacional às pessoas com deficiência todas as situações de educação (comuns ou especializadas) oferecidas pelo Estado e organizações da sociedade civil. Creio ser essa expressão a mais adequada, pelo universo específico trabalhado e pelo significado da palavra atendimento, como “ato ou efeito de atender”, ou seja, “dar ou prestar atenção; tomar em consideração; levar em conta; ter em vista; considerar; atentar, observar, notar; prestar auxílio à; responder” (FERREIRA, 1999). Carvalho, R. (2004a, ) reflete sobre a utilização do termo, considerando o foco do ponto de vista de quem oferece e recebe o atendimento “como indivíduo, é um ser particular, singular em seus interesses, em suas características [...] no caso, dos sujeitos que recebem o atendimento educacional especializado eles são os próprios aprendizes, valorizados em suas particularidades”.

Neste capítulo, busca-se apresentar fatos históricos que marcam a trajetória do atendimento educacional às pessoas com deficiência em alguns países



e no Brasil; a evolução do direito à educação para essa população e seus impactos na formulação das políticas educacionais; a ascensão dos dilemas do público e privado para as parcerias nesse campo. Faz-se necessário, também, esclarecer os significados e todo o imaginário social existente sobre as pessoas com deficiência, acompanhado dos pré-conceitos e conceitos atrelados a elas, como exclusão, integração e inclusão em diferentes períodos e contextos.

### **3.1 FASES HISTÓRICAS E PARADIGMAS SOBRE AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: IMPLICAÇÕES PARA OS ATENDIMENTOS EDUCACIONAIS**

Alguns pesquisadores como Jannuzzi (1989, 1992); Mazzotta (2003a, 2003b); Clemente Filho (1999); Menecucci (1999); Mrech (1999); Aranha (2001); e Carvalho, R. (2004a) vêm estudando fatos históricos e paradigmas relacionados às pessoas com deficiência, suas implicações sociais e modelos de atendimento. Mazzotta (2003a) alerta que, embora os estudos, em sua maioria, enfatizem a educação destas pessoas, muitas vezes não tratam necessariamente da análise de situações organizadas para o atendimento educacional, mas para outros tipos de assistência e apoio. Nesse sentido, busca-se analisar as fases históricas no atendimento educacional à pessoa com deficiência, ao invés de reduzir o olhar aos conhecidos “paradigmas” especificados por alguns estudiosos da matéria<sup>70</sup>, tendo em vista que esses modelos vêm sendo utilizados para justificar diferentes intenções e interesses. Ou seja, não se utiliza, rigorosamente, o conceito de paradigma moldado aos fundamentos da “ciência normal”, instituído por Thomas S. Kuhn: "Um paradigma é uma constelação de conceitos, valores, percepções e práticas compartilhadas por uma comunidade científica que apresenta uma determinada

---

<sup>70</sup> É o caso de Aranha (2001), que afirma, a partir da análise de fatos sobre as relações sociedade e pessoas com deficiência de maneira evolutiva, a existência de três paradigmas: da institucionalização, dos serviços (integração) e de suporte (inclusão). Mrech (1999) apresenta uma classificação evolutiva de paradigmas na área da deficiência: segregação, desadaptação social, prevenção ou psicopedagógico, integração, inclusão e psicanálise.

concepção da realidade, estruturada a partir de um determinado tipo de pensamento" (KUHN, 1978 *apud* MRECH, 1999, p. 2)<sup>71</sup>.

Independente das taxionomias propostas e sua clareza variável quanto a explicações, os possíveis paradigmas servem como fontes inspiradoras e facilitadoras à compreensão de como se chegou ao tema inclusão.

Com base em vários autores, Menecucci (1999) analisa a evolução histórica do conceito de deficiência, relacionando aos procedimentos adotados pela sociedade e suas conseqüências e implicações sociais, conforme descritas no Quadro 04.

De acordo com Quadro 04, observa-se a caracterização de quatro fases históricas: da antiguidade até o Século XVII – fase religiosa, do extermínio ou mística; Século XVIII – fase humanista ou cristã; Século XIX – fase científica; e Século XX em diante - fase dos direitos.

---

<sup>71</sup> Um aspecto que chama a atenção nesse conceito é o fato do autor dirigir sua análise sob a perspectiva de que a visão paradigmática tenciona orientar a quem se prepara para ingressar na atividade científica, associando-a, então, à busca, visando à transformação e à ampliação do conhecimento, em dado campo do saber, num determinado momento, por determinadas pessoas. Quando as certezas impostas por um paradigma vêm a se embaralhar e as explicações para os fenômenos começam a ser contraditadas, surgem outras explicações com tendência à aceitação de outros procedimentos e resultados. Ocorre assim, uma “revolução científica” e está instalado outro paradigma, ou uma outra forma de ver o mundo, sendo o sucesso determinado pela promessa que ele carrega. Cf. Kuhn, In: *A Estrutura das Revoluções Científicas*, citado por Mrech (1999).

#### QUADRO 04 – Evolução histórica do conceito de deficiência

FASES	CONCEPÇÃO DEFICIÊNCIA	CARACTERÍSTICAS	PROCEDIMENTOS	CONSEQÜÊNCIAS IMPLICAÇÕES SOCIAIS
Idade Média Século XVI e XVII <b>Extermínio Mística / religiosa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Deformação humana</li> <li>▪ Manifestação das forças dos deuses ou do demônio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Negação direito à vida</li> <li>▪ Condição imutável de anormalidade</li> <li>▪ Crenças sobrenaturais demoníacas e supersticiosas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Extermínio, eliminação</li> <li>▪ Exorcismo, bruxaria, encarceramento</li> </ul>	Ignorância
Século XVIII <b>Humanista / Cristã</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Manifestação da natureza humana</li> <li>▪ Homem ⇒ imagem e semelhança de Deus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A deficiência está no corpo. Oportunidade de purificação para ganhar o reino de Deus.</li> <li>▪ Conformismo piedoso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cuidados, assistência, benevolência. Internação, abrigos, casas de caridade</li> </ul>	Assistencialismo, Filantropia, Voluntariado
Século XIX <b>Científica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seqüela, lesão, diminuição da capacidade de um órgão em conseqüência de doenças</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ A deficiência pode ser passível de tratamento, evitada ou controlada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tratamento médico, psicológico, início dos estudos científicos</li> </ul>	Pesquisas genéticas, avanços tecnológicos
Século XX <b>Direito</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Perda total ou parcial, temporária ou permanente, de uma função psicológica fisiológica ou anatômica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integração</li> <li>▪ Inclusão</li> <li>▪ Convivência Social</li> <li>▪ Cidadania</li> <li>▪ Garantia de direitos</li> <li>▪ Equidade</li> <li>▪ Igualdade de direitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Organização da sociedade para o atendimento das necessidades especiais.</li> <li>▪ Políticas Públicas</li> </ul>	Declarações internacionais, acordos, cartas de intenção, legislações, resgate do sentido de filantropia

FONTE: MENEUCCI, M.C. Evolução Histórica do Conceito de Deficiência. In: **FENAPAES. Projeto Agüia.** Referências Conceituais e Legais Sobre a Pessoa com Deficiência e o Movimento Apaeno, São Paulo: FENAPAEs, 1999, p. 3.

A fase religiosa, do extermínio ou mística (Antiguidade ao Século XVII) inicia-se com o sacrifício das pessoas com deficiência nas comunidades primitivas e adotada em Roma e na Grécia, no início da civilização ocidental. Em Esparta, os imaturos e fracos eram eliminados, como também em Roma, por representar uma deformação humana. Crianças deficientes eram jogadas nos esgotos. Na Idade Média (Século V a meados do Século XV), o fortalecimento do feudalismo e do clero e a ênfase na produção artesanal fazem com que a deficiência ganhe conotação

religiosa e passe a ser vista como manifestação de forças dos deuses ou do demônio que tornavam as pessoas com deficiência incapazes para a vida e improdutivas. Era-lhes negado o direito à vida, sendo submetidas ao exorcismo, encarceramento e a diferentes formas de extermínio, como a condenação à morte na fogueira, nos autos-da-fé proclamados pela Santa Inquisição, que teve seu apogeu no Século XIII (CLEMENTE FILHO, 1999; MENEUCUCCI, 1999).

Na Idade Moderna, surge a fase humanista ou cristã (Século XVIII) sob influência das grandes religiões monoteístas – cristianismo, judaísmo e maometanismo<sup>72</sup>. A concepção de deficiência estava atrelada à manifestação da natureza humana e à ideologia do homem como a “imagem e semelhança de Deus”. A deficiência estava no corpo e não na alma, e, por isso, havia oportunidade de purificação para ganhar o reino de Deus. Nesse sentido, começa haver um conformismo piedoso para com as crianças que nasciam com defeitos, merecendo cuidados assistenciais e benevolentes, como a internação em abrigos e casas de caridade (MENEUCUCCI, 1999).

Mesmo com a Reforma Protestante, havendo a cisão da Igreja Católica devido aos abusos de poder praticados, pautando-se numa marcante rigidez ética, religiosa e moral, aliada à mais absoluta intolerância ao desvio, não se ocorrem modificações mais substanciais nas relações da sociedade com a deficiência. Pessotti *apud* Aranha (2001, p. 163) mostra como o próprio Martinho Lutero, líder da Reforma, considerava a pessoa com deficiência: “o homem é o próprio mal quando lhe faleça a razão ou lhe falte a graça celeste a iluminar-lhe o intelecto; assim, dementes e amentes são, em essência, seres diabólicos”. Ou seja, a pessoa deficiente ou doente mental era um ser pecador, condenado por Deus, e, por isso, merecedora de castigos, como o aprisionamento e açoitamento, para expulsão do demônio.

Com o surgimento da burguesia industrial e o fortalecimento das idéias iluministas relativas à razão humana, a deficiência passa a ser “produto de infortúnios naturais”. Clemente Filho (1999) destaca que a partir da Revolução Industrial, na Europa, houve a necessidade do aproveitamento de toda a mão-de-obra e, para isso, era preciso que alguém “guardasse” o deficiente, surgindo, assim,

---

<sup>72</sup> É comum encontrarem-se referências no Talmud, no Alcorão e, principalmente, na Bíblia às pessoas com deficiência à margem da condição humana, registrando-se, por exemplo, as figuras do cego e do manco enquanto pedintes ou rejeitados (ARANHA, 2001; CLEMENTE FILHO, 1999).

as primeiras organizações especializadas na França, Suíça, Itália, Inglaterra e Alemanha<sup>73</sup>.

De acordo com Menecucci (1999), no início da fase científica (Século XIX) considerava-se a deficiência como seqüela, lesão ou diminuição da capacidade de um órgão em consequência de uma doença, sendo necessários tratamentos para seu controle e prevenção. Surgem, assim, os modelos de atendimento médico associado à educação e assistência. Há um avanço quanto à produção de trabalhos científicos<sup>74</sup>, pesquisas genéticas, avanços tecnológicos, além do surgimento de instituições educacionais para cegos e deficientes físicos.

Conforme Aranha (2001, p. 166), em 1800, o médico *Johan J. Guggenbühl* cria em Abendberg, Suíça, “uma instituição para o cuidado e tratamento residenciais de pessoas com deficiência” (grifo da autora), dando início ao que se classifica como *paradigma da institucionalização*, caracterizado pela custódia e segregação de pessoas com deficiência em manicômios e asilos, vistos como *instituições totais*. Os efeitos destas são analisados criticamente por Erving Goffman, na obra *Manicômios, Prisões e Conventos*, conceituando-as como “um lugar de residência e de trabalho, onde um grande número de pessoas, excluídos da sociedade mais ampla por um longo período de tempo, levam juntos uma vida enclausurada e formalmente administrada” (GOFFMAN *apud* ARANHA, 2001, p. 168). Alguns autores “mais inclusionistas” associam a categoria de “instituições totais”, descrita por Goffman, com as organizações especializadas brasileiras, não levando em consideração todas as peculiaridades históricas e culturais. Mesmo entendendo que muitas realmente têm algumas características segregadoras e assistencialistas, não se pode aplicar automaticamente o uso dessa categoria, considerando as diferentes variáveis em questão.

Em 1829, registra-se a criação do primeiro internato público para cegos em Massachusetts, Estados Unidos, o *New England Asylum for the Blind*. Em 1832

---

<sup>73</sup> Mazzotta (2003a, p. 19), porém, registra que na França, em 1770, foi fundada a primeira instituição especializada na educação de “surdos-mudos” pelo abade *Charles M. Eppé*; e em 1784, o *Institute Nationale des Jeunes Aveugles* (Instituto Nacional dos Jovens Cegos) por *Valentin Haüy*. Em 1829, o estudante cego deste instituto, *Louis Braille*, faz uma adaptação do código militar de comunicação noturna, para a comunicação escrita entre pessoas cegas. Originalmente, tal código foi criado pelo oficial *Charles Barbier*, “para transmissão de mensagens no campo de batalha à noite, sem utilização de luz para não atrair a atenção dos inimigos”.

<sup>74</sup> Importante ressaltar que Mazzotta (op. cit.) refere-se à primeira obra impressa sobre a educação de deficientes, de autoria de *Jean-Paul Bonet*, em 1620, na França, intitulada *Redação das Letras e Arte de Ensinar os Mudos a Falar*.

e em 1837, são criadas escolas públicas para cegos em Nova York e Ohio, subsidiadas pelo Estado. Também em 1832, foi fundada em Munique, Alemanha, a primeira instituição para educar deficientes físicos – “[...] os coxos, os manetas, paralíticos...” (MAZZOTTA, 2003a).

As primeiras classes especiais em escolas públicas foram estabelecidas para crianças consideradas revoltosas, indisciplinadas e faltosas, entre 1874 e 1875, nas cidades de Nova York e Cleveland (FINE, 1996).

Mazzotta (2003a) e Mrech (1999) afirmam que atendimento educacional aos “deficiente mentais”, “idiotas” ou “débeis” se inicia a partir dos estudos do médico *Jean Marc Itard* (1774-1838) e seu seguidor *Edward Seguin*, que publicou, em 1907, seu segundo livro, apresentando um programa para escola residencial. Outros médicos e educadores, como a italiana *Maria Montessori* e a belga *Alice Descoeders*, também contribuíram para o aumento de iniciativas de atendimento na Europa e nos Estados Unidos.

Na última década do Século XIX, houve um declínio dos esforços educacionais, em sistema custodial, nos moldes europeus das escolas residenciais implantadas nos Estados Unidos. Dava-se início aos programas de externato, surgindo as classes especiais para “retardados mentais”, “amblíopes”, “aleijados” e cegos. Diferentes expressões foram utilizadas no atendimento educacional de pessoas com deficiência, tais como “Pedagogia dos Anormais, Pedagogia Teratológica, Pedagogia Curativa ou Terapêutica, Pedagogia da Assistência Social, Pedagogia Emendativa”, ou seja, “sob o título de Educação de Deficientes encontram-se registros de atendimentos ou atenção com vários sentidos: abrigo, assistência, terapia etc” (MAZZOTTA, 2003a, p.17).

Fine (1996) analisa os determinantes das oportunidades educativas às pessoas com deficiência nos Estados Unidos, enfatizando a existência de uma *fase progressista*, entre 1890 e 1940, na qual se desenvolve o movimento popular de pais que, por meio da formação de grupos locais, se uniram para defesa de direitos dos filhos. Destaca-se nessa fase: a criação do *The National Congress of Mothers*, em 1897, mais tarde conhecido como *National PTA's - National Congress of Mothers and Parent-Teacher Associations*; o progressivo surgimento de classes especiais para cegos (Chicago, 1896), diminuídos ortopédicos (Chicago, 1899), pessoas com defeitos de fala (Nova York, 1908), epiléticos (Baltimore, 1909), crianças com “visão defeituosa” e “meio surdos” (Massachusetts, 1920). Clemente

Filho (1999, p. 87) salienta que “de segregado, o deficiente passou a ser incluído em salas especiais. As classes especiais eram uma segregação, apenas no mesmo colégio que os outros. Mas eram agrupados, segregados”.

A partir do Século XX, então já na chamada fase dos direitos, conforme a classificação proposta por Menecucci (1999), em decorrência dos avanços da Medicina, começam a surgir outros entendimentos sobre a deficiência. Esta passou a ser entendida como perda total ou parcial, temporária ou permanente, de uma função psicológica, fisiológica ou anatômica. Passa ela a ser associada às noções de possibilidade de convivência social, igualdade, garantia de direitos e cidadania, dando origem ao chamado *paradigma da integração* (ARANHA,2001), com um forte sentido de resgate da filantropia.

Franklin (1996) analisa o aumento de matrículas em Atlanta entre 1920 e 1930, mostrando que estratégias como as classes especiais e “escolas de férias” foram mecanismos estatais para sanar problemas para os governantes da época, como manter o compromisso com o ideal de acesso à escola primária e aumentar o *status* profissional dos professores. Conclui que daí surgem as raízes de um sistema segregado de educação especial nos Estados Unidos.

Na década de 30, uma característica marcante nos Estados Unidos era o direito das escolas excluírem crianças julgadas “ineducáveis”, incapazes de obter progresso com um currículo acadêmico formal, o que é notável num país em que a democratização da educação é avançada desde antes do início do século passado. Fine (1996, p. 198) afirma que com a força do movimento de pais, iniciaram-se ações para reversão dos processos de exclusão, principalmente, com a Conferência da Casa Branca sobre Saúde e Proteção Infantil que, em 1932, estabeleceu direitos às pessoas com deficiência: 1. educação baseada nas necessidades individuais, 2. formação dos pais para exercerem sua paternidade e maternidade, e 3. cuidados especializados para as crianças com deficiência. Os pais tiveram o apoio de Elise Martens, do Departamento de Educação dos Estados Unidos, a qual, por meio de um Comitê sobre Classes Especiais, analisou os aspectos socioeconômicos para proporcionar uma educação pública a todas as crianças “anormais”. Em 1939, no estado de Nova York, se formou o primeiro grupo de pais das crianças com deficiência numa escola estatal.

Entre 1930 e 1950, observa-se o crescimento das associações de pais, sendo criado em Illinois, Chicago, um centro da “reforma progressista” da educação

regular, em que os familiares assumiram a liderança em torno das reformas na educação especial. Mazzota (2003a) destaca que, em 1950, surgem organizações formadas por pais de crianças com retardo mental, consideradas “treináveis”, mas que não eram aceitas nas escolas, como a *National Association for Retarded Children* (NARC), que logo influencia a criação de organizações similares no Brasil.<sup>75</sup> Fine (1996) também cita o surgimento de outras organizações nacionais nessa década, como a *Muscular Dystrophy Association of América (MDAA, Inc.)* e a *International Parents Organization (IPO)*, decorrente da *Alexander Graham Bell Association For The Deaf (AGBAD)*.

Mesmo com os avanços associativos e criação de organizações de atendimento, nos anos 50 e 60, consolidava-se o *paradigma da institucionalização* (ARANHA, 2001). Nota-se que as concepções sobre deficiência ainda carregavam uma série de preconceitos trazidos dos modelos médico e assistencial. Tais fatos podem ser traduzidos, inclusive, pelas nomenclaturas ainda atribuídas na época, como “anormais” e “treináveis”, mesmo considerando os avanços associativos e da ciência na área.

Mendes (2002) aponta que, na década de 70, consolidaram-se princípios da filosofia da “normalização e integração” na Europa e Estados Unidos, influenciando o Brasil. Para Aranha (2001, p.165), tais preceitos surgiram em função do incômodo causado pelos processos de institucionalização decorrentes das associações de pais, configurando o que denomina como *paradigma de serviços*, em que se busca a desinstitucionalização e normalização<sup>76</sup>. Este teve, desde seu início, o objetivo de “ajudar pessoas com deficiência a obter uma existência tão próxima ao normal possível, a elas disponibilizando padrões e condições de vida cotidiana próxima às normas e padrões da sociedade” (*American National Association of Rehabilitation Counseling / ANARC, 1973 apud ARANHA, p. 166*).

Franklin (1996) mostra que, nos Estados Unidos, o processo de integração começa com a promulgação da Lei de Educação para Todas as Crianças com Deficiência (Lei nº 94/142 de 1975), em que se garantiu educação pública e gratuita em “ambientes menos restritivos”, por meio do mecanismo que se chamou

---

<sup>75</sup> Tais organizações foram as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), criadas a partir de 1954. Mais adiante, contextualizarei os fatos históricos brasileiros, retomando o assunto.

<sup>76</sup> Segundo conceitualização de Braddock, proposta em 1977, citado por Aranha (2001, p. 166), “normalização é uma ideologia – um conjunto de idéias que reflete as necessidades e aspirações sociais de indivíduos extraordinários na sociedade”.



de “*continuum* de colocações alternativas”. Conforme Vislie (1996), na Noruega, mudança semelhante ocorre em 1976, com a fusão da Lei da Escola Especial (1951) com a Lei da Educação daquele país, iniciando-se o processo de reorganização administrativa das escolas e a descentralização.

Mrech (1999) salienta que as idéias de inclusão aparecem a partir da emergência da psicanálise, da luta pelos direitos humanos, da pedagogia institucional<sup>77</sup> e dos movimentos de desinstitucionalização manicomial, que se iniciam a partir de 1964. A maior parte dos autores, porém, mostra o surgimento dos movimentos, primeiro pela integração e depois pela inclusão, a partir da década de 80, tendo se fortalecido nos anos 90. Com as críticas ao direito à integração, surgem as propostas e modelos da chamada inclusão, que predominam na atualidade, firmados, principalmente, em convenções internacionais, destacando-se a *Declaração Mundial de Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem* (1990) e a *Declaração de Salamanca de Princípios, Política e Prática em Educação Especial* (1994), documentos que analisarei mais detalhadamente adiante.

### **3.1.1 Significados e imaginário sobre as pessoas com deficiência**

Pode-se observar, em cada época, a utilização de determinadas significações para designar os indivíduos com algum tipo de deficiência e os diferentes atendimentos e significados refletidos nos possíveis paradigmas ou fases históricas na sociedade. Entendo, dessa maneira, que é primordial refletir conceitualmente sobre os rótulos (mais ou menos pejorativos) para designar aqueles que têm alguma deficiência, assim como sobre quais conotações e denotações existentes para palavras como cidadania, inclusão, integração, exclusão. Muitas

---

<sup>77</sup> O movimento da pedagogia institucional se desenvolveu, na França, como forma de contestação à dominação pedagógica e burocrática, pregando a autogestão. Lapassade (1983, p.212) esclarece que tal movimento “procura difundir no interior da Escola real um novo modo de funcionamento e de relações humanas não burocráticas. A criança torna-se centro de decisão, ou melhor, o grupo assume a sua própria direção e caminha para a sua própria autogestão”. Nesse sentido, o autor salienta, ainda, que a pedagogia institucional “retoma, de certa maneira, o velho sonho de Fourier, que consiste em querer criar uma microssociedade – com novas instituições; é necessário, com efeito, que haja outras instituições, quaisquer que sejam a sua amplitude e a sua importância”.

vezes estas vêm justificando interpretações reducionistas ou banais para defender propostas e ações. Não sendo purista, tampouco acolhendo preciosismos semânticos, é importante entender os significados de tais palavras do imaginário social<sup>78</sup>, já que são mobilizadoras e evocadoras de imagens, pois utilizam o simbólico para exprimir-se e existir (TRINDADE; LAPLANTINE, 1997).

Antes de partir para a análise das explicações relativas às concepções sobre integração e inclusão, o primeiro ponto a destacar é **a própria falta de consenso sobre as terminologias para designar as pessoas que têm alguma deficiência**, com o uso da diversidade de “adjetivos” como anormal, doente, incapaz, impedido e deficiente, ou “considerações” e siglas relativas a essas pessoas (portadora de deficiência - PPD, portadora de necessidades educativas especiais – PPNEE, portadora de necessidades especiais - PNE etc.). Tais siglas e adjetivações são, geralmente, consideradas como sinais de evolução conceitual, tornando legítimos os discursos com maior ou menor preconceito em relação aos indivíduos com deficiência e, conseqüentemente, validando as filosofias associadas ao atendimento educacional. Observa-se, porém, que trazem uma série de contradições e logo é importante lembrar que historicamente,

a substituição por outro termo só amorteceu temporariamente a sua pejoratividade. Logo depois a nova palavra já passava a incorporar o conjunto de normas e valores que a sociedade, naquele momento histórico, atribuía a essas crianças. Qualquer que ela fosse, significava sempre a “falta”, a “exclusão”, o “atraso” em alguns atributos humanos considerados importantes na sociedade historicamente situada (JANNUZZI *apud* MENEUCUCCI, 1999, p. 3)

Corroborando a análise de alguns dilemas e perspectivas no campo da educação especial, Mazzotta (2003b, p.39) alerta para inadequações terminológicas, como as tendências da referência às “necessidades especiais”, difundida, principalmente, após a Declaração de Salamanca<sup>79</sup>, em 1994:

---

<sup>78</sup> Remete a interpretação de signos, atribuição de significados subjetivos, as quais permitem a construção de idéias que não necessariamente correspondam, em todos os seus aspectos, à realidade, mas, que tenham alguma conexão com ela (TRINDADE; LAPLANTINE, 1997).

<sup>79</sup> Adiante explicarei esta e outras declarações e recomendações internacionais sobre as pessoas com deficiência.

Na última década do século XX, a expressão alunos **portadores de necessidades especiais** passou a constar nas publicações do Ministério da Educação (MEC) e de diversos autores brasileiros, chegando-se, muitas vezes, à sua banalização com o uso da sigla PNE. Os alunos são, assim, identificados simplesmente como PNEs e lhes é proposta a **Educação Especial (EE)** ou, agora, a versão “politicamente correta” Educação Inclusiva (EI). Tais expressões eufemísticas, além de inapropriadas, conferem sentido reificador aos educandos. (negritos do autor)

Mittler (2003, p. 31), analisando o uso da tal terminologia no ambiente da Inglaterra, indaga: “Será que podemos, de fato, trabalhar em direção a sistemas mais inclusivos e continuar falando sobre ‘necessidades educacionais especiais’?”. O autor afirma que esse termo vem se tornando ofensivamente inapropriado e, que “pode ser considerado tão inaceitável quanto a linguagem sexista ou racista, que cria esteriótipos baseados na idéia das características comuns vinculadas a um rótulo”. Mostra, ainda, que as crianças são consideradas “especiais” apenas porque o sistema educacional não foi capaz, até então, de responder às suas “necessidades individuais” ou “adicionais” distinções que vem se tornando mais comuns.

Questões como estas, que basicamente refletem confusões conceituais entre técnicos, professores, familiares e formuladores de políticas sociais envolvidos em discussões intermináveis e improdutivas sobre qual terminologia mais adequada, trazem como efeitos o preciosismo e o fanatismo<sup>80</sup>. Quando às expressões são levadas para outros planos como, por exemplo, a imprensa<sup>81</sup>, a confusão é ainda maior. É comum, jornalistas e articuladores políticos pecarem por faltas ou excessos, chegando a publicar matérias, referindo-se genericamente aos *deficientes físicos* ou a “neologismos” do tipo “Portadoras de Direitos Especiais (PODE)” como o proposto por Frei Betto, ex-assessor especial da Presidência da República, em artigo publicado no jornal Estado de São Paulo, em 02 de maio de 2001.

Barbosa (1999, p. 97) proclama a necessidade de lutarmos no Século XXI por direitos iguais para todas as pessoas, não lutas de grupos. Tratarmos da

---

<sup>80</sup> Tais efeitos também são desencadeados nas discussões sobre “clientes” nas organizações especializadas, conforme abordado no capítulo 2. Participando de redes e eventos com representantes do governo e da sociedade civil, cujo objetivo é subsidiar políticas sociais, devido às divergências, pude observar propostas de termos absurdos para serem utilizados em leis e planos oficiais, tais como “Pessoa Portadora de Necessidades Educacionais Especiais / Portadora de Deficiências (PPNEE / PPD)”.

<sup>81</sup> A Agência de Notícias sobre os Direitos da Infância (ANDI) e a Fundação Banco do Brasil, recentemente publicaram uma análise sobre as abordagens relativas às pessoas com deficiência em diferentes meios de comunicação: VEET, Vivarta (coord.) **Mídia e deficiência**. Brasília: Andi / FBB, 184p, 2003 (Série Diversidade).

questão da diversidade, do respeito aos diferentes, dos direitos do homem, da qualidade de vida para alcançar um estágio em que “não vamos precisar dizer ‘pessoa portadora de deficiência’. É gente, é pessoa! [Porém,] isso não é real hoje”.

Conforme a definição apresentada, a deficiência é um estado (permanente ou transitório), um “modo de ser” no indivíduo, sendo assim, este não a porta consigo, nem a carrega. Sasaki (2003a), nesse sentido, explica: ‘tanto o verbo ‘portar’ como o substantivo ou o adjetivo ‘portadora’ não se aplicam a uma condição inata ou adquirida que faz parte da pessoa.[...] Uma pessoa só porta algo que ela possa não portar, deliberada ou casualmente”. Afirma ainda que os movimentos mundiais vêm optando pela terminologia em todas as línguas<sup>82</sup>, inclusive nos princípios propostos pela comissão *ad hoc* instituída desde 2003 pela ONU, para criação da Convenção Internacional para Proteção e Promoção dos Direitos e Dignidade das Pessoas com Deficiência, quanto a: não esconder ou camuflar a deficiência; não aceitar o consolo da falsa idéia de que todo mundo tem deficiência; mostrar com dignidade a realidade da deficiência; valorizar as diferenças e necessidades decorrentes da deficiência; combater neologismos que tentam diluir as diferenças; defender a igualdade entre as pessoas com deficiência e as demais pessoas em termos de direitos e dignidade; identificar nas diferenças todos os direitos que lhes são pertinentes e, a partir daí, encontrar medidas específicas para o Estado e a sociedade diminuírem ou eliminarem as "restrições de participação", nesse caso entendida como a participação na vida pública, categoria trabalhada no capítulo anterior.

A maioria dos textos acadêmicos e da legislação educacional brasileira e internacional usa comumente as terminologias *pessoa portadora de deficiência* (a exemplo da Constituição Federal de 1988, Lei 7.853/89, Decreto 3.298/99 etc.) ou *pessoas portadoras de necessidades especiais* (Lei das Diretrizes e Bases da Educação – 1996, Plano Nacional de Educação, Declaração de Salamanca etc.) ou, ainda, incluindo pessoas superdotadas, com déficit de aprendizagem etc. Por isso, mesmo adotando, nesta dissertação, a expressão *pessoas com deficiência*, em alguns momentos são, também, utilizadas outras, em respeito à originalidade dos documentos consultados.

---

<sup>82</sup> Exemplos: *persons with a disability* ou *people with disabilities* (em países em que se fala a língua inglesa); *personas con discapacidad* (em países de fala espanhola); *pessoa com deficiência* (No Brasil, Portugal e em outros países de língua portuguesa). Cf. Sasaki (2003a).

Sem querer esgotar a discussão sobre terminologias, consciente de que as mudanças nas legislações e planos educacionais não alteram os significados e o imaginário social, adoto neste trabalho a definição de deficiência utilizada Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidades e Saúde (OMS, 2001): “são problemas na função ou estrutura do corpo como um desvio significativo ou perda (incluindo funções psicológicas)”.

Utilizo, nesta pesquisa, a expressão pessoas com deficiência para designar o público atendido educacionalmente pelas organizações especializadas e escolas comuns, considerando, também, sua validação pela ONU, mesmo consciente das outras nomenclaturas mencionadas na legislação educacional no Brasil.

Faz-se necessário esclarecer as relações historicamente construídas de interdependência entre educação, cidadania e inclusão, e a forma pela qual tais conceitos vêm sendo aplicados e diferenciados no âmbito da pessoa com deficiência.

### **3.1.2 Cidadania, direito à educação e participação: condicionantes para integração / inclusão**

Em meio ao celeiro do imaginário socialmente instituído sobre as pessoas com deficiência, e sua integração, inclusão e exclusão, faz-se oportuno resgatar o conceito de cidadania, associado à educação, o qual vem, também, sendo, banal ou genericamente, assimilado aos ideais inclusivistas. Importante enfatizar que a cidadania é mais uma entre outras palavras – qualidade de vida, equidade, oportunidade, bem-estar, solidariedade etc. – que está no discurso politicamente correto de agentes públicos e privados, no contexto dos problemas sociais criados pela democracia liberal.

Convém lembrar a definição de cidadania que, tradicionalmente, permeia a coletividade como *o direito de ter direitos*, difundida por T. H. Marshall, em 1949, em seu estudo *Citizenship and Social Class* e suas conferências proferidas em Cambridge. Ele estabelece a conhecida caracterização de um sistema gradativo e tripartite de direitos da cidadania – civis, políticos e sociais. Com base na

experiência da Inglaterra, Marshall classifica: direitos civis ou de primeira geração (Século XVIII) correspondem ao direito à vida e as liberdades individuais de ir e vir, de pensamento e crença, de propriedade etc.; direitos políticos ou de segunda geração (Século XIX), caracterizados pela participação no exercício do poder político como autoridade política ou eleitor, de modo a garantir o acesso aos meios de vida e bem-estar social; direitos sociais ou de terceira geração (a partir da metade do Século XX) que tratam dos interesses difusos das coletividades, indo desde desfrutar de uma situação mínima de bem-estar e segurança econômica até gozar do padrão de vida prevalente nas sociedades (VIEIRA, 1992; VIEIRA, 1997; CAMPOS, 1999; CURY, 2002).

O processo de formação desses direitos da cidadania se dá com a complexidade das lutas sociais ao longo dos séculos, pois em sua origem não se distinguem, sendo um só direito. Por esse motivo, existem críticas sobre uma “teoria evolucionária dos direitos” na concepção de Marshall, em países como Brasil (CARVALHO, J., 2004), já que da mesma forma que para haver direitos sociais deve-se garantir direitos civis e políticos, estes não se efetivam “quando os direitos sociais são negados” (CAMPOS, 1999, p. 550). No caso das pessoas com deficiência, porém, a cidadania é buscada quase que unicamente na direção da promoção e garantia do direito à educação, significando esta o inverso à exclusão. Mesmo consciente de que a educação seja um caminho para conquista da cidadania de tal parcela da população, corre-se o risco de ter uma visão ingênua e reducionista da situação de privação de direitos civis e políticos em que se encontram em geral as pessoas com deficiência.

Criticando o plano da democracia liberal, em que prevalece a dominação de uma classe social sobre outra, Vieira (1992, p. 71) mostra que se tem como sustentáculo o discurso da igualdade de oportunidades, considerando as capacidades individuais e não a igualdade real na sociedade. Ou seja, não há conflitos reais entre desigualdade social e cidadania, mas uma certa complementaridade, decorrentes da lógica burguesa e do capitalismo que buscam atribuir a garantia de direitos à igualdade jurídica. Nesse sentido, não criticando a necessidade de democratização da sociedade ao reafirmar a necessidade de uma democracia substantiva, Campos (1998, p. 23) refere-se a Reis (1988), quando afirma que a “democracia é formalidade, consiste na *jurisdificação* das relações sociais”.

A análise da relação entre democracia e cidadania, quando levada para o âmbito da educação escolar das pessoas com deficiência, ganha uma força maior, já que o direito à educação é afirmado como o principal caminho para a consecução da sociedade democrática de direito<sup>83</sup>.

Cury (2002) analisa a história do direito à educação escolar a partir da visão de Marshall, que o considera semelhante à luta por uma legislação protetora dos trabalhadores da indústria nascente, pois, em ambos os casos, foi no Século XIX que se lançaram as bases para os direitos sociais como integrantes da cidadania. O autor cita Marshall afirmando que “a educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil”, sendo o ler e o escrever indispensáveis, e como tal, um pré-requisito do exercício de outros direitos. Assim, o Estado deve garantir tal direito, interferindo no contrato social:

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança freqüentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado (MARSHALL, 1967, p. 73 *apud* CURY 2002, p.249).

Mesmo considerando as diferenças evolutivas dos direitos nos vários países, é consenso entre estudiosos e formuladores de políticas sociais, que a educação escolar está hoje entre aqueles imprescindíveis para a cidadania e para o exercício profissional, cabendo *a priori* a garantia deste pelo Estado.

Em boa parte da Europa e da América Latina, a discussão sobre o direito à educação escolar é colocada sob o ponto de vista da diferença, em que se mesclam as questões relacionadas a gênero, etnia, deficiências, entre outras. Por outro lado, sob o espectro da igualdade de acesso à educação, como condição *sine qua non* à cidadania, surgem os principais fundamentos para os ideais da chamada educação inclusiva. O processo dialético entre o direito à igualdade e o direito à diferença na educação escolar como dever do Estado, várias interpretações são realizadas, precisando, assim, entender que “a relação entre a diferença e a

---

<sup>83</sup> Para Vieira (1992, p.13), a sociedade democrática de direito “é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo portanto real participação deles nos rendimentos da produção”.

heterogeneidade é mais direta e imediata do que a que se estabelece entre a igualdade e a diferença” (CURY, 2002, p. 255).

A inclusão escolar das pessoas com deficiência, associada ao imaginário criado em relação a elas, como idéia homônima de acesso ao ensino, pode revelar-se como uma tendência maior ao desvirtuamento da equidade, da igualdade de direitos e da cidadania. A educação, seja especial, comum ou inclusiva, como direito social à pessoa com deficiência, é condição indispensável à cidadania, desde que sejam garantidos, simultaneamente, direitos civis e políticos básicos, o que no caso brasileiro ainda não é realidade. Como exemplo temos: pessoas com deficiência física e cegos enfrentando barreiras arquitetônicas e sociais, pela falta de acessibilidade aos diversos ambientes; pessoas com deficiência mental, pela sua condição de retardo no desenvolvimento intelectual, sem poder exprimir suas reais vontades, quando muito, tendo como “porta-vozes” seus familiares, professores ou intelectuais orgânicos da inclusão. Ou seja, mesmo estando assegurado do ponto de vista jurídico, após a chamada redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, todos os direitos dos cidadãos com deficiência, na prática, o que se vê são direitos civis “retardatários” e direitos sociais “sob ameaça” (CARVALHO, J., 2004). Soa, portanto, como minimalismo associar simetricamente um termo impreciso – no caso, a inclusão – à cidadania, principalmente, sob o cuidado de não criarmos o que chamo de “cidadania apenas escolar”.

Cabe lembrar que, muito além das vontades inclusionistas, a cidadania requer o exercício da liberdade, da igualdade política, da real e efetiva participação numa comunidade, por sujeitos que exerçam um controle básico sobre suas vidas e seus destinos coletivos (GRAU, 1998a). Deve-se atentar para os determinantes sociais e econômicos da exclusão, da ausência de cidadania e não garantia da escolarização, diante da difícil construção de uma moderna e impensável utopia social e política. É, portanto, necessário repensar e defender o acesso e garantia à educação para todos. A imagem da educação como mecanismo de arbitragem, que permite a condição de cidadão e sujeito político, necessita ser melhor analisada no âmbito das pessoas com deficiência, atentando não apenas para a repartição desigual desse bem parcial, ou seja, o direito político ao saber e à escola, mas para outros determinantes sociais e econômicos que ultrapassam os “escombros de teorias pedagógicas” (ARROYO, 2003).



A participação das pessoas com deficiência na vida social e no Estado deve ser pré-requisito comum nas questões relacionadas à inclusão educacional. Ao contrário das idéias defendidas por Marshall explanadas anteriormente, Arroyo (2003, p. 79) afirma que “a educação não é uma pré-condição da democracia e participação, mas é parte, fruto e expressão do processo de sua constituição”. Na mesma direção, cabe citar o posicionamento de Follet (1926) *apud* Graham (1997, p. 267):

Educação portanto não é principalmente ensinar às crianças uma batelada de coisas que têm sido verdade até o momento atual; além disso não é ensiná-las a aprender sobre a vida tão rápido quanto ela acontece, nem mesmo a interpretar a vida, mas, acima de tudo, a criar a vida por si próprias. Portanto, a educação deveria ser, em grande parte, o treinamento em, fazer escolhas.

Considerando tais asserções sobre as relações entre educação, participação e autonomia, observa-se, porém, que, na prática, não é o que ocorre com relação às pessoas com deficiência. Cabe aqui, fazer alusão a alguns conceitos de participação e práticas nesse campo.

Rahnema (2000, p.190-191), fazendo uma análise sobre participação no ambiente do desenvolvimento capitalista cita os sentidos atribuídos à palavra no *Oxford English Dictionary*: “ato ou fato de participar, de tomar parte em, ou formar parte de alguma coisa”. Esclarece que participar pode ser “um verbo transitivo e intransitivo; pode também ser moral, amoral ou imoral; resultado de uma coerção, ou um ato voluntário; e resultado de uma manipulação externa, ou um ato espontâneo”. Distingue formas “transitivas” de participar, em que o sujeito participa com objetivos claramente predeterminados por ele, enquanto, nas “intransitivas” o sujeito vivencia o processo de participar sem qualquer objetivo predefinido. Em ambos os casos, está associada a aspectos morais com conotações positivas e, de modo geral, é um ato voluntário. O autor adverte, porém, que “[...] em nome da própria participação, as pessoas são requisitadas ou até forçadas a participar em operações nas quais não têm o menor interesse”. Isso estabelece uma distinção entre participações manipuladas ou teleguiadas das que são espontâneas. Nesse caso, pode-se indagar sobre quais tipos de participação ocorrem nos processos de educação inclusiva.

Arroyo (2003, p. 38) alerta que a educação moderna passou a agir como condição para o reino da liberdade e participação, mesmo tendo, depois de vários

séculos, o número de excluídos desse reino maior que “os eleitos, os educados e civilizados”. O autor questiona ainda:

Se o peso real da educação coincide ou não com o pensado, se essa é uma forma de mistificar o real, se as camadas populares tiraram algum proveito dessa ênfase na educação, se tentaram ocupar os bancos da escola e participar do saber, são questões que não invalidam, antes pressupõem a questão que estamos enfatizando e que deveriam ser mais contempladas nas histórias da educação: por que eclesiásticos, reformadores, políticos intelectuais e educadores, desde o século XV e XVI até nossos dias, não são capazes de conceber a liberdade, a participação política do povo comum e a emancipação humana sem a passagem pelas instituições educativas? (ARROYO, 2003, p.39)

O questionamento relativo à passagem pelas instituições educativas parece aplicar-se, substancialmente, à inclusão educacional das pessoas com deficiência.

As reflexões sobre participação levam a questionar o que seria de fato a inclusão para o cidadão com deficiência, devendo ser repensada quanto às pessoas consideradas participantes e incluídas na rede de ensino comum, nos movimentos sociais de *autodefensores*<sup>84</sup> e na própria instituição família. Participar, nesses casos, ainda parece ser verbo transitivo circunstancial, estando aí a questão central sobre a dialética inclusão / exclusão e da cidadania das pessoas com deficiência.

Em síntese, a cidadania, o direito à educação e a participação devem ser revistos como condicionantes ao que se espera em termos de escolarização, inclusão / integração das pessoas com deficiência, temas que serão detalhados a seguir.

### **3.1.3 Os dilemas da exclusão, integração e inclusão das pessoas com deficiência**

A utilização do termo inclusão na área das pessoas com deficiência, parece ter similaridades com a “novidade” das parcerias e o “canto da sereia” do terceiro setor. Carvalho, R. (2004a) e Mantoan (2003, p. 26) citam que a metáfora mais adequada para a inclusão é o “caleidoscópio”, utilizada pela canadense Marsha

---

<sup>84</sup> Mais adiante abordarei alguns aspectos importantes quanto as ações de *self advocacy* ou autodeterminação como vem sendo denominada no Brasil.

Forest: “O caleidoscópio precisa de todos os pedaços que o compõem. Quando se retiram pedaços dele, o desenho se torna menos complexo, menos rico. As crianças se desenvolvem, aprendem e evoluem melhor em um ambiente rico e variado”. Apesar de concordar com o sentido figurado atribuído, mantenho certo temor, pois as sucessões rápidas e cambiantes passíveis de serem enxergadas nesse instrumento cilíndrico dependerão da velocidade e direção imprimidas por quem o gira.

As referências à palavra inclusão na área da pessoa com deficiência possuem diferentes conotações, utilizadas nos discursos governamentais e não-governamentais de forma não homogênea, freqüentemente confusa e conflituosa, com sentidos favoráveis e desfavoráveis para justificar os meios pelos fins (ARANHA, 2001; GUHR, 2002; MRECH, 1999; CARVALHO, R. 2004a). Conforme já citado, a inclusão mantém simetrias e assimetrias com a educação, que por si já carrega suas complexidades.

É precisamente no campo da educação que hoje se trava, talvez uma das batalhas mais decisivas, em torno do significado. Estão em jogo nessa luta, os significados do social, do humano, do político, do econômico, do cultural e, naquilo que nos concerne, do educativo. A educação não é apenas um dos significados que estão sendo redefinidos: ela é o campo preferencial de confronto dos diferentes significados. Trava-se, aí, uma batalha de vida e morte para decidir quais os significados [que] governarão a vida social. (SILVA *apud* GUHR, 2002, p. 167)

É necessário, assim, esclarecer concepções e o imaginário recorrente à inclusão, principalmente quanto a alguns equívocos que, aqui, considero relacionados a dialética inclusão / exclusão que cria o mundo dos “incluídos” *versus* excluídos; aos reducionismos conceituais da inclusão; à substituição do termo integração por inclusão, num sentido gradativo e classificatório; e aos “romantismos” inclusivistas.

### 3.1.3.1 A dialética inclusão / exclusão

Para haver inclusão pressupõem-se existirem excluídos. Logo, deve-se questionar: exclusão de quê, de onde, por quais razões?

Na atualidade, o dominante “paradigma da exclusão” tornou-se a “questão social” por excelência, em detrimento da luta de classes e das desigualdades (CASTELL, 1995; SCHNAPPER, 1996). No caso das pessoas com deficiência tem como principal foco nas discussões o não acesso à escola comum, durante uma dada fase da vida delas. Esquecem-se outros fatores além das desigualdades que, historicamente, traçam um caminho de preconceitos e injustiças com tais pessoas, cabendo, assim, analisar até que ponto a exclusão diz respeito apenas ao âmbito da vida escolar.

De acordo com Dupas (2003, p. 13), “para a pós-modernidade, a ordem social implicou a superação de uma dinâmica de oposição de classes pela criação de uma nova estrutura de castas: de um lado os incluídos; de outro, os excluídos de todos os tipos”. Uma ponderada explicação sociológica, para tal fato, é a de Castell (1995) que alerta para as “armadilhas da exclusão”, que começam pelo próprio uso impreciso da palavra exclusão, geralmente, reduzindo-a erroneamente a aspectos pontuais. A heterogeneidade de usos e abusos dessa terminologia, utilizada sintomaticamente para ocultar e traduzir ao mesmo tempo, o estado da questão social em um número imenso de situações específicas, faz com que não se possa conferir-lhe grande valor heurístico. Ou seja, falar em exclusão é rotular negativamente e designar faltas, sem dizer no que elas consistem nem de onde provêm. Dessa forma, repete-se “a ladainha da ausência”, ocultando-se a necessidade de analisar positivamente no que consiste a razão da ausência: “os traços constitutivos essenciais das situações de ‘exclusão’ não se encontram nas situações em si mesmas” (CASTELL, 1995, p. 3). Logo, ao analisar a chamada exclusão escolar per si, pode-se perder de vista outras questões relacionadas às condições sócio-econômicas e familiares das pessoas com deficiência.

Outro argumento utilizado por Castell para se desconfiar da exclusão, refere-se à condução de “autonomizar situações limites que só têm sentido quando colocadas num processo” (CASTELL, 1995, p. 4). O autor considera que se deve atentar para as diferentes trajetórias de cada indivíduo, já que, de fato, não “[...] se nasce excluído, não se esteve sempre excluído, a não ser que se trate de um caso muito particular. [...] Na maior parte dos casos ‘a exclusão’ nomeia, atualmente, situações que traduzem uma *degradação* em relação a uma posição anterior” (itálico do autor).

Corroborando com essa mesma compreensão, Schnapper (1996) afirma não existir exclusão em termos absolutos, em qualquer organização social, seja qual for seu nível – desde a família até a empresa ou a nação – implicando por definição a inclusão de uns e exclusão de outros. Para analisar as formas e significados da dialética inclusão / exclusão, essa autora afirma que é preciso partir das características mais fundamentais das sociedades modernas, que são ao mesmo tempo democráticas e produtivas, baseando-se no princípio da “igualdade formal de todos os cidadãos e na participação direta ou indireta de seus membros nas atividades de produção” (p.2). Dessa maneira, a inclusão / exclusão ocorre no âmbito político, onde se sedimentam a legitimidade política e o vínculo social, e está interiorizado num processo excludente; e no âmbito econômico e social, onde se questiona a participação dos indivíduos na vida coletiva, seja com relação ao emprego e proteção social, seja nas relações com a família e as diversas instâncias da sociedade civil ou política.

O caso das pessoas com deficiência, mesmo sendo considerado como particular, mostra que a exclusão educacional é uma consequência quase natural de um *continuum* de fatores que precedem a exclusão. Assim, pode-se afirmar que ao invés de “excluída” da escola, das famílias etc. fazem, de fato, a pessoa com deficiência, uma “desafiliada”, pela “[...] dissociação do liame social, ou seja, uma desafiliação<sup>85</sup>” (CASTELL, 1995, p.5).

Castell (1995, p.7-8), alerta, ainda, que a luta contra a exclusão vem correspondendo à clássica focalização da ação social, delimitando as zonas de intervenção nas quais devem se desenvolver as atividades de reparação, ou seja, definindo “um pronto socorro social”. Isso decorre de toda tradição da ajuda social que caracteriza “populações-alvo”, cristalizando categorias cada vez mais numerosas, tais como, inválidos, pessoas com deficiência, idosos, crianças etc. que são referidos como “excluídos”, de modo mais amplo e indeterminado, tendo intervenções especializadas. Trata-se de uma clientela clássica da ação social, caracterizada por um “déficit pessoal que a tornou inapta a seguir o regime comum (deficiência, desequilíbrio psicológico, ‘desadaptação social’)” – como caracterizada

---

<sup>85</sup> “A expressão ‘*desaffilié*’ é um neologismo na língua francesa. O termo vem sendo traduzido por desfilhar e/ou desafiliar, termos também inexistentes na língua portuguesa. O que existe é a palavra desfilhar que, porém, não nos parece a mais adequada”. Nota das tradutoras Cleisa M. Rosa e Mariângela B. Wanderley, In: CASTELL (1995, p.3).

por René Lenoir (1974). Justificam-se, assim, as medidas marginais contra a exclusão no lugar de políticas sociais mais gerais, correspondendo a um princípio de economia no qual se pode encontrar justificativas:

parece mais fácil e mais realista intervir sobre os efeitos de um disfuncionamento social que controlar os processo que o acionam, porque a tomada de responsabilidade desses efeitos pode se efetuar sobre um modo *técnico* enquanto que o controle do processo exige um tratamento *político*. – itálico do autor (CASTELL, 1995, p. 10)

Tal afirmação, fundamental, enquadra-se bem nos aspectos relativos à educação das pessoas com deficiência, com a utilização das nuances da integração e inclusão, ensino comum e especializado, dando origem a um modo de controle técnico do processo de fracasso escolar vivenciado no país.

Pelas explicações sociológicas, pode-se afirmar que os paradigmas da exclusão/inclusão na área da deficiência, remetidos à mera questão de contraposição dos espaços educacionais, ou simples garantia de matrícula na escola comum, atestam um reducionismo conceitual centrado na criação de mundos distintos dos que possuem, ou não, acesso à escolarização.

### 3.1.3.2 Os reducionismos conceituais da inclusão

A idéia da inclusão criou relações imagéticas direcionadas de maneira unívoca à escola “comum ou regular” contra a “especial”, ponto em que se inicia a problemática. Como já conceituado na introdução deste capítulo, a idéia de escola como sistema de educação único é falsa. Além disso, o *regular* refere-se às situações de ensino *comum* ou *especial*, sendo esta caracterizada pela utilização de auxílios e serviços especializados, que não necessariamente têm relação direta com a pessoa com deficiência (MAZZOTA, 1987). Cabe, portanto, aqui, conceituar a educação especial, já que em face da inclusão, esta vem recebendo diferentes interpretações. Neste estudo, considera-se o conceito de Educação Especial proposto por Mazzotta (2003a, p.11):

modalidade de ensino que se caracteriza por um conjunto de recursos e serviços educacionais especiais organizados para apoiar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação formal dos educandos que apresentam necessidades educacionais muito diferentes das da maioria das crianças e jovens.

Além dessa definição, observa-se que, na produção legislativa vigente, desde a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996, a Educação Especial é compreendida como modalidade de ensino que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais<sup>86</sup>. Por essa compreensão, mesmo as escolas especializadas, classes especiais ou salas de recursos deveriam manter uma organização regular, de modo que não se caracterizarem como espaços excludentes de per si.

Carvalho, R. (2004a, p.66) faz uma importante reflexão sobre a educação especial como modalidade de ensino frente às propostas de educação inclusiva e relativamente às diferentes compreensões semânticas sobre o atendimento educacional especializado, com base no conceito mais recente, trazido nas Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica<sup>87</sup>:

Parece-me mais pertinente entendê-la [a Educação Especial] como processo, pois, na condição de modalidade, faz supor, equivocadamente, um diferente modo de ser, numa abordagem substantiva e que pode alimentar a duplicidade existente: educação regular e educação especial, numa visão bipolar geradora de sistemas de atendimento educacional escolar fragmentados.

Esse elemento reflexivo pode ser um fator para compreender alguns equívocos que aliam a inclusão à possível extinção da Educação Especial. Contribuindo sobre tais questões, Cação (1998, p.12) enfatiza que é um equívoco considerar o conceito de escola inclusiva como modo “organizativo, estritamente operacional, de promover a igualdade de oportunidades. Deve corresponder a uma orientação filosófica do sistema, entendida num sentido lato e dinâmico.”

---

<sup>86</sup> Adiante retomarei tal discussão, analisando detalhadamente tais questões na legislação educacional brasileira.

<sup>87</sup> Nesse documento, publicado pelo MEC em 2001 e atualizado em 2002, conceitua-se educação especial como: “Processo educacional escolar definido por uma proposta que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar e suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentem necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica” (BRASIL, 2001a).

O autor enfatiza outras interpretações ambíguas sobre a proposta da educação inclusiva:

Outro dos equívocos tem provavelmente a ver com uma idéia errada sobre o contexto e condições que estão subjacentes à segregação.[...] a não serem tomadas as devidas cautelas, algumas medidas educativas assumidas a pretexto de hipotéticas integrações, podem acabar por produzir efeitos contrários, designadamente num sistema como o nosso [de Portugal] onde a tendência é ignorar dificuldades e premiar capacidades. [...] é preciso distinguir “integração” de “entregação” (CAÇÃO, 1998, p.12).

Pela opinião exposta, entendo que a referência filosófica à educação inclusiva é inquestionável, porém, como em Portugal, na *práxis* brasileira, as ações estão longe de ser consensuais. A proposta inclusiva não pode ser confundida com o ideal burocrático da escola como espaço para promoção da igualdade (MOTTA, 1987), nem com a suposição de que ela é assunto específico da educação especial, ou de que inclusão restringe-se à inserção escolar. Também nem com a idéia de privilegiar o relacionamento interpessoal (socialização) em detrimento de aspectos cognitivos, levando a limitação da “leitura de mundo” reduzida à sala de aula, ou seja, a presença de crianças diferentes ao lado de outras, numa espécie de justaposição (PLAISANCE, 2004; CARVALHO, R., 2004a).

Corroborando nesse sentido, Pinto (1999, p. 61) enfatiza que

A discussão da inclusão no âmbito escolar inclui o desvelamento de todos os aspectos de exclusão existentes na escola e no contexto social. Envolve as relações de poder e dominação, os aspectos referentes ao multiculturalismo, às diferenças de gênero, raça, etnias, classe, à diversidade humana e a equiparação de oportunidades.

Para amenizar questionamentos sobre a abrangência conceitual da inclusão, alguns autores, como Mantoan (2004), enfatizam significados distintos para inclusão social e inclusão escolar (educação inclusiva). Embora deixe subentendida a idéia de uma conter a outra, é necessário reconhecer a redundância de existirem “inclusões”, pois não há como separar a idéia da necessidade de ensino formal, da totalidade do ambiente social, numa sociedade capitalista em desenvolvimento, como já salientado.



### 3.1.3.3 A integração e inclusão como formas gradativas e classificatórias

A substituição do termo integração por inclusão, num sentido gradativo e classificatório é uma questão que necessita ser analisada de modo mais crítico.

Carvalho, R. (2004a, p., 28) adverte sobre o imaginário do paradigma da inclusão “superando” o da integração no campo da educação escolar:

[...] a discussão sobre o abandono do termo integração é um esforço enorme, em busca da exatidão terminológica para que uma palavra – no caso, a inclusão – dê conta, com maior precisão possível, de todas as implicações de natureza teóricas e práticas dela decorrentes e que garanta a todos, o direito à educação, bem como o êxito na aprendizagem. O esforço é louvável, embora estejamos confundindo os movimentos político-pedagógicos decorrentes do paradigma da integração, com o verdadeiro sentido e significado do termo que, tanto na sociologia, quanto na psicologia social, traduz-se por interação, por relações de reciprocidade.

Mittler (2003) diferencia integração e inclusão alertando que tais princípios não podem ser autoritariamente resumidos, porque não há, até o momento, um consenso suficiente para justificar isso. Contudo, mesmo com o risco da supersimplificação, o autor vê a necessidade das distinções com base nas publicações e práticas mais recentes. Nesse sentido, cabem aqui algumas explicações.

A integração vista como movimento pela luta de direitos das pessoas com deficiência, surge, em muitos países, nos anos 60, supondo concretizar o princípio de normalização, como já citada anteriormente. Mrech (1999) explica que a integração é uma prática seletiva, cujo aluno deficiente tem que se adaptar aos parâmetros de normalidade, tem que se enquadrar aos pré-requisitos da classe. Caso contrário, é colocado no ensino especial. Assim, consolida-se o princípio clássico da normalização.

A proposta de integração, não conseguindo eliminar outros tipos de discriminação e segregação nas escolas comuns, é contestada, nascendo, assim, uma concepção mais ampla, que não se aplica somente à educação, que não implica somente as pessoas com deficiência, mas diz respeito à “transformação dos sistemas educativos para que respondam à diversidade, às necessidades educativas de todos os alunos [...] uma educação para e na diversidade” (BLANCO, 2003, p.38).

Surge, então, a chamada proposição da Educação Inclusiva, amplamente difundida e recorrente no Brasil.

Mantoan (2003), uma das destacadas defensoras do movimento pela inclusão escolar pelo seu radicalismo, discorda sobre a indiferenciação dos termos integração e inclusão e sua gradação, pois além de haver distorções e reduções de idéias, prova-se uma tendência de reforçar na educação a vigência do paradigma tradicional de serviços educacionais. Afirma que a integração refere-se a

[...] uma concepção de inserção parcial, porque o sistema prevê serviços educacionais segregados. [...] pode ser entendida como o 'especial da educação', ou seja, a justaposição do ensino regular, ocasionando um inchaço desta modalidade pelo deslocamento de profissionais, recursos, métodos e técnicas da educação especial para as escolas regulares (MANTOAN, 2004, p. 23).

Mrech (1999, p. 11) diferencia a inclusão da integração, mostrando que na Educação Inclusiva, “não se espera mais que o deficiente se adapte aos alunos normais. O que é visado é que ele atinja o máximo da sua potencialidade junto com os seus colegas “normais”. Nesse mesmo rumo, Mittler (2003, p. 34) diz que a integração “envolve preparar os alunos para serem colocados nas escolas regulares, o que implica no conceito de ‘prontidão’ para transferir os alunos da escola especial para a escola regular”. Já a inclusão “implica uma reforma radical nas escolas em termos de currículo, avaliação, pedagogia e formas de agrupamento dos alunos nas atividades de sala de aula”.

Apesar de não haver consensos semânticos em vários países do mundo, considerando os diferentes entendimentos que carregam<sup>88</sup>, o termo inclusão ou educação inclusiva está cunhado internacionalmente. Blanco (2003, p.38), mesmo defendendo tais terminologias esclarece que se deve atentar para as adjetivações que nomeiam à educação. Sob esse aspecto, esclarece:

---

<sup>88</sup> Por exemplo, na língua italiana remete-se quase sempre ao uso de *integrazione / inclusione*, pela falta de consenso dos significados dessas palavras no âmbito educacional. Em alguns entendimentos, integrar passa ser mais amplo que incluir, pressupondo que uma pessoa integrada participa ativamente do processo, enquanto, uma incluída está colocada em determinado local, sem necessariamente participar.

Para mim a educação inclusiva é, mais do que tudo, recuperar a verdadeira natureza da educação. É preparar todos os indivíduos, sem exceção, para inserir-se na sociedade. Isso passa por um conceito de educação pública. E quando eu digo educação pública, falo de educação como bem público, **mesmo que tenha a participação de privados**. Acho que estamos falando no século 21 de uma educação inclusiva pela grande trajetória e história de exclusão da educação comum. Senão não teríamos que estar falando em educação inclusiva (BLANCO, 2003, p. 38, grifo meu).

Fuchs e Fuchs (1998), citados por Mendes (2002) e Mrech (1999) distinguem os movimentos ditos “integracionistas” e “inclusionistas”, havendo entre estes últimos os que diferenciam “inclusão” e “inclusão total”. Os “integracionistas” defendem a inserção seletiva dos alunos deficientes no ensino regular, sendo que estes devem se adaptar sozinhos aos parâmetros escolares vivenciados pelos alunos ditos normais. Partindo de um postulado do ambiente menos restritivo, os “inclusionistas” sustentam que a escola é que deve se adaptar às necessidades do aluno com deficiência, podendo ser mantido no ensino regular com ajuda e o suporte necessário do ensino especial. Os “inclusionistas totais”, numa vertente mais radical do paradigma da inclusão (*full inclusion*), advogam pela inserção do aluno deficiente na classe comum sem quaisquer auxílios especiais ou suportes financeiros e humanos para que o professor do ensino regular faça a inclusão dos deficientes<sup>89</sup>. Alguns destes, complementam que a pessoa com deficiência deverá ser mantida no ensino regular com a ajuda e o suporte necessários dos professores do ensino especial.

Mesmo diante de todas as explicações para graduar os significados das palavras integração e inclusão, considero que igualmente como o termo exclusão, tais terminologias por mais fortes que possam parecer, não são auto-explicativas. Enquanto esforço para designar movimentos ocorridos em determinados momentos históricos e metodologias de trabalho, parece válido distinguir tais significados. De outro modo, porém, parece-me palavrório para justificar políticas e, às vezes, até forçar falsas problemáticas e estabelecer polêmicas.

---

<sup>89</sup> Mrech (1999) aponta algumas pesquisas que mostram que professores só mantinham alunos incluídos se o financiamento fosse mantido. Quando ele era retirado, os professores voltavam às mesmas práticas estigmatizadoras. Reconhecendo a estigmatização como um problema contínuo das escolas, os “integracionistas totais” sustentam que os participantes da escola precisam ser continuamente trabalhados, sem, necessariamente, suportes de qualquer origem.

### 3.1.3.4 Os “romantismos” inclusivistas

Na verdade, considero que as diferenciações apresentadas sobre a substituição e gradação dos termos integração e inclusão, no Brasil, vêm instituindo um novo imaginário, sem necessariamente promover uma mudança cultural nos agentes dos processos educacionais. O comprometimento e euforia de alguns acadêmicos, juristas, representantes de órgãos públicos e organizações da sociedade civil e do terceiro setor, na defesa da *full inclusion* reforçam o sentido classificatório e emancipatório, atribuindo à palavra integração o significado de “segregação mais suave”, já que os alunos estariam na escola comum com serviços de apoio da Educação Especial, encarada de maneira marginalizada. Chegam a imaginar o impacto causado pela inclusão total com “a abolição completa dos serviços segregados da educação especial, dos programas de reforço escolar, das salas de aceleração, das turmas especiais etc.” (MANTOAN, 2004, p. 25).

Enquanto pressuposto teórico e ideal do direito à educação formal, concordo com Mantoan (1999, p.7) quando destaca que a inclusão total é justificada para “reverter uma situação vergonhosa da escola brasileira, hoje, marcada pelo fracasso e pela evasão de uma parte significativa dos seus alunos”. Enquanto imaginário instituinte da *full inclusion*, concordo com Carvalho, R. (2004, p. 36) ao esclarecer que “as concepções sobre educação especial como sistema paralelo ao da educação regular e destinada à segregação de pessoas com deficiência, precisam ser revistas e, definitivamente abolidas. Refiro-me às concepções e não a todas as suas práticas!”

Revolucionar sistemas por um conceito de inclusão que não é consensual, mas híbrido, endógeno ao campo e descontextualizado da situação que passam muitos municípios brasileiros, tende a ser uma espécie de “romantismo”. Além disso, tende que seja utilizado com uma certa “paixão ufanista” de *intelectuais orgânicos* que criaram e se mantêm num recente mercado inclusionista de palestras, cursos, livros, manuais etc. mostrando soluções – muitas vezes mágicas – em nome de um sistema educacional diferente e emancipatório. Cabe ressaltar, porém, que existe uma parcela de técnicos, estudiosos, militantes e famílias que são íntegros defensores da inclusão de modo real, concreto e contextualizado, baseados na luta histórica que possuem pela educação das pessoas com deficiência.

Com base nas idéias expostas até então, concordo com as afirmações de Plaisance (2004, p.1), quanto à inclusão não depende de si,

ela é um novo desafio que demanda a clarificação dos meios de ação em vias de transformação das escolas e, particularmente, em vias de acolhimento das crianças “diferentes”. Ela é construção, processo (e não, dada a priori), e não pode ser realizada senão através de uma profunda modificação de nossas representações e de nossas maneiras de agir, o que alguns denominam uma verdadeira “revolução cultural”.

Encarar radicalmente a chamada inclusão escolar como “ação revolucionária” demandaria antes de tudo a existência de poder político para priorização do social em relação ao econômico, o que historicamente não vem ocorrendo em nosso país. Assim, seja baseado nos princípios integrativos ou inclusivos, são necessárias reformas nos sistemas educacionais brasileiros buscando atender a diversidade. Isso não significa abolir radicalmente a educação especial e suas instituições, que historicamente buscaram formar um sistema de atendimento educacional adequado. Trata-se de resignificar os processos desenvolvidos nas escolas comuns (públicas e privadas) e organizações especializadas, buscando criar um sistema unido e complementar, entre o especial e o comum na educação, que atenda às demandas da diversidade. Para tanto, há de se considerar que existem diferentes níveis, facilidades e dificuldades para incluir ou integrar nas escolas comuns cada pessoa com deficiência, considerando suas singularidades, não consistindo num processo mecânico e apenas técnico, como já enfatizei ao defender as idéias propostas por Castell (1995).

Nas próximas seções deste capítulo, busca-se compreender as razões de tal resignificação, procurando contextualizar a trajetória do sistema educacional brasileiro com foco no atendimento para as pessoas com deficiência, que é permeado pelo caráter burguês, privatista e terceirizado, além do tecnicismo e não-politização dos professores, alunos e familiares.

### 3.2 (DES)CAMINHOS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO NA HISTÓRIA DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Conforme explicado no capítulo 2 deste trabalho, as delimitações entre o público e o privado no Brasil são revestidas de fragilidades, uma vez que, além de “ambigüidades semânticas”, revelam suas dimensões “contraditórias, complexas e multidimensionais” (DUPAS, 2003, p. 23). Busca-se, aqui, compreender tais aspectos pela evolução histórica do atendimento educacional às pessoas com deficiência, dentro da burocracia estatal e das suas relações com a sociedade civil.

A discussão da propagação de uma educação escolar pública e para todos, inclusive para pessoas com deficiência, num país como o Brasil, onde se desenvolveu o denominado capitalismo tardio, com descaminhos entre o público e privado, é algo melindroso que deve ultrapassar o afã dos chamados *inclusionistas* totais. É inexorável reavivar além das inconsistências conceituais e ideológicas sobre o atendimento educacional às pessoas com deficiência, as precárias demarcações teórico-conceituais e legais sobre o público e privado na área da educação no Brasil. Tal questão tem sido objeto de inúmeros estudos e debates, tais como os de Weber (1991), Santiago (1998), Dourado e Bueno (2000), Silva (2003), entre outros.

Na arena do atendimento educacional às pessoas com deficiência, os embates público-privado possuem contornos complexos, mutáveis e híbridos que geram promiscuidades históricas nas parcerias entre Estado e organizações especializadas. Ao adjetivar as instituições educacionais em comuns e especiais, trava-se uma luta por legitimidade e significância que pode “encaminhar um processo de desqualificação ou, paradoxalmente, a apropriação de traços qualitativos de um e de outro, valorizados em função do momento vivido e dos interesses e tendências dominantes” (DOURADO;BUENO, 2000, p. 2).

Na atualidade, põem-se em relevo problemas e ângulos específicos ao longo da história, pontos de convergência e divergência e indefinições fronteiriças sobre papéis e responsabilidades do Estado enquanto expressão do ensino público, sendo cada vez mais ressaltados mediante discursos oposicionistas ou politicamente corretos, sobre a idéia hegemônica da inclusão escolar.

Apesar do ambiente adverso sobre o público e o privado na educação brasileira parecer mais manifesto após a Constituição de 1988, e as propostas mundiais de *Educação para Todos*, surgirem na década de 90, tal questão, já era foco de debate desde a década de 30. Na verdade, pode-se considerar que o processo da chamada exclusão escolar, inicia-se com a vinda dos jesuítas, marco da gênese da educação brasileira, instaurando o ideário educacional católico, de uma educação compartilhada com a família e diferenciada por sexos. As escolas jesuíticas, criadas a partir de 1549, eram missionárias na catequização dos índios e educação da elite nacional.

Manacorda (1990, p. 123-124), analisando as idéias de Gramsci sobre o ensino jesuítico e os movimentos contrários a este, mostra que o discurso da escola nasce, portanto, como “uma grande aparente digressão do discurso sobre os intelectuais, a propósito da intelectualização da atividade prática e da praticização da atividade teórica”. A escola expressaria o tema geral da função histórica dos intelectuais, isto é, a hegemonia que por meio deles uma classe exerce sobre o conjunto da sociedade. Essa hegemonia é então exercida por duas vias:

a primeira é uma concepção de vida; a segunda é um programa escolar, que interesse e dê uma atividade própria dentro do campo técnico àquela fração dos intelectuais que é a mais homogênea e mais numerosa (os que ensinam, desde professores primários até docentes universitários)

Na atualidade, alguns aspectos fundamentais permeiam a discussão sobre os embates entre o público e o privado na educação: como os diferentes grupos têm sido progressivamente incorporados à legislação educacional em diferentes momentos históricos; como os embates ideológicos dos que defendem que a educação em todos os níveis e modalidades constitui um dever do Estado e não dos grupos confessionais, filantrópicos e empresariais, que propugnam a liberdade da oferta educacional, inclusive com aporte de recursos públicos; como acontece a distribuição e controle dos recursos públicos e com quais mecanismos de captação em favor de interesses privados (WEBER,1991; DOURADO, BUENO, 2000). Tais questões são plenamente aplicáveis ao campo das pessoas com deficiências, visualizadas por meio de diferentes acontecimentos históricos e marcos legais.

Pode-se perceber como a organização e construção social da escola no Brasil, principalmente no campo do atendimento às pessoas com deficiência,

possuem vicissitudes claras, na medida em que existem fases de aproximação e retração entre o Estado e a sociedade civil. A escolarização, na atualidade, propagada nos discursos inclusivos, busca o controle pelo Estado, consolidando-se como projeto da classe burguesa, capaz de absorver a sociedade pelo conformismo e transformando a função do Estado para ser o “educador”. Gramsci *apud* Manacorda (1990) mostra que o Estado-educador é aquele que governa e se identifica com a sociedade civil,

[...] contribuindo para a assimilação (outro sinônimo de conformismo) de toda a sociedade à classe dominante, são resultados e momentos da revolução burguesa dos quais a burguesia retrocede tão logo se convencer incapaz de convencer todos em burgueses, em capitalistas. (GRAMSCI *apud* MANACORDA, 1990, p. 229)

A educação torna-se primazia para o Estado na medida em que eleva a grande massa da população a um determinado nível cultural e moral que corresponde à necessidade de desenvolvimento das forças produtivas e, portanto, aos interesses das classes dominantes. Nesse sentido, a escola passa a ser a atividade positiva mais importante para o Estado, porém, “para tal fim tende uma multiplicidade de outras iniciativas e atividades ditas privadas, que formam o aparato da hegemonia política e cultural das classes dominantes” (GRAMSCI *apud* MANACORDA, 1990, p. 230).

A escola é uma sanção formal frente aos ideais burocráticos, fornecendo, assim, melhor justificativa para tais discrepâncias sociais e culturais (MOTTA, 1987). Neste sentido, Max Weber *apud* Motta (1987, p. 139) salienta que de fato “o diploma substituíra o direito ao nascimento”, enfatizando o complexo papel da escola na reprodução da dominação tecnoburocrática e do modo de produção capitalista:

Entre outras coisas, ela [a escola] contribui para a reprodução das condições gerais de produção, à medida que transmite saberes úteis à transformação da natureza contribui para a reprodução da força de trabalho, contribui para a reprodução da tecnoburocracia, cria *habiti* diferenciais, isto é, **predisposições para a ação que identificam os indivíduos como pertencentes a determinados grupos e classes sociais**, inculca a ideologia dominante e reproduz as relações de dominação vigentes na sociedade capitalista burocrática, bem como a distribuição dos agentes entre os lugares do sistema produtivo (MOTTA, 1987, p. 139-140, negrito do autor).

Entende-se, assim, que os direitos civis, como nascer, são validados apenas por instrumentos burocráticos que podem legitimar o futuro do cidadão.



Para as pessoas com deficiência pode-se entender quão séria torna-se a questão da inclusão escolar, ao considerar que a maioria delas não possui sequer o direito à educação básica durante a infância, ou melhor, como já relatado anteriormente, a maioria não possui condições básicas para viver dignamente.

Motta (1987) afirma ainda que, muito raramente, há uma preocupação com o desenvolvimento do ser humano em si. Na verdade, busca-se vitimar os cidadãos ainda enquanto estudantes ao processo de burocratização – como previsto por Weber – mediante a cumplicidade dos pais ansiosos por filhos “bem-sucedidos na vida”. Por trás do contraditório discurso da escola para todos e da democratização do ensino, há a presença dos interesses específicos da burocracia. Assim, enquanto iniciativa do Estado burocrático, da sociedade ou do mercado, torna-se difícil esperar uma educação, efetivamente popular e emancipadora, ou como afirmado no discurso contemporâneo, inclusiva, já que esta sempre se voltou “para a afirmação de uma ordem social e, portanto, de uma dominação, firmemente ancorada nas formas de cooperação e nas tecnologias disciplinares burocrático-capitalistas...” (MOTTA, 1987, p. 34).

Considerando tais visões sobre as relações públicos-privado na educação brasileira, discorre-se sobre alguns fatos históricos que marcam o caráter privatista da escolarização das pessoas com deficiência, correlacionando-os com o atual estágio das propostas inclusivas, com o fortalecimento do discurso estatizante sobre o ensino público de qualidade.

### **3.2.1 A expansão do privado na Educação Especial: fatos históricos e a promiscuidade nas relações Estado e sociedade civil**

No capítulo 2, discorreu-se sobre as relações público-privado de uma maneira geral, analisando as formas como elas afetam o funcionamento das organizações da sociedade civil no Brasil, apresentando expressivas mudanças nos últimos anos.

Também no caso da educação, de modo geral, as discussões sobre as dicotomias entre o público e privado são intensas, marcando os desdobramentos do Estado e suas políticas, principalmente a partir dos anos 30. No caso das pessoas

com deficiência, pode-se observar uma maior zona de conflitos, aproximações e retrações políticas e ideológicas.

As relações entre Estado e organizações especializadas são historicamente ambíguas. Um primeiro sentido dessas indistinções é quanto ao atendimento educacional com uma fachada de privado, mas subsidiado pelos recursos públicos. O papel subsidiário assumido pelo Estado é pautado por investimentos a entidades privadas, sempre inferiores ao requerido para sustentação de uma estrutura maior, ou seja, libera-se dos gastos de manutenção dos estabelecimentos e da burocracia (BIANCHETTI, 2001).

O caráter subsidiário manifesta-se por meio das chamadas parcerias, na maioria das vezes demandadas pelo próprio Estado, gerando ao longo da história uma terceira via de atendimento educacional às pessoas com deficiência, que nem é público, nem privado. Sendo assim, é importante analisar alguns acontecimentos no âmbito técnico e político do atendimento educacional para tal população no Brasil, que se inicia pelo Estado e, gradativamente, é ampliado por organizações especializadas privadas, seja pela omissão estatal, seja pela terceirização e incentivo do poder público ao fortalecimento dessas organizações. Torna-se inevitável observar os diferentes conflitos, acordos, aproximações e retraimentos entre tais instituições.

Januzzi (1985), Bueno (1993), Projeto Escola Viva (2000) e Mazzotta (2003a), relatam muitos fatos históricos no atendimento educacional às pessoas com deficiência, convergindo entre si a maioria das informações, apenas com pequenas discrepâncias quanto às datas. Citarei aqui apenas alguns exemplos que mostram um panorama sobre tal evolução, já que neste trabalho buscarei aprofundar questões a partir de um período mais recente, o ano de 1996.

O trabalho de Mazzotta (2003a, p. 29) é fonte importante, já que faz um dos principais resgates históricos da educação das pessoas com deficiência, destacando dois períodos: “1º) de 1854 a 1956 – iniciativas oficiais e particulares isoladas; e 2º) 1957 a 1993 – iniciativas oficiais de âmbito nacional”.

As primeiras iniciativas no âmbito da educação especial surgem sob os auspícios do Império, com a criação, por D. Pedro II, do *Imperial Instituto dos Meninos Cegos*, em 1854 (atualmente Instituto Benjamim Constant - IBC), e do *Imperial Instituto dos Surdos-Mudos* (atualmente Instituto Nacional de Educação dos

Surdos – INES), em 1857, ambos no Rio de Janeiro<sup>90</sup> (MAZZOTA, 2003a; BUENO, 1993). Bueno (1993) comenta que o surgimento dessas organizações reflete a importação de um espírito “cosmopolita” dos grandes centros europeus, mais como resultado do interesse de figuras próximas ao imperador, do que pela sua real necessidade.

Ainda na fase imperial, iniciou-se o tratamento de deficientes mentais, no Hospital Estadual de Salvador<sup>91</sup> (atualmente Hospital Juliano Moreira), porém, não se caracterizando ainda como atendimento educacional, mas médico-pedagógico (JANUZZI, 1985; MAZZOTA, 2003a). As primeiras organizações especializadas, apesar de não passarem de iniciativas isoladas, configuram-se como o início da ação do poder público tradicional, provendo “favores”. De certa forma, iniciam a consolidação da ação privada em lugar de uma política social universal, ou seja, configura-se aqui o amálgama público / privado. Colaborando nesse aspecto, Mestriner (2001) comenta que, o Estado, apesar de contar com uma multiplicidade custosa de organizações e serviços para a reprodução de suas ações, começa a priorizar as estratégias de repasse de recursos, subsídios, atribuição de imunidades e isenções para eles.

Bueno (1993, p. 87) ressalta que após a proclamação da República, a educação especial foi se expandindo, embora de forma lenta, e pouco a pouco a deficiência mental foi assumindo primazia, não só pelo maior número de organizações, como “pelo peso que ela foi adquirindo com relação à saúde (a preocupação com a eugenia da raça) e à educação (a preocupação com o fracasso escolar)”.

No início do Século XX, têm-se alguns indicadores do interesse da sociedade pela educação das pessoas com deficiência, principalmente com avanços nos trabalhos científicos e publicações, a exemplo da apresentação da monografia do Dr. Carlos Eiras, no 4º Congresso de Medicina e Cirurgia, em 1900, no Rio de Janeiro, intitulada *Educação e Tratamento Médico-Pedagógico dos Idiotas*. Por volta de 1915, outros trabalhos sobre educação das pessoas com deficiência também foram publicados (MAZZOTTA, 2003a).

---

<sup>90</sup> Desde 1891 até a atualidade, a escola para cegos é denominada Instituto Benjamin Constant (IBC) em homenagem ao seu professor de Matemática e ex-diretor Benjamin Constant Botelho de Magalhães. Já o instituto para surdos-mudos, pela Lei nº 3198, de 6 de julho de 1957, passou a chamar Instituto Nacional de Educação dos Surdos (INES) (MAZZOTTA, 2003a, p. 29).

<sup>91</sup> Januzzi (1989, p. 23) o denomina Hospital Psiquiátrico da Bahia.

Existem controvérsias entre os autores (BUENO, 1993; JANUZZI, 1985; PROJETO ESCOLA VIVA, MEC, 2000) com relação às datas de fundação de algumas organizações e serviços especializados entre 1900 e 1930. Por volta de 1903, instalou-se o Pavilhão Bourneville, no Hospício D. Pedro II, no Rio de Janeiro, iniciando seu funcionamento intensivo a partir de 1923, para o atendimento de menores anormais. Em 1915, é inaugurada a sede do Instituto Nacional dos Surdos, no Rio de Janeiro. Observa-se que, até então, todas as organizações concentravam-se, em sua maioria, na capital do país certamente pelos interesses dos que estavam próximos ao poder constituído. O Instituto São Rafael para Cegos, surge em 1926, em Belo Horizonte; em 1927, em Canoas – RS, o Instituto Pestalozzi, dedicado ao tratamento de excepcionais. Mazzota (2003a) cita a criação do Instituto de Cegos Padre Chico, em 1928, uma Escola Residencial, em São Paulo; e em 1929, o Instituto Santa Terezinha, para atender deficientes auditivos, em Campinas – SP.

Nos anos 30 e 40, aumentam a quantidade de organizações privadas para atendimento de pessoas com deficiência mental e visual (BUENO, 1993). Cabe novamente mencionar alguns fatos que contribuem para tal aumento das entidades: em 1931, o presidente Getúlio Vargas criou a Caixa de Subvenções; em 1935 houve a criação da Lei de Declaração de Utilidade Pública Federal, em vigor até a atualidade; em 1938, cria-se o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) que mantinha fortes vínculos filantrópicos com a saúde e a educação. Inaugura-se, assim, um pacto do Estado com as elites e instala-se uma legislação para um certo controle (MESTRINER, 2001). A abertura dos privilégios da filantropia e utilidade pública para as organizações da sociedade civil,

faz transparecer a possibilidade do uso indiscriminado desta condição [...] Por intermédio da legislação vigente, os certificados de utilidade pública e de fins filantrópicos foram se tornando passaportes eficientes para o acúmulo de vantagens — inúmeras isenções, acesso a fundos públicos, subsídios, subvenções, contratos etc. (MESTRINER, 2001, p. 52).

Por iniciativa de Helena Antipoff, em 1932, é criada a Sociedade Pestalozzi de Minas Gerais e, em 1935, a Escola Estadual Instituto Pestalozzi, em Belo Horizonte, especializada em deficientes mentais e auditivos. Também é criado na Bahia, em Salvador, o Instituto dos Cegos da Bahia e, em Pernambuco, o Instituto dos Cegos de Pernambuco (MAZZOTTA, 2003a). Bueno (1993) cita, ainda,

mais oito instituições criadas na área de deficiência mental e mais seis institutos para cegos em vários estados do país.

Entre 1931 e 1932, também surge o atendimento especializado com propósitos educacionais para pessoas com deficiência física, na Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, que cria uma classe especial no Pavilhão Fernandinho Simonsens (PROJETO ESCOLA VIVA, 2000; MAZZOTA, 2003a).

Na década de 40, destaca-se a criação de algumas organizações: no atendimento ao deficiente visual, a Fundação para o Livro do Cego do Brasil, em 1946, em São Paulo, por iniciativa de Dorina Nowill, professora de deficientes visuais que ficara cega aos 16 anos de idade; no atendimento ao deficiente físico, o Lar Escola São Francisco, em 1943, em São Paulo; no atendimento ao deficiente mental, a Sociedade Pestalozzi do Brasil, em 1945, no Rio de Janeiro.

Durante essa década, em 1942, surge a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que exerceu uma forte influência no auxílio para as organizações especializadas. A LBA era um órgão governamental que, até janeiro de 1995, foi responsável pelo atendimento corporativista aos setores fragilizados da sociedade e serviu de palco para a “caridade social” das primeiras-damas dos estados, e como instrumento das políticas clientelistas (MESTRINER, 2001).

Nota-se que nessa primeira metade do Século XX, há uma considerável expansão do atendimento educacional às pessoas com deficiência no Brasil – 54 estabelecimentos de ensino regular e 11 organizações especializadas mantidas pelo poder público (MAZZOTTA, 2003a).

Pode-se entender com maior clareza como se deu a expansão do privado na educação para pessoas com deficiência a partir da década de 50, quando aumenta o número de associações de pais e amigos de pessoas com deficiência e, paralelamente, surgem as primeiras iniciativas governamentais no período republicano, em âmbito nacional (MAZZOTTA, 2003a). D’Antino (1998, p. 36) enfatiza: “emerge um sinal claro e explícito de alerta da emergência de enfrentamento de um dos nossos graves problemas sociais, ou seja, aquele relativo ao atendimento educacional especializado, destinado aos educandos chamados de excepcionais”.

No contexto do populismo, pode-se verificar uma primeira fase da ascensão do privado na educação especial, tendo em vista que os dirigentes do poder nacional nessa época usavam “da simpatia pelo povo”, sendo favoráveis às

iniciativas populares que de alguma maneira pudessem tirar benefício pessoal, no sentido de aliciar determinados estratos sociais. Mestriner (2001, p. 120) analisa esta década como parte de uma época (1946-1964) onde havia uma “filantropia partilhada no âmbito educacional” e era reforçado “o paternalismo nos termos de uma proteção assistencialista”. A autora destaca:

O “populismo”, embora já vigorasse no período anterior, nesse momento é a forma encontrada para legitimação no poder e na aprovação popular, sendo a concessão de benefícios a forma de abrandamento das pressões. O Estado assume o papel de grande ativador social, fortalecendo pelo discurso ainda mais a imagem do Estado-protetor (MESTRINER, 2001, p.121).

As primeiras organizações especializadas que surgiram nessa década são: a Associação de Assistência à Criança Defeituosa (AACD) em São Paulo – SP, em 1950; a Sociedade Pestalozzi de São Paulo, em 1952; e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), no Rio de Janeiro – RJ, em 1954.

Autores como Mazzota (2003), Jannuzzi (1989), Bueno (1993) e Ferreira (1994), ao analisarem a evolução das políticas públicas na área da deficiência, principalmente no que se refere à educação especial, destacam historicamente o surgimento das APAEs e a forte influência que exercem até hoje em seu âmbito de atuação. Logo, cabe reviver um pouco da história dessa organização que surge da iniciativa do casal de diplomatas norte-americanos, George W. Bemis e Beatrice Bemis – pais de uma pessoa com Síndrome de Down, ele vice-presidente da *National Association Retarded Children (NARC)*. A partir da realização na Embaixada Americana do primeiro encontro entre pais, mestres e técnicos, interessados na questão, onde foi exibido um filme apresentando crianças com deficiência mental, foi criada uma comissão, coordenada provisoriamente pela Sra. Maria Helena Correia de Araújo, com o objetivo de fundar uma associação de pais. No dia 8 de setembro de 1954, foi aprovado o nome da associação: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE Rio, 1991; ata de 9 de outubro de 1954). No dia 11 de dezembro desse mesmo ano, foi fundada a primeira APAE do país, numa assembléia presidida pelo padre Álvaro de Albuquerque Negromonte, realizada na Associação Brasileira de Imprensa. Foi eleito para presidir a APAE, o senhor Henry Broadbent Hoyer (MAZZOTA, 2003; TIBOLA, 2001; CLEMENTE FILHO, 1999).

Tibola (2001) aponta as primeiras iniciativas das APAEs, no âmbito da educação especial, a partir de 1955, quando a Sra. Alzira Lopes Cortes coloca à disposição da APAE do Rio de Janeiro parte das dependências do prédio da Sociedade Pestalozzi do Brasil, para que ali fosse instalada uma escola para crianças “excepcionais”, atendendo ao desejo expresso pelo seu falecido marido, professor La-Fayette Cortes. Dessa forma, a APAE do Rio de Janeiro passou a contar com uma sede provisória, local onde se passou a manter a Escola La-Fayette Cortes, com duas classes especiais e cerca de 20 alunos. A escola desenvolveu-se, seus alunos tornaram-se adolescentes e, assim, necessitaram de atividades criativas e profissionalizantes. Foi criada, então, em 8 de novembro de 1958, uma oficina pedagógica para deficientes (Centro de Aprendizagem Ocupacional – CAO), com atividades ligadas à carpintaria, por iniciativa da professora Dra. Olívia Pereira. Na década seguinte, observa-se o surgimento de outras APAEs, que tornaram-se prioritariamente mantenedoras de programas para o oferecimento de serviços de educação especial.

Mantoan (2001, p. 8) enfatiza que “a educação especial **foi assumida** pelo poder público em 1957, com a criação das ‘Campanhas’, que eram destinadas especificamente para atender a cada uma das deficiências” (grifo meu). O “campanhismo”<sup>92</sup>, tendência geral da política social, expande-se para a educação especial em 1957, com a Campanha Nacional para a Educação do Surdo Brasileiro - CESB (Decreto nº 42.728, de 03/12/57), seguida pela Campanha Nacional de Educação e Reabilitação da Visão (1958), sob a direção do Instituto Benjamin Constant - IBC, tornando-se depois a Campanha Nacional de Educação de Cegos – CNEC (Decreto nº 44.236, de 31/05/60). Sob forte influência da APAE e da Sociedade Pestalozzi do Rio de Janeiro, junto ao Ministério da Educação e Cultura, surge a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais – CADEME (Decreto nº 48.961, de 22/09/60). Entre suas diversas finalidades tinha a incumbência de incentivar “pela forma de convênios, a instituição de consultórios especializados, classes especiais, assistência domiciliar, direta ou por correspondência, centros de pesquisa e aplicação, oficinas e granjas, internatos e semi-internatos destinados à reabilitação das crianças retardadas e outros deficientes mentais” (MAZZOTTA, 2003a, p.53).

---

<sup>92</sup> Para informações sobre o “campanhismo” em outras áreas ver CARVALHO, J. (2004).

Com a CADEME criou-se um *Fundo Especial* constituído por: dotações e contribuições previstas nos orçamentos da União, Estados e Municípios e de entidades paraestatais; donativos e contribuições privadas nacionais e internacionais; e rendimentos da venda eventual de património da Campanha. Interessante destacar que as comissões diretoras da CADEME, nomeadas em 1960, 1964, 1967, 1970, eram compostas por dirigentes do movimento das APAEs<sup>93</sup> e das Pestalozzis, incluindo aqueles ligados ao militarismo<sup>94</sup> (MAZZOTTA, 2003a.) Bueno (1993, p.97) tece uma crítica afirmando que, sem negar a importância de ações abrangentes, “fica clara a influência e o benefício conseguido pelas instituições privadas de educação especial junto às Campanhas Nacionais”.

Na década de 60, há uma diferenciação progressiva de estruturas especializadas em cada área de atuação governamental – educação, saúde, habitação, transportes etc. Se, por um lado, facilitou o reconhecimento da crescente complexidade da problemática social no país, exigindo respostas que considerassem a singularidade dos desafios de cada uma das áreas sociais, por outro, a especialização acabou se traduzindo numa tendência à autonomia, pela sua lógica focalizadora, em que cada política social e setor do serviço público eram concebidos de forma independente dos demais, sem uma articulação que visasse a garantia de um sistema de proteção social (FARAH, 1999, 2001). Mustafa (2000) destaca que, nessa década, com o início do regime autoritário, gerou-se um “estrangulamento” das formas de participação existentes. Observa-se o início de processos de cooptação entre o público e o privado na educação especial, havendo uma continuidade e “constância de vínculos de alguns grupos com a estrutura do poder público” (MAZZOTTA, 2003a, p. 63). Sobre essa questão, o autor cita Habermas, ao discorrer a propósito da participação política:

---

<sup>93</sup> A influência das APAEs na fase campanhista nota-se pela expansão desse movimento, com a fundação da Federação Nacional das APAEs em 10 de novembro de 1962. No final da década de 60, como um dos resultados da criação da FENAPAEs já existia um movimento que congregava 111 APAEs (MAZZOTA 2003; TIBOLA, 2001; CLEMENTE FILHO, 1999).

<sup>94</sup> Muitos dos dirigentes dessas associações eram militares, a exemplo do Coronel José Cândido Maes Borba que foi presidente da Federação Nacional das APAES.



(...) em razão de seu caráter privado, os grupos de interesse dispõem de um amplo poder político. Igrejas, sindicatos, grupos econômicos, com poder de pressão em geral, não exercem somente influência direta sobre a opinião pública (por terem sob seu poder a imprensa, o rádio e setores inteiros da administração), mas enviam, também representantes aos conselhos de administração, comissões, órgãos consultivos e comitês de especialistas, para não mencionar as pressões sobre distribuição de cargos em todos os níveis. O mesmo Estado transmite aos grupos de interesse certas funções.

Mantoan (2001, p. 4), analisando as tendências da educação para pessoas com deficiência e as comparando com ações e posturas nacionais com as de outros países, enfatiza que, mesmo não podendo se descartar a importância do protagonismo dos políticos, educadores, pais, personalidades brasileiras pela luta na defesa de direitos educacionais dessa população, pode-se fazer uma severa crítica ao dirigismo e continuísmo na condução das políticas de educação especial iniciadas na década de 60. Enfatiza,

(...) estiveram por muito tempo nas mesmas mãos, ou seja, foram mantidas por um grupo que se envolveu a fundo com essa tarefa. Essas pessoas, entre outras, estavam ligadas a movimentos particulares e beneficentes de assistência aos deficientes que até hoje têm muito poder sobre a orientação das grandes linhas da educação especial. **Na época do regime militar eram gerais e coronéis** que lideravam as instituições especializadas de maior porte e, **atualmente, alguns deles se elegeram deputados**, após assumirem a coordenação geral de associações e continuam pressionando a opinião pública e o próprio governo na direção de suas conveniências. (grifos meus)<sup>95</sup>

Observa-se, assim, como desde o princípio de expansão das organizações especializadas, nas décadas de 50 e 60, os diferentes grupos de interesses que as formavam influenciaram diretamente a questão da política da educação especial que irá assumir, um de seus maiores entraves, o caráter assistencial (SILVA, 2003).

Cabe aqui destacar o papel da APAE de São Paulo que cria sua escola especializada em 1962, conforme salienta Clemente Filho (1999): “criou sua escolinha, e começou a fazer **assistência**” (grifo meu). Seu dirigente, o médico Antônio dos Santos Clemente Filho, assumiu a coordenação executiva da CADEME,

---

<sup>95</sup> A crítica da professora Mantoan é pelo fato de terem surgido, no seio do Movimento Apaeano, dirigentes que foram eleitos como deputados estaduais e federais, chegando na atualidade, inclusive, a senadores, principalmente nos Estados que possuem o maior número de APAEs (Paraná, Minas Gerais e São Paulo). Dessa forma, pode-se afirmar que há um certo controle público subdesenvolvido, criado pelas organizações especializadas.

de 1964 a 1967, quando outro dirigente da APAE do Rio de Janeiro, o coronel José Maes Borba assume a direção (MAZZOTTA, 2003a). Interessante observar que, em 1968, o coronel Borba, também presidente da Federação Nacional das APAEs na época, consegue transferir para Brasília – DF a sede da entidade por entender que havia a necessidade do órgão nacional ser localizado na capital federal, para facilitar as relações com órgãos públicos e segmentos sociais nacionais (TIBOLA, 2001).

Em 1966, também se destaca a instituição da Semana Nacional da Criança Excepcional, que obteve o aval do Governo Castello Branco, para que se transformasse em campanha nacional, pelo Decreto n.º 57.654, de 20 de janeiro de 1966 (TIBOLA, 2001).

Os fatos relatados sobre a década de 60 mostram o poder político das organizações especializadas, instituídas em sua maioria por famílias de classe média-alta, abrigando os pobres, no processo de expansão da educação especial no Brasil. Mesmo em plena época ditatorial, em que prevalece a exclusão da sociedade civil dos processos de planejamento e execução das políticas sociais, possuíam elas representantes oficiais nos órgãos públicos defendendo seus interesses institucionais.

Não final década de 70, há uma afirmação das lutas dos movimentos sociais e ONGs pelos direitos civis, políticos e sociais (cidadania), na perspectiva da redemocratização do país. Mesmo assim, perpetuavam-se padrões estabelecidos de mecanismos de articulação entre Estado e sociedade, aos quais envolviam a presença significativa de três “gramáticas” no país: “o clientelismo, o corporativismo e o insulamento burocrático”. Ou seja, as políticas públicas incorporavam interesses da sociedade civil, de maneira excludente e seletiva, beneficiando segmentos restritos dos trabalhadores e parte dos detentores do capital nacional e internacional (NUNES, 1997 *apud* FARAH, 1999, p. 327)

A ênfase na participação da sociedade civil constituía-se, assim, como um fenômeno do chamado processo de “modernização brasileira”. Esse conceito começou a predominar no discurso político de diferentes protagonistas sociais, principalmente a partir da próxima década, estando sempre aliado à questão da cidadania, como plataforma de sustentação fundamental para o projeto de oposição ao regime militar (FERNANDES, 1994; AVRITZER, 1994; VIEIRA, 1997, 2001; SCHERER-WARREN, 1999; BURITY, 1999; COSTA, 2002).

É nessa fase que, em 1970, a CADEME é assumida pela psicóloga Sarah Couto César, da Sociedade Pestalozzi do Rio de Janeiro. Destaca-se, também nessa década, a Lei nº 5.692 / 71 que fixava as diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus, definindo como proporcionar o desenvolvimento dos educandos, no sentido de garantir aos alunos com deficiência “tratamento especial” (MAZZOTTA, 2003a, p. 69).

Entre 1972 e 1973, foi criado um grupo tarefa que estruturou a primeira proposta oficial da educação especial brasileira, extinguindo as campanhas e criando um órgão central para geri-la. O órgão, sediado no Rio de Janeiro, é denominado Centro Nacional de Educação Especial (CENESP), pelo Decreto nº 72.425, de 3 de julho de 1973, com a “finalidade de promover, em todo o território nacional, a expansão e melhoria do atendimento aos excepcionais” (MAZZOTTA, 2003a, p. 55; MAZZOTTA; 1989).

Em 1977 e 1978, são estabelecidas diretrizes básicas para a ação integrada do MEC e do MPAS no campo do atendimento a excepcionais, por meio de portaria interministerial. Outrossim, surgiram ações no sentido da criação da identidade da educação especial, as quais destacarei adiante no conjunto de marcos legais relativos à política educacional na área da deficiência.

No começo dos anos 80, a partir de algumas leituras e interpretações de Gramsci, com a crescente redemocratização do Brasil e ressurgimento / fortalecimento da sociedade civil, Costa (2002) chama atenção sobre o significado que o termo sociedade civil começa a apresentar: implica em traços difusos, numa perspectiva genérica, incorporando desde as organizações de base até a Igreja progressista, o chamado “novo sindicalismo”, os setores empresariais ditos “progressistas”.

Importante destacar que, em 1981, a proclamação e comemoração pela ONU do Ano Internacional das Pessoas Deficientes projetou e expandiu ainda mais as organizações especializadas.

Para Avritzer (1994), três fenômenos estão associados à idéia da expansão da sociedade civil na década de 80: primeiro, o esgotamento das formas de organização política baseadas na tradição marxista, com a conseqüente reavaliação das relações entre sociedade civil, Estado e mercado; segundo, o fortalecimento nos países centrais do Ocidente da crítica ao desempenho do Estado de Bem-Estar Social, pelo reconhecimento de que as formas estatais de

implementação de políticas de bem-estar não são neutras; terceiro, os processos de democratização à época em curso na América Latina e no Leste Europeu. Especificamente sobre a sociedade civil brasileira, o autor associa três fenômenos: o aparecimento de atores sociais modernos e democráticos; e a recuperação por esses atores da idéia de livre associação na relação Estado e sociedade, lado a lado com o questionamento de formas privatistas desta relação; a constituição de estruturas legais, públicas e políticas capazes de institucionalização dos anseios político-culturais da sociedade civil. É, no ambiente de luta pela redemocratização, que as organizações especializadas, têm mais uma série de conquistas técnico-científicas, mesmo estando muito mais preocupadas com a prestação de serviços, para preencher os vazios públicos, do que, necessariamente, com a luta contra a ditadura.

Houve também, nessa época, a expansão de uma nova forma institucional e organizacional na área da deficiência, os Centros de Vida Independente. O Movimento de Vida Independente surge em 1972, nos Estados Unidos (Universidade de Berkeley, Califórnia), a partir de um movimento contra a institucionalização de pessoas com deficiências severas, cujos desejos eram ser não-dependentes em relação à autoridade institucional e familiar. Em 1979, o movimento inicia-se no Brasil, em decorrência do fato de que as organizações que prestavam reabilitação não estavam atendendo às necessidades das pessoas com deficiência. Começa-se, então, a implementação do projeto de Reabilitação Baseada na Comunidade (RBC), que é uma metodologia mais barata, eficiente e não institucionalizada para promover a reabilitação física, profissional e cultural. A partir de 1981 (Ano Internacional das Pessoas Deficientes), acentuando a defesa de direitos, surgem os Centros de Vida Independente (CVI), que são organizações constituídas por pessoas com vários tipos de deficiência, com a missão de consolidar a equiparação de oportunidades para pessoas com deficiência, de modo não-paternalista e não-autoritário. Tais centros se expandem pelo Brasil, chegando, em 1997, a existirem 11. Em 2004, existiam 21 CVIs (SASSAKI, 2004; ENTRE AMIGOS, 2006)

Ao longo dos anos 90, vivencia-se a retração da intervenção estatal e da burocracia weberiana, em que se procura instituir um modelo de gerencial de Estado, além das transformações impostas pela globalização da economia. Em outras palavras, manifestava-se a crise fiscal, a crise de governabilidade e a crise de

governança (FERAREZZI, 1997; MORALES, 1998; RODRIGUES, 1998). Mesmo diante de tal conjuntura, no que se refere às pessoas com deficiência, há muitos avanços principalmente legislativos, que ora aumentam, ora buscam diminuir as dubiedades nas relações público-privado da área. Há, ainda, uma franca expansão do atendimento educacional privado às pessoas com deficiência, a exemplo da criação de 807 novas APAEs por todo o Brasil (CLEMENTE FILHO, 1999).

Há uma imensa produção e aprovação de dispositivos legais na área na década de 90, trazendo uma série de garantias relativas à educação das pessoas com deficiência, mas que, entretanto, mais confundem que esclarecem as relações público-privado nesse campo. O interessante é que todos, em algum momento sempre remetem, implícita ou explicitamente, as necessidades de parcerias Estado / sociedade civil.

Observa-se a expansão de novas formas organizacionais e a criação de novas institucionalidades para o atendimento e defesa de direitos das pessoas com deficiência. Surgem várias redes de informação e apoio como, por exemplo, em 1990, a Rede de Informações Integradas sobre Deficiências (REINTEGRA), mantida pela Universidade de São Paulo, que em 1997 passa a ser Rede Saci – Solidariedade, Apoio, Comunicação e Informação. Entre 1998 e 1999, surge também, a Rede Entre Amigos consolidando-se e ampliando-se em 2004<sup>96</sup> (ENTRE AMIGOS, 2006; REDE SACI, 2006). Tais redes, configuram-se como tendência mundial, em termos de trabalho cooperativo em nome da inclusão, funcionando basicamente pela disponibilização de vastas bases de dados *on-line*, serviços de prestação de informações, bate-papos etc. via internet. Pode-se afirmar que se criam “sites especializados”, que não se configuram como as organizações especializadas estudadas neste trabalho, por não prestarem atendimento direto em saúde, educação ou assistência social, mas que realizam um outro importante papel, no que diz respeito a prestar informações, assessoria etc. Vale salientar que, em muitas destas redes, boa parte das informações são alimentadas por organizações especializadas que passam a integrar e colaborar com tais estruturas virtuais.

Em termos de redes organizacionais, destaca-se, ainda, em 1998, a fundação de uma organização representativa de atuação nacional, a Rede Brasileira

---

<sup>96</sup> Existem centenas de outras redes virtuais e de informação disponíveis na internet, tais como Somos Diferentes, Sentidos, Farol da Deficiência etc. Para consulta de outras redes, consultar a seção *links* nos sites [www.entreamigos.org.br](http://www.entreamigos.org.br) e [www.saci.org.br](http://www.saci.org.br)

de Entidades Assistenciais Filantrópicas – REBRAAF, constituída principalmente por organizações especializadas e entidades religiosas, com a missão de “congregar organizações privadas de cunho social para que compartilhem e potencializem suas ações e conhecimentos, gerando alianças estratégicas, em prol de uma sociedade inclusiva”. A formação da REBRAAF foi motivada pela indignação causada, nos segmentos privados, pela Lei Federal nº 9.732/98 que eliminou as isenções fiscais de todas as organizações de assistência social nas quais houvesse suspeita de fraudes. Neste sentido, dezenas de entidades assistenciais reuniram-se para estudos e planejamento, e optaram por constituir-se numa rede de entre-ajuda, ampliando seu empenho na prestação de serviços sociais aos quais o Estado era omissivo ou tinha limitações. O processo de institucionalização da REBRAAF deu-se em 15 de julho de 1999, com a eleição de um Conselho Gestor, composto por 40 titulares e 10 suplentes. Por delegação desse Conselho, um *Grupo de Trabalho* ficou encarregado de providenciar a convocação de uma Assembléia Geral Extraordinária para a aprovação do Estatuto Social da entidade e a eleição da primeira Diretoria, o que se realizou em 27 de janeiro de 2000, quando também foi constituído um Conselho Fiscal e definidos a missão, os clientes, os valores e os deveres da REBRAAF (REBRAAF, 2001)<sup>97</sup>. A missão da entidade é “congregar as organizações privadas de cunho social para que compartilhem e potencializem suas ações e conhecimentos, gerando alianças estratégicas em prol de uma sociedade inclusiva” (REBRAAF, 2005).

A partir do fim de 1999 e início do século XXI, ocorre um fenômeno interessante nas organizações especializadas no que diz respeito à participação da pessoa com deficiência em instâncias deliberativas, podendo ela ser escutada quanto aos seus anseios e reais necessidades. Trata-se do fortalecimento do conceito de *Self Advocacy*, traduzido como auto-defesa ou auto-determinação. Tal conceito nasceu na Suécia, a partir da necessidade das pessoas com deficiência – principalmente mental – de ter o direito à sua liberdade de expressão, participação e reconhecimento enquanto pessoa dotada de sentimentos e racionalidade. Nos anos 70, essa tendência ganhou grande relevância com a criação do movimento *People*

---

<sup>97</sup> Atualmente, a REBRAAF mantém como principal programa a manutenção do portal na internet [www.terceirosetor.org.br](http://www.terceirosetor.org.br) no intuito de promover a inclusão digital das organizações da sociedade civil. Além disso participa de ações junto a outras redes como o Movimento Degrau e do Mapa do Terceiro Setor, promove cursos, eventos etc. Para mais informações sobre a entidade, consultar o referido *site*.

*First* (Pessoas Primeiro). nos Estados Unidos, que atualmente congrega 743 grupos em 48 Estados, inclusive com uma organização em âmbito nacional (*Advocates Becoming Empowered*). A ideologia se expandiu pelo mundo, inclusive na América Latina (*Personas Primero*), e no Brasil, a partir de 1999, por meio da participação de auto-defensores nas diretorias das APAEs, Sociedades Pestalozzi e outras organizações especializadas (XAVIER, 2004). Por um lado, configura-se como um avanço dentro dos modelos de gestão dessas organizações, por outro, observa-se, em alguns casos, uma super-valorização dos cargos de auto-defensores na estrutura em si. Tal fato, vem sendo freqüentemente utilizado como subsídio para as organizações especializadas responderem a pressões dos movimentos inclusivistas, inclusive junto aos órgãos públicos que financiam projetos. Outro ponto problemático é que, por se tratar de algo extremamente inovador, em alguns casos como nos das organizações que trabalham com pessoas com deficiência mental, não existem critérios e papéis claros para ser assumidos pelos auto-defensores, a partir da própria escolha destes, que vem sendo feita pelos próprios dirigentes.

Até aqui, fiz uma breve explanação em que se destacaram não só alguns fatos históricos que caracterizam a expansão do privado no atendimento educacional às pessoas com deficiência, mas, também, as estratégias de fortalecimento que a sociedade civil foi criando para garantir as parcerias com o Estado. Dessa maneira, saliento que houve uma privatização da política social na área, a qual ocorre de modo quase constitutivo (CAMPOS, 1998). Notam-se, assim, alguns pontos predominantes nas relações intersetoriais na área das pessoas com deficiência, principalmente no que concerne à “privatização explícita”<sup>98</sup> do atendimento educacional para as pessoas com deficiência:

- o excesso de confiança governamental quanto à qualidade dos serviços prestados pelas organizações privadas sem fins lucrativos;
- o *lobby* político exercido pelas organizações especializadas nas negociações;
- o clientelismo e o corporativismo praticados pelos governos e organizações não-governamentais;
- a pouca racionalidade ou clareza conceitual e legal, atendendo muito mais às demandas de um contexto governamental e/ou às necessidades particularizadas, do

---

<sup>98</sup> Termo utilizado por Kameyana (2001).

que voltando-se à implementação efetiva de um sistema educacional de qualidade para a pessoa com deficiência.

- a histórica terceirização dos serviços de educação especial, utilizando diferentes modalidades de parceria, principalmente no que diz respeito ao repasse de recursos públicos para organizações especializadas (SILVA, 2003).
- a dependência das organizações especializadas com os recursos do Estado, advindos de convênios firmados nos níveis Federal, Estadual e Municipal e da sociedade civil (D'ANTINO, 1998).

Em todas as fases históricas comentadas, mesmo na época do “campanhismo” até as propostas de inclusão na atualidade, nota-se que a Educação Especial nunca foi “assumida” pelo poder público. Pelo contrário, nota-se o que pode ser entendido como “privatização congênita” existente no campo dos atendimentos educacionais às pessoas com deficiência.

O caráter privatista da educação para as pessoas com deficiência, confirma as afirmações de Mestriner (2001, p. 18), quanto à ausência de transparência nas relações Estado / sociedade civil:

Não é claro nem transparente o caráter da relação entre o Estado e as organizações filantrópicas ou sem fins lucrativos. Estabelece-se nesta área uma complexa relação, que acaba escamoteando o dever do Estado e subordinando a atenção à benesse do setor privado.

Corroborando quanto à privatização no campo educacional, Dourado e Bueno (2000, p.1) comentam:

Esse caráter privatista é resultante, dentre outras coisas, do alargamento das funções do *ethos* privado ainda que subvencionadas pelo poder público. Tal quadro produz uma situação perversa da ação estatal na medida em que esta não estabelece as fronteiras e diferenças entre os interesses coletivos e os interesses particulares, facultando a emergência da privatização do público e, conseqüentemente, a interpenetração entre as esferas público e privado.

Silva (2003, p. 96) salienta ainda que o papel que o poder público tem dado às organizações especializadas tem colocado-as, historicamente, numa posição não de “terceiro” setor, mas de destaque, podendo interferir na garantia dos direitos sociais. Ou seja, ao não assumir o atendimento das pessoas que “não podem freqüentar o ensino comum”, e ao não deixar claro quais são os parâmetros



para tal situação, mesmo com tanta legislação, o Estado tem dado o poder de definição às organizações privadas de educação especial.

Pela retrospectiva histórica realizada nesta parte do trabalho, verifica-se que as organizações especializadas foram as responsáveis pelo misto de serviços assistenciais, educacionais e de promoção de saúde às pessoas com deficiência. Foram “incentivadas” pelo Estado que via no trabalho dessas ONGs uma complementaridade de suas responsabilidades nessa área. Logo, a garantia da assistência e o atendimento educacional às pessoas com deficiência sempre estiveram atreladas às organizações filantrópicas, representantes legítimas da sociedade civil na defesa de direitos e prestação de serviços.

A seguir, apresento algumas questões relativas à contemporaneidade do atendimento educacional às pessoas com deficiência, enfatizando uma nova fase histórica repleta de dilemas e conflitos, que considero como mais uma retração velada do Estado com a sociedade civil, em nome das políticas inclusivas.

### **3.2.2 O discurso de retomada da educação pelo Estado: dilemas e conflitos com a sociedade civil em nome da inclusão**

Até aqui foram analisadas as várias mutações nas relações intersetoriais, historicamente instáveis, mesmo com o forte poder exercido pelas organizações especializadas na definição da agenda da política educacional voltada para as pessoas com deficiência. Observa-se que, gradativamente, nos anos 90 e no novo século – principalmente a partir de marcos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996; o Plano Nacional de Educação de 2001; as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, em 2001; o Plano do Governo Lula (*Uma Escola do Tamanho do Brasil / 2003 – 2006*); o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), em 2004 –, aumentam as imprecisões sobre ao público e privado, desta vez, fundamentadas em nome da inclusão das pessoas com deficiência.

Mesmo com uma certa manutenção das parcerias subsidiadas por apoio financeiro e técnico, por meio de convênios e programas de transferência de

recursos para as escolas especializadas privadas, fortalece-se no discurso governamental a retomada do público na educação.

A política adotada pelo órgão federal responsável pela Educação Especial, a SEESP / MEC, desde a LDBEN / 96, busca comprometer-se com os princípios da oferta de uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos, o que significa uma tendência a investir esforços nas escolas públicas para que estas prestem diretamente o atendimento educacional às pessoas com deficiência. É a proposta de uma imprecisa política de educação inclusiva que, veladamente, vem sendo negociada, buscando, por um lado, garantir a ampliação da oferta dos atendimentos educacionais em escolas públicas e, por outro, promover a manutenção de algumas organizações privadas que, em sua maioria, possuem o perfil mais direcionado ao chamado terceiro setor, como esclarecido no capítulo anterior.

Tal proposição parece retomar as idéias exploradas por Gramsci de *Escola Unitária*, que tem por aspiração por um Estado-educador (MANACORDA, 1990). Deve-se lembrar, porém, que de qualquer modo, Gramsci prevê ser necessário um aumento do orçamento estatal dedicado à escola, a fim de criar condições para que o Estado governe com a sociedade civil.

Para Motta (1987, p.136) o ideal proclamado pelo Estado de educação para todos, onde se esconde a lógica da reprodução do capitalismo em todos os campos:

de modo geral, a tecnoburocracia proclama em seu discurso a educação para todos, a democratização do ensino. De fato, o discurso é contraditório com a prática da educação restritiva. Quando as crianças vindas de famílias pobres não são excluídas totalmente da escolarização, recebem, um mínimo socialmente determinado de educação formal. Por outro lado, as crianças vindas de famílias ricas, que podem pagar os bons colégios, recebem o máximo de educação formal. Em suma, trata-se de conceder o máximo de educação formal para a minoria e um mínimo para a maioria. Tudo isto tem evidentemente um sentido que difere da aparência.

Pode-se afirmar que o discurso do Estado-educador é, na realidade, um discurso legitimador, que fala em nome de um interesse supostamente majoritário e que de nenhuma forma pretende satisfazer a todos. O autor, acima citado, lembra, ainda, do alerta feito por Bordieu quanto ao fato de convivermos com a ideologia da escola libertadora,

segundo a qual o sistema escolar é um fator de mobilidade social, quando a evidência mais clara é de que ele se constitui num dos meios mais eficazes de conservação social, à medida que, fornecendo uma aparência de legitimidade às desigualdades sociais e dando sanção à herança cultural, trata o dom social como o dom natural (MOTTA, 1987, p.136)

Na atualidade, utilizam-se como alicerce, para a “nova questão social” da inclusão das pessoas com deficiência, a igualdade e equidade, traduzidas sob a generalização do acesso à educação escolar comum, socialmente definido como obrigatório e reconhecido como inerente à democracia e dever do Estado. Parece, porém, que se vivencia a equidade e igualdade mais no plano do discurso das propostas políticas do que nas práticas, conforme enfatiza Prieto (2000, p. 25):

Quando o discurso das propostas políticas, em âmbito nacional, assumem como meta garantir a educação para todos, há que se considerar que os alunos que apresentam necessidades educacionais especiais e, dentre estes, particularmente, os portadores de deficiência, ainda se deparam com o tratamento desigual, que se legitima ora pela ausência de recursos especiais que lhes permitam estar e ficar no sistema escolar, ora pela indevida exclusão desse segmento da população do ensino comum.

Fato concreto é que as mudanças trazidas pelas propostas de inclusão são muitas. Fundamentadas em posições quase sempre radicais, baseadas em subjetividades e em busca de uma racionalidade instrumental, vêm-se gerando crises estruturais tanto para as escolas públicas comuns, quanto para as organizações especializadas, que buscam se adequar as propostas governamentais e aos modelos do terceiro setor vigente.

Em nome da inclusão, nebulosamente oficializada em documentos e leis que são alvos de interpretações diversas, principalmente com foco no acesso à educação escolar, tem-se gerado uma série de equívocos; o primeiro deles foi a ameaça de desmonte da estrutura mínima de Educação Especial, criada a “duras penas”. Vem sendo, assim, justificados o fechamento de programas e serviços especializados – como, por exemplo, classes especiais nas escolas públicas – ; e a falta de previsão do custeamento de programas mantidos por escolas públicas ou organizações especializadas privadas (CARVALHO, R., 2004a; MENDES, 2002).

Pelos processos de múltipla cooptação entre Estado e sociedade civil, favorecido por práticas clientelistas, pode-se aludir os efeitos perversos, mitos e realidades quanto ao futuro das organizações especializadas – que historicamente buscaram criar e sustentar a educação especial –, e nas escolas comuns – que se

“apoiaram” nas escolas especiais para encaminhar os alunos considerados inaptos ao sistema.

Parece haver um recuo da influência e poder histórico da sociedade civil com relação às novas definições da agenda educacional no campo das pessoas com deficiência, não só devido às questões já citadas, mas às político-partidárias. Vários fatos podem ser visualizados, como a não indicação de nomes dos dirigentes dos órgãos gerenciadores de recursos para a Educação Especial, a incorporação de novos agentes executores das ações públicas, como, por exemplo, algumas OSCIPS, consultorias educacionais e universidades que exercem forte influência em órgãos como a SEESP. Observa-se, inclusive, que a SEESP inicia seu trabalho no Governo Lula, a partir de 2003, com uma certa repulsa às organizações especializadas, sendo influenciada por diferentes intelectuais orgânicos e pelo mercado de consultores da inclusão, que formatam vários documentos, publicações e programas nacionais<sup>99</sup>. Aparentemente, na atualidade, após o acirramento dos conflitos, tais fatos vêm gradativamente sendo apaziguados, por meio de mecanismos que permitam uma certa retomada da participação da SEESP.

Independentemente dos diferentes momentos políticos da educação especial e/ou inclusiva, vivenciam-se crises que vão além das questões da diminuição do financiamento da educação especial e seu possível sucateamento. Passam a ser uma constante os conflitos quanto aos valores, identidades e crenças nas situações de educação, pondo em jogo a institucionalidade das organizações escolares (comuns e especiais). Muito mais que isso, põe-se no “fio da navalha” o respeito aos sujeitos e beneficiários da educação especial (professores, famílias e pessoas com deficiência). O desconhecimento dos professores e familiares sobre os aspectos legais e pedagógicos, a acomodação, submissão ou enraizamento da cultura da exclusão também são fatores que contribuem para que a inclusão não se efetive como deveria (PINTO, 1999). Nesse sentido, Carvalho, R. (2004, p.27) comenta que a proposta da inclusão educacional gera: “resistência de muitos professores e familiares; dúvidas de outros que se declaram preocupados com o ‘desmonte’ da educação especial e, também, a aprovação e o entusiasmo de não poucos”.

---

<sup>99</sup> No capítulo 4, são feitas análises de alguns desses documentos.

A resistência dos professores se dá em razão da insegurança no trabalho educacional com alunos com deficiência, sustentada pelo mito e realidade do despreparo e da especialização e, por conseguinte, surge uma indústria de capacitações, cursos de extensão, especialização etc., muitas vezes ofertados pelos programas governamentais. Tais questões acabam gerando sentimentos de estresse e angústia nos professores. Na maior parte dos casos, estes decidem enfrentar o desafio da mudança devido às pressões externas e ao temor de perder seus empregos (MANTOAN, 2004), sem, no entanto, trabalharem seus preconceitos, o medo da diferença pela “estigmatização” descrita por Erving Goffman, citado por Plaisance (2004).

Os familiares temem que a inserção dos seus filhos com deficiência seja uma “entregação” ou sinônimo de maior exclusão, por não conseguirem uma aprendizagem na intensidade desejada. Para alguns autores, como Mantoan (2004), tais medos advêm da “ignorância” dos pais. É necessário, porém, refletir sobre outras questões que estão atreladas a isso, considerando as condições sócio-culturais das famílias e relações de dependência e gratidão estabelecidas historicamente com as organizações especializadas.

O desmonte da Educação Especial, conforme o pensamento dos chamados “inclusionistas totais” que concebem esta como sistema educacional paralelo e segregador, gera muitas inseguranças, desconfianças e resistências à proposta de educação inclusiva. Logo, há uma urgente necessidade de uniformização das concepções sobre educação especial e inclusiva como processos complementares e não, como sistemas paralelos ou não (CARVALHO, R. 2004a; MENDES, 2003).

É preciso atentar para a necessidade de realizar mudanças estruturais e de enfrentar as barreiras humanas e materiais, e, também, do *moralismo abstrato*, que favorece um tipo de inclusão que engendra formas dissimuladas de exclusão (PLAISANCE, 2004). Há uma necessidade de mutação cultural no Estado, na sociedade civil e nas famílias para que não sejam criadas, em nome da inclusão, novas formas de exclusão, como já relatadas anteriormente neste trabalho.

Mendes (2002, p. 70) critica as formas da implementação do processo de educação inclusiva no Brasil, pelos seus diferentes significados:

Para quem não deseja mudança, ele [o processo de educação inclusiva] significa ao que já existe. Para aqueles que desejam mais, ele significa uma reorganização fundamental do sistema educacional. Enfim, sob a bandeira da inclusão estão práticas e pressupostos bastante distintos, o que garante um consenso apenas aparente e acomoda diferentes posições que, na prática, são extremamente divergentes.

Considerando tais aspectos, deve-se atentar para que a implantação da proposta de educação inclusiva leve em conta as realidades locais, vislumbrando-se ações em ao menos três âmbitos: político (no aspecto político e organizacional), o educacional e o pedagógico. No âmbito organizacional, é necessário a construção de uma rede de suportes ou apoios para atender à formação dos professores, à provisão dos serviços (centrados na escola, na comunidade e na região) e ao planejamento e avaliação das diretrizes políticas almejadas. No âmbito educacional da escolarização, ressalta-se a necessidade de um ensino colaborativo e cooperativo entre professores do ensino comum e especial, além de consultores especialistas na área. No âmbito pedagógico, a autora pressupõe que a escola centralize seus apoios na classe comum, utilize estratégias de ensino favoráveis à inclusão e efetive currículos adaptados ou modificados, quando necessários, que favoreçam práticas pedagógicas flexíveis aos indivíduos com necessidades educacionais especiais (MENDES, 2002).

Cabe, ainda, comentar, um efeito nocivo da proposta de retomada da educação das pessoas com deficiência pelo Estado. Trata-se das crises relativas à resistência institucional de algumas organizações especializadas quanto à configuração da tradicional instituição filantrópica frente às modernas propostas da inclusão e do terceiro setor. Muitos medos e mitos são criados pelos gestores dessas organizações, se forem observadas as ameaças da inclusão frente aos seus sistemas centralizados com estruturas fortes de poder, e as dificuldades para mudanças na gestão que está ancorada em tradições da burocracia estatal e no elitismo republicano (PLAISANCE, 2004). Além disso, nota-se outro grave obstáculo, originado pelo progressivo arruinamento de alguns serviços educacionais especializados, em municípios que adotaram a inclusão sob os auspícios de alguns<sup>100</sup> magos consultores.

---

<sup>100</sup> Refiro-me a alguns, pois, aqueles que possuem uma identidade consolidada no atendimento educacional de qualidade e necessário às pessoas com deficiência – no sentido pedagógico e filosófico – e concepções claras sobre cidadania permanecem firmes buscando a cada dia a melhoria contínua dos atendimentos, adequando-se as necessidades da população que atendem.

Deve-se entender que a inclusão também diz respeito a mudanças nas formas de gestão das organizações especializadas e no Estado. Cabe salientar que estas não dizem respeito ao desmonte da educação especial, como já citado, ou muito menos à frenética remontagem, adequação, ou destruição, dos serviços especializados, como vêm sendo adotado em algumas organizações especializadas para se manterem na crista da onda inclusiva, ou mesmo, para garantir os poucos recursos que conseguem obter nas parcerias, dentro da lógica dos programas sociais do Estado.

D'Antino (1998) comenta as crises e dilemas institucionais das organizações especializadas como crises de racionalidade, marcadas por uma trajetória histórica de insustentabilidade institucional que as estigmatizou como espaços de caráter benemerente e segregador. Nesse sentido, enfoca que, na atualidade, as novas organizações prestadoras de serviços, em sua maioria com menos de cinco anos de atuação e com o registro de OSCIPs, e com formatos e discursos inclusivos e transformadores, tornam-se muito mais competitivas na busca de recursos, já que utilizam linguajares da moda (*empowerment, accountability etc.*) e atendem de modo mais eficiente à inclusão, no entendimento de alguns governos (ARAÚJO, 2003b).

Sintetizando as idéias apresentadas nesta seção, mostra-se necessário reconhecer o trabalho desenvolvido por algumas organizações privadas que prestam serviços considerados públicos, pela abrangência, gratuidade e qualidade dos serviços oferecidos para segmentos em vulnerabilidade social, como por exemplo, as pessoas com deficiência. Nessa direção, o Estado também deve atentar que se, historicamente, foi omissor, terceirizou ou privatizou os serviços sociais e educacionais, também gastou muitos recursos públicos para montagem de estruturas em organizações privadas (construções, reformas, equipamentos, capacitação de profissionais etc.), sendo agora um ato de negligência descartá-las por modismos ou decisões políticas.

Pensar em educação inclusiva, como mera ação revolucionária pedagógica voltada para *participação passiva, formal ou imaginária*<sup>101</sup>, na intenção de remontar o sistema educacional brasileiro, não é necessariamente educar para

---

<sup>101</sup> Cf. Vieira (1992, p.12-13), referindo-se às formas de participação nas sociedades democráticas.

um processo de constituição de sujeitos com liberdade e autonomia<sup>102</sup>, ou seja, não é educar para (e com) cidadania. Para além das condições impostas pela inclusão, a grande questão quanto à construção de um sistema educacional inclusivo, relaciona-se à construção de uma política educacional sob um olhar multi e interdisciplinar, com a participação ativa das famílias, das pessoas com deficiência, das organizações especializadas, do sistema público de ensino e da sociedade em geral.

### **3.3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E O DIREITO À EDUCAÇÃO PARA PESSOA COM DEFICIÊNCIA**

Para fins deste estudo, a política educacional diz respeito ao conjunto de definições, ações e programas “em” e “para” a educação, no âmbito das instâncias governamentais do Estado. *Em* educação, no sentido da formação e capacitação de pessoas, das “orientações refletidas na estrutura e nos conteúdos do currículo”. *Para* educação, remetendo ao conjunto de estratégias, características e funções propostas *para* o sistema educacional, planejadas e gerenciadas em conformidade com políticas sociais mais abrangentes (BIANCHETTI, 2001, p. 93-94).

O direito à educação é visto aqui de modo mais crítico, buscando ir além daquele declarado em lei, sob a forma de garantia à escolarização, a partir do final do século XIX e início do século XX. É necessário entendê-lo como direito subjetivo que deve, ou deveria, revestir os ideais inclusionistas, pois analisar o direito à educação apenas pela questão legal, leva a certa ingenuidade. Deve-se considerar o jogo das forças e classes sociais em conflito para a ampliação dos direitos civis e políticos, ou, como no Brasil, para a inserção de direitos sociais (CURY, 2002). De acordo com Mazzota (1987, p. 36), “mais que o direito à educação, hoje se reconhece o direito às oportunidades educacionais”.

Corroborando esse raciocínio, Dourado e Bueno (2000, p. 77) enfatizam que a análise das políticas engendradas na esfera educacional brasileira são claras

---

<sup>102</sup> Wanderley (1992, p.142) distingue os conceitos de indivíduo, cidadão, ator e sujeito social, caracterizando este último como a pessoa / cidadão que possui liberdade e autonomia, ou seja, “aquele que faz a ação ou a dirige, ou, num sentido mais filosófico, o homem como sujeito livre e igual, dono de si mesmo e da natureza, construtor do seu mundo, defensor de direitos e da subjetividade”.



indicadores de “disputas sociais e do caráter ideologicamente privatista assumido pelo Estado *stricto sensu* no Brasil”.

Considerando a trajetória histórica das tentativas de implantação de uma política de Educação Especial no Brasil, com responsabilidades divididas pela União, Estados, municípios, em parcerias com numerosas organizações não-governamentais, torna-se necessário resgatar e analisar fatos, legislação, conceitos e práticas implantadas para se chegar à defendida proposta da Educação Inclusiva (GOMES; SOBRINHO, 1996).

Cabe salientar que, no Brasil, não é por falta de leis e normas que os direitos da pessoas com deficiência, inclusive a educação, não são efetivados, já que há uma ampla e intensa produção legislativa no âmbito das pessoas com deficiência. Entre as principais leis, decretos e portarias nas diversas áreas complementares à educação, surgidas entre 2000 e 2003, citadas por Araújo (2003), destacam-se:

- Portaria nº 2.854, de 19/07/2000 alterada pela Portaria nº 2.874, de 30/08/2000, institui as modalidades de atendimento da PNAS.
- Lei da Acessibilidade (Lei nº 10.098, de 19/12/2000), estabelece critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.
- Lei da Prioridade de Atendimento (Lei nº 10.048/00, de 08/11/2000), dá prioridade de atendimento às pessoas portadoras de deficiência física, idosos e gestantes.
- Lei nº 10.182 de 12/02/2001, restaura a lei 8.989 / 95 que dispõe sobre a isenção de IPI, para transportes de pessoas portadoras de deficiência.
- Portaria nº 818/GM do Ministério da Saúde, de 05 de junho de 2001, cria as Redes Estaduais de Assistência a Pessoa Portadora de Deficiência Física.
- Instrução Normativa nº 20/2001 da Secretaria de Inspeção do Trabalho, de 19/01/2001, dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pela Fiscalização do Trabalho no exercício de atividade de fiscalização do trabalho das pessoas portadoras de deficiência.
- Lei nº 10.046 de 10/01/2002, institui o Novo Código Civil.
- Portaria do Ministério da Saúde nº 1.060 de 05/02/2002, aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Portadora de Deficiência.

Além de todo o aparato legal já existente, tramitam no Congresso Nacional vários projetos para criação e alteração de leis, com o intuito de garantir cidadania às pessoas com deficiência, a exemplo do Projeto de Lei do Senado, nº 239 de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim (PT-RS), que institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência, destinado a assegurar a integração e a inclusão social e o pleno exercício dos direitos individuais e coletivos das pessoas que apresentam limitação em suas atividades devido à sua deficiência. Este continua sem aprovação, tendo em vista que, mais uma vez, busca-se justificar um avanço legal na área que, embora tenha legitimidade, parece aos olhos da maioria da sociedade civil mais um instrumento que não torna direitos em realidade, pois apenas se reproduzem e compilam legislações já existentes e em vigor no país.

Buscando atender a tais reflexões, nas seções seguintes é feita uma revisão sobre os principais marcos legais (declarações, leis e decretos) mundiais e nacionais, especificamente, sobre a garantia da educação às pessoas com deficiência, as quais podem ser entendidos como discursos oficiais, compartilhados por comunidades e diferentes segmentos.

### **3.3.1 O direito à educação para as pessoas com deficiência nas recomendações internacionais**

Apesar da ênfase em convenções internacionais e legislações nacionais mais recentes sobre o direito à *Educação para Todos*, cabe lembrar que esta é uma garantia fundamental constante na **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em Paris, no dia 10 de dezembro de 1948, cujo artigo XXVI, destaca o direito ao ensino (instrução):

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos. (ONU, 1948, p. 3).

A partir de tais princípios surge, internacionalmente, um aparato legal que busca garantir a educação para pessoa com deficiência, principalmente a partir da década de 70. Na **Declaração dos Direitos das Pessoas Mentalmente Retardadas**, promulgada pela ONU em 1971, um dos seus sete artigos afirma que o

deficiente mental tem o direito à **atenção médica e ao tratamento físico** exigidos pelo seu caso, **como também à educação**, à capacitação profissional, à reabilitação e à orientação que lhe permitam desenvolver ao máximo suas aptidões e possibilidades (ONU, 1971, grifos meus).

Abrangendo todos os tipos de deficiência, em 09 de dezembro de 1975, foi promulgada, também pela ONU, a **Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes** (ONU, 1975).

Em 1979, ocorreu no México a V Conferência dos Ministros da Educação e Ministros Responsáveis pelo Planejamento e Economia dos Países da América Latina e Caribe, na qual foram identificados muitos obstáculos à educação: extrema pobreza, baixa escolarização, altos índices de analfabetismo, elevadas taxas de repetência, inadequação dos currículos escolares, poucas alternativas de profissionalização diante das demandas do mercado, excessiva centralização político-administrativa dos sistemas educativos e o despreparo dos educadores, entre outros. Diante de tal quadro, foi solicitado à Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) a elaboração de um **Projeto Principal de Educação**, que foi aprovado em 1981, na Conferência Geral de Educação, em Paris, tendo como objetivos: erradicar o analfabetismo até o final do século; melhorar a qualidade e eficiência da educação básica; e universalizar o acesso à educação, assegurando, antes do término de 1999 e num mínimo de 8 a 10 anos, a escolarização de todas as crianças em idade escolar. Entre os méritos desse Projeto está a criação de um espaço sistemático para encontros regionais entre

Ministros de Educação da América Latina e Caribe, os quais deram origem a várias declarações e recomendações internacionais (CARVALHO, R. 2004a).

O tema da educação das pessoas com deficiência, seguindo os objetivos citados anteriormente, ganha grande relevância no âmbito técnico-científico em nível internacional, no ano de 1981, devido à comemoração pela ONU do **Ano Internacional das Pessoas Deficientes**, destacando-se duas importantes recomendações internacionais das quais o Brasil é signatário: as Declarações de Cuenca e de Suderberg.

A **Declaração de Cuenca**, resultante do Seminário sobre Novas Tendências na Educação Especial, promovido pela UNESCO e Oficina Regional de Educação para América Latina e Caribe (OREALC), no Equador, estabelece princípios da integração / inclusão:

- (a) evitar que as incapacidades se transformem em impedimentos, socialmente impostos por inadequada atenção ou negligência;
- (b) melhoria da qualidade dos serviços oferecidos por meio da capacitação de recursos humanos e avaliação dos planos educacionais;
- (c) adoção de classificações funcionais para os portadores de déficits;
- (d) eliminação de barreiras físicas e atitudinais;
- (e) maior participação das pessoas deficientes nos processos de tomada de decisões a seu respeito (ONU, DECLARAÇÃO DE CUENCA *apud* CARVALHO, 1997)

A **Declaração de Suderberg**, redigida ao final da Conferência Mundial sobre as Ações Estratégicas para Educação, Prevenção e Integração dos Impedidos, realizada em Torremolinos, Espanha, estabelece uma década destinada a estimular o cumprimento dos direitos à educação, saúde e trabalho para as pessoas com deficiência. Conforme o Art. 1º da Declaração, “todas as pessoas deficientes poderão exercer seu direito fundamental de acesso à educação, formação, cultura e informação” (CARVALHO, 1997).

Em 1990, foi promulgada a **Declaração Mundial de Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem**, resultante de Conferência Mundial, realizada em Jomtien, Tailândia, convocada em conjunto pelas chefias executivas do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF; do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; da UNESCO; e do Banco Mundial. A Conferência reuniu, entre 05 e 09 de março de 1990, cerca de 1500 participantes de 155 países, cujos delegados, articulados com representantes de 20 organismos intergovernamentais e 150 ONG's, examinaram, em 48 mesas

redondas e sessões plenárias, os principais aspectos da *Educação para Todos*. Representa o consenso mundial sobre o papel da educação fundamental e traduz-se em compromisso de garantir o atendimento às necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. O art. 3º refere-se à universalização do acesso à educação e a promoção da equidade, destacada no item 5:

5. As necessidades básicas de aprendizagem das pessoas portadoras de deficiências requerem atenção especial. É preciso tomar medidas que garantam a igualdade de acesso à educação aos portadores de todo e qualquer tipo de deficiência, como parte integrante do sistema educativo (UNESCO, 1990).

Planejar e organizar políticas educacionais voltadas às pessoas com deficiência e outras necessidades especiais foram a ordem do dia durante toda a década de 90, originando vários eventos e documentos de base que fundamentam a educação inclusiva. Em 1992, foi realizado em Caracas, Venezuela, o Seminário Regional sobre Políticas, Planejamento e Organização da Educação com Necessidades Especiais. Em 1993, durante a V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe, promovida pela UNESCO e OREALC, no Chile, foi assinada a **Declaração de Santiago**. (UNESCO, 1993) Também neste ano, surge a **Declaração de Manágua**, decorrente do Seminário Internacional Rumo a um Novo Modelo para o Desenvolvimento de Políticas Sociais para Crianças e Jovens com Deficiência e Suas Famílias, coordenado pela Confederação Interamericana da *Inclusion International* (Cilpedim), Instituto Interamericano da Criança (IIA) e da Associação Canadense para a Vida Comunitária (CACL) (CILPEDIM, 1993).

Uma das mais famosas e citadas recomendações na área da deficiência, vista como principal marco histórico por muitos, é a **Declaração de Salamanca de Princípios, Política e Prática em Educação Especial**. Fruto das demandas da Declaração de Jontiem (1990), associadas aos sombrios quadros estatísticos relativos às pessoas com necessidades educativas especiais, reuniram-se em Salamanca, Espanha, entre 07 e 10 de junho de 1994, delegados de 92 governos e 25 ONGs para a Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais. Embora tenha adotado as *Linhas de Ação em Educação Especial*, constantes no documento que subsidia as políticas e legislação educacionais vigentes no país, não

estiveram presentes ao evento representantes do Brasil por questões burocráticas internas do MEC. O princípio fundamental aprovado em Salamanca é que,

todas as escolas deveriam acomodar todas as crianças independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, lingüísticas ou outras. Deveriam incluir crianças deficientes e crianças bem dotadas, crianças que vivem nas ruas e que trabalham, crianças de populações distantes ou nômades, crianças pertencentes a minorias lingüísticas, étnicas ou culturais e crianças de outros grupos ou zonas desfavorecidas ou marginalizados... (UNESCO, 1994, p. 17-18).

É cunhado, assim, o termo “necessidades educacionais especiais” para referir-se a todas as crianças ou jovens cujas necessidades se originam em função de deficiências ou dificuldades de aprendizagem, em caráter permanente ou temporário.

Oportuno resgatar que, em 1996, ocorreu em Kingston, na Jamaica, um evento onde foram adotados os princípios do **Relatório Jacques Delors**, elaborado pela UNESCO na Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, sem eliminar os objetivos do Projeto Principal de Educação, pois ainda representavam metas a serem alcançadas. O Informe Delors apontou para a importância do sentido ético da educação, como processo a favor da paz e do desenvolvimento social dos povos, e a perspectiva de educação para todos ao longo de toda a vida, conciliando maior equidade com melhor qualidade educativa. Assentam-se, assim, os quatro pilares para a educação no Século XXI: “aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser” (MAZZOTTA, 2003a; CARVALHO, R. 2004a).

Em 1999, os líderes do Movimento de Vida Independente e dos Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência, representantes dos 50 países participantes do Encontro "Perspectivas Globais em Vida Independente para o Próximo Milênio", em Washington, oficializam, na **Declaração de Washington**, a aceitação quanto à responsabilidade por suas próprias ações e vidas e reafirmam como valores a filosofia global e os princípios de Vida Independente.

Numa perspectiva de avaliação das ações de Educação para Todos, após dez anos de sua declaração, reuniram-se em abril de 2000, em Dakar, no Senegal, representantes da Cúpula Mundial de Educação, realizando-se o Fórum Mundial de Educação e a Consulta Coletiva Internacional de ONGs / CCNGO (UNESCO, 2003). Como conclusões do evento, acentua-se que, apesar do progresso significativo em muitos países, os objetivos estabelecidos em Jomtien, não haviam sido alcançados.

Nos documentos “**O Marco de Ação de Dakar – Educação para Todos: Atingindo nossos Compromissos Coletivos**” e “**Declaração das ONGs – Educação para Todos**”, de 25 de abril de 2000, são detalhadas questões avaliativas, sendo reafirmados compromissos e estabelecidos novos prazos para sanar e garantir a educação para as 125 milhões de crianças que tinham esse direito violado, e 880 milhões de adultos analfabetos. Nesse Fórum, foram consideradas as análises decorrentes das conferências de Johannesburgo (África do Sul, 1999) e as demais em 2000: Bangkok (Tailândia), Cairo (Egito), Recife (Brasil), Varsóvia (Polônia) e Santo Domingo (República Dominicana) (UNESCO, 2000).

A partir das recomendações de Dakar, várias iniciativas internacionais foram promovidas e firmados compromissos em novas declarações, destacando-se:

- **Declaração de Cochabamba**, decorrente do sétimo encontro nacional do Projeto Principal de Educação da UNESCO, em março de 2001, na cidade de Cochabamba, Bolívia (CARVALHO, 2006a).
- **Declaração Internacional de Montreal sobre Inclusão**, resultante do Congresso Internacional Sociedade Inclusiva, em Montreal, Quebec, Canadá, em 5 de junho de 2001 (DECLARAÇÃO..., 2001).
- **Declaração de Madrid**, aprovada em Madrid, Espanha, em 23 de março de 2002, no *Congresso Europeu de Pessoas com Deficiência*, comemorando a proclamação de 2003 como o *Ano Europeu das Pessoas com Deficiência* (DECLARAÇÃO..., 2002)
- **Declaração de Caracas**, resultante da Primeira Conferência da Rede Ibero-Americana de Organizações Não-Governamentais de Pessoas com Deficiência e suas Famílias, reunida em Caracas, Venezuela, entre os dias 14 e 18 de outubro de 2002, constituindo a *Rede Ibero-Americana de Organizações Não-Governamentais de Pessoas com Deficiência e suas Famílias*. Declara o ano de 2004 como o *Ano Ibero-Americano das Pessoas com Deficiência e suas Famílias*, almejando a vigência efetiva das *Normas sobre a Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência*<sup>103</sup> e o cumprimento dos acordos estabelecidos na *Convenção*

---

<sup>103</sup> Proclamada pela ONU, em sua 48ª sessão em 20 de dezembro de 1996 (Resolução 48/96).

*Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência*<sup>104</sup> (CARVALHO, 2006a; DECLARAÇÃO..., 2002).

- **Declaração de Sapporo**, aprovada no dia 18 de outubro de 2002 por 3.000 pessoas, em sua maioria com deficiência, representando 109 países, durante a 6ª Assembléia Mundial da *Disabled Peoples International* - DPI, realizada em Sapporo, Japão (DPI, 2002).

Todos os documentos mencionados reafirmam princípios da Educação para Todos, com ênfase para as prioridades que devem ser conferidas aos grupos mais vulnerabilizados pelas condições de pobreza, como mulheres, analfabetos maiores de 15 anos, populações rurais, crianças menores de seis anos, minorias étnicas e religiosas, crianças com dificuldades de aprendizagem e com deficiência.

Em janeiro de 2003, o Brasil sediou o Fórum Mundial de Educação, na cidade de Porto Alegre, onde ocorreu mais uma **Consulta Coletiva Internacional de ONGs sobre a Educação Para Todos / CCNGO**<sup>105</sup> (UNESCO, 2003).

Mais recentemente, em 2004, assistiu-se no mundo inteiro e nos países da América Latina, principalmente no Brasil, uma série de comemorações e discussões relativas aos dez anos da Declaração de Salamanca, associando também, o *Ano Ibero-Americano das Pessoas com Deficiência e suas Famílias*.

Consciente de alguns avanços que se teve com relação ao aumento do acesso de pessoas com deficiência a serviços educacionais em escolas comuns, maior conscientização dos pais, busca por uma mudança de postura em algumas organizações especializadas etc., cabe questionar se, realmente, pode-se “comemorar” algo frente às estatísticas apresentadas nos Censos Escolares. Em sua maioria esses números são analisados miopemente, desassociados de outras variáveis relacionadas à permanência e ao sucesso das pessoas com deficiência ao

---

<sup>104</sup> Esta convenção elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), ainda não foi ratificada pela maioria dos governos dos países latino-americanos. No Brasil, a Convenção foi promulgado por meio do Decreto 3956, de 8/10/2001.

<sup>105</sup> Tive a oportunidade de participar como um dos representantes do movimento das APAEs e pude verificar a angústia pela qual todos os países ali presentes passavam por concluir, mais uma vez, que não estavam sendo atingidas de maneira efetiva as metas estipuladas em Dakar (2000), e anteriormente em 1980, 1981 e 1990. Reafirmavam a preocupação de agilizar e tornar o discurso da *Educação para Todos* numa prática eficaz e bem-sucedida, não adiantando apenas a cada encontro resultar um novo documento, reafirmando novamente princípios inclusionistas. As conclusões da CCNGO estão sistematizadas no *General Report and Recommendations for Joint Action in the Context of the CCNGO / EFA Network* (UNESCO, 2003)



sistema de ensino, à precarização dos serviços de educação especial no país e a progressiva diminuição de recursos orçamentários para a área<sup>106</sup>.

Certamente, todas as declarações e recomendações internacionais trazem suas contribuições, principalmente em termos filosóficos, quanto a repensar os papéis do Estado e da sociedade civil frente ao compromisso com a educação e a cidadania. Outrossim, enfatiza cada vez mais, pelo menos nos discursos enunciados, a necessidade das parcerias pela integração / inclusão, influenciando as produções legislativas nacional e local. Cabe, neste aspecto, analisar alguns dos principais marcos legais presentes na política educacional brasileira, que antecedem a Declaração Mundial de Educação para Todos, em 1990, já que a Constituição Federal de 1998 e posteriores legislações específicas deixam claro o direito fundamental à educação para todos os cidadãos, inclusive aqueles com algum tipo de deficiência.

### **3.3.2 Marcos legais da política educacional para pessoas com deficiência no Brasil**

Declarações, leis, decretos, portarias, marcos legais, em geral, são discursos com funções de oficializar técnica, político e gerencialmente, as vontades e demandas que geram as políticas públicas. Por isso, neste trabalho, é dada especial atenção ao estudo destes.

Na busca das bases legais do direito à educação, o ponto de partida deve estar nos princípios constitucionais abrangentes, que vão fornecer garantias e estabelecer deveres. Pela Constituição brasileira, a educação deve ser direito de todos e obrigação do Estado, acontecer em escolas, seguir determinados princípios, oferecer-se conservando a liberdade de ensino, e, principalmente, converter-se em direito público subjetivo, com possibilidade de responsabilizar-se a autoridade competente. Tal direito cria uma situação de *haver escola para todos*, tendo em vista que a educação escolar pode ser “protegida por ser bem jurídico, individual e coletivo, com a *força de direito de ação*” (itálico do autor, VIEIRA, 2001, p. 25).

---

<sup>106</sup> No capítulo 4, faço uma análise dos dados dos censos escolares de 1996 a 2005.

Na Carta Magna de 1988, é determinada explicitamente a garantia do direito à educação para todos, no Título VIII, Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto, Seção III:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1997, p. 108)

Ainda é expreso o dever do Estado em garantir a educação para as pessoas com deficiência em seu Art. 208, inciso III: “Art. 208 – O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de: III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, **preferencialmente** na rede regular de ensino” (BRASIL, 1997, p. 109, grifo meu).

Anteriormente, as Constituições de 1824 (Império), 1891, 1934, 1946, 1967 e 1988 apresentam o direito educacional, estando muitas vezes, de maneira latente, as questões relacionadas às pessoas com deficiência e aos deveres estatais. A partir das análises de Kassar (1998); Oliveira (2002); Mazzotta (2003a); Silva (2003); Libâneo, Oliveira e Toschi (2003) são compilados, no Quadro 05, como foi apresentado o direito educacional em todas as Cartas Magnas do Brasil.

Conforme a sistematização realizada no Quadro 05, pode-se verificar que, em quase todas as Cartas Magnas, o dever primário à educação é sempre lançado para o âmbito privado da família, compartilhado com o Estado, de modo subsidiário. A educação deveria, porém, ser entendida como *direito público subjetivo* e direito social, ter um caráter de maior positividade do Estado para garanti-la a todos os cidadãos (VIEIRA, 2001).

Além das garantias constitucionais, o direito educacional para pessoas com deficiência apareceu claramente na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Anterior a esta, Mazzotta (1989) faz referência à promessa da “lei especial sobre a assistência à maternidade, à infância e sobre a educação dos excepcionais”, apresentada na Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1).

### QUADRO 05 – O direito à educação nas Constituições brasileiras

CONSTITUIÇÃO	FORMA QUE FOI APRESENTADO O DIREITO À EDUCAÇÃO
<b>1824 (Imperial)</b>	Mesmo contendo poucas indicações, já garante o direito a educação, estando presente na Declaração dos Direitos do Cidadão, artigo 179, item 32, “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos”. Coloca o Brasil entre os primeiros países do mundo a declarar o direito à gratuidade da educação.
<b>1891 (República)</b>	Teve as poucas emendas que propuseram o ensino obrigatório derrotadas, devido ao princípio federativo e à hegemonia da visão individualista do liberalismo. Porém, mesmo não estando no texto legal, tornou-se hegemônica a idéia de se garantir a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, principalmente declarado nas constituições estaduais.
<b>1934</b>	Absorvendo parte das propostas liberais escolanovistas <sup>107</sup> , apresentou o direito à educação no 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”.
<b>1937</b>	Decorrente do golpe de 10 de novembro desse ano, decretada por Getulio Vargas, reafirmou em seu Art. 125: “A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular”.
<b>1946</b>	Sob os ventos democráticos do segundo pós-guerra, promulga o direito à educação no 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”
<b>1967</b>	Diante do Golpe Militar de 1964, inicialmente manteve-se dentro dos parâmetros da Constituição de 1946, citando o mesmo preâmbulo. Porém, ao recorrer crescentemente a medidas de exceções, sofreu a Emenda Constitucional nº 1, que ficou conhecida como a Constituição de 1969, tratando sobre a educação no Art. 176, nos seguintes termos: “A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola. (...) II – o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais; III – o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos”.
<b>1988</b>	Pela primeira vez explicita-se a declaração da educação como direito social em seu Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. No Título VIII, Capítulo III, Seção I, estabelece: “Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. No Art. 208, III, fica claramente estabelecido o dever do Estado com a garantia do atendimento educacional às pessoas com deficiência: “III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino”.

FONTE: Elaboração própria a partir da compilação e resumo de Kassir (1998); Oliveira (2002); Mazzota (2003a); Silva (2003); Libâneo, Oliveira e Toschi (2003)

A LDB de 1961 versa sobre a educação especial, no Título X, artigos 88 e 89. O art. 88 indica que os “excepcionais” devem ser integrados na comunidade e

<sup>107</sup> O “escolanovismo” foi um movimento de mudanças na educação tradicional a partir no Manifesto dos Pioneiros, em 1932, no qual foi enfatizado o uso de métodos ativos de ensino-aprendizagem, avançando o debate sobre a mobilização da sociedade civil em torno da questão da educação e da defesa da descentralização por meio da municipalização. Entre defensores do movimento, destacou-se Anísio Teixeira (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003).

que sua educação deverá, dentro do possível, enquadrar-se no “sistema geral de educação”. No art. 89 há o compromisso explícito do Estado de dispensar “tratamento especial mediante bolsas de estudo, empréstimos e subvenções” para organizações privadas que prestem atendimento a tal população (MAZZOTTA, 2003a; KASSAR, 1998). Kassar (1998, p.18) mostrando a influência do pensamento liberal, critica a “marca” impressa pela LDB de 1961, presente até hoje nas políticas educacionais brasileiras, que é sua ambigüidade, pois “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”. Dessa forma, pode-se perceber, no âmbito educacional, as primeiras explicitações legais referentes às parcerias entre Estado e organizações especializadas, ou seja, ressalta-se um nova institucionalidade para a educação das pessoas com deficiência.

Com a ditadura militar, a partir de 1964, a LDB de 1961 passa por duas reformas, visando a garantir a ordem sócio-econômica, sendo voltadas para a reforma universitária e para reforma do ensino primário e médio, que passaram a ser denominados ensino de primeiro e de segundo graus, por meio da Lei nº 5.692 / 71. (SAVIANI, 1998). O art. 9º dessa lei assegura “tratamento especial” aos “alunos que apresentam deficiências físicas e mentais, os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados. (MAZZOTTA, 2003a; KASSAR, 1998). Ferreira (1998a) aponta que nessas leis não se dava muita importância para a modalidade da educação especial, já que, em 1961, destacava-se o descompromisso do ensino público e, em 1971, o texto apenas indicava um tratamento especial a ser regulamentado pelos Conselhos de Educação.

Outro importante marco na configuração da Política Nacional de Educação Especial, são os Planos Nacionais de Educação, sendo o primeiro de 1962, que são criteriosamente analisados por Mazzotta (2003a). O I Plano Nacional de Educação (I PND) é resultante dos três planos federais de normas para distribuição de fundos de ensino primário, médio e superior, não caracterizando um plano de diretrizes para a educação. Teve vigência até 1970, e sofreu revisão em 1965, quando “foram destinados 5% dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário para a ‘educação de excepcionais’ e ‘bolsas de estudos, preferencialmente, para assistir crianças deficientes de qualquer natureza.’”

Decorrente do I PND, cria-se o Plano Setorial de Educação e Cultura, no qual os “excepcionais” são definidos como “os mentalmente deficientes, todas as pessoas fisicamente prejudicadas, os emocionalmente desajustados, bem como os superdotados, enfim, todos os que requerem consideração especial no lar, na escola e na sociedade” (MAZZOTTA, 2003a, p.93). Nesse plano pode-se entender como diretrizes da educação especial a integração e racionalização: expansão do atendimento educacional e apoio técnico para professores especializados (KASSAR,1998).

Em 1971, com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 5.692 / 71), prevalece a forte influência liberal e tecnicista. Propõe-se “tratamento especial” para os alunos que necessitem desse serviço. Cambaúva *apud* Kassar (1998, p. 20) aponta para o fato de que nessa lei, aliavam-se duas concepções educacionais complementares: “a crença no desenvolvimento das potencialidades do indivíduo e a exaltação das técnicas instrucionais próprias que permitissem esse desenvolvimento”. Assim, verifica-se que a educação é vista como necessária para desenvolver a sociedade, possibilitando a adaptação do indivíduo em seu meio, ou seja, sinaliza-se os princípios do chamado paradigma da integração.

Kassar (1998, p.20) cita o Artigo 9º da LDB /71, sinalizando o cuidado na caracterização da clientela da educação especial: “alunos que apresentem deficiências físicas ou mentais, *os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados*” (itálico da autora). Nesse momento, percebe-se uma primeira identificação da educação especial com os “problemas de aprendizagem”, respaldando o atendimento especializado pelo discurso das “potencialidades inatas” e pela implementação e utilização de técnicas especializadas.

Em 1972, o Conselho Federal de Educação, no Parecer nº 848, entendeu a “educação de excepcionais” como uma linha de escolarização, ou seja, como educação escolar. Logo em seguida, portarias ministeriais, envolvendo assuntos de assistência e de previdência social, quando definiram a clientela da educação especial, posicionaram-se segundo uma concepção diferente do Parecer, evidenciando uma visão terapêutica de prestação de serviços às pessoas com deficiência e elegeram os aspectos corretivos e preventivos dessas ações, não havendo nenhuma intenção de se promover a educação escolar” (MANTOAN, 2003, p. 4).

Em 1977, finalmente, promulga-se o I Plano Nacional de Educação Especial, elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) em consonância com o II Plano Nacional de Desenvolvimento / II Plano Setorial de Educação e Cultura (1975-79). Suas principais diretrizes são citadas por Mazzotta (2003a, p. 93):

*ação de extensão do acesso à educação* (destacando-se o acesso a tratamento diferenciado), *ação otimizadora* (aproveitamento dos recursos disponíveis sob o ângulo pedagógico-administrativo), *ação preventiva* (diagnóstico e atendimento precoces), *ação de aperfeiçoamento* (do sistema educacional, com o máximo de eficiência e o menor custo operacional possível) e *ação continuada* (educação permanente) (itálico do autor).

O autor ainda destaca que, nesse Plano, mais da metade dos recursos financeiros foram destinados à *Cooperação Técnica e Financeira às Instituições Particulares*, sob a forma de *Projetos Prioritários*. Silva (2003) comenta que, com o plano, o governo federal deu apoio para manutenção, construção, adaptação e recuperação de instalações físicas das organizações caracterizadas como modelos de serviços de educação especial. Além disso, apoiou a criação de novas organizações especializadas. Em quatro anos, previa-se que tais organizações cresceriam na ordem de 643%.

Também analisando alguns documentos da área, Jannuzzi (1989), cita a Emenda Constitucional nº 12, de 1978, mostrando uma proclamação da responsabilidade da presença do público na educação especial. Nessa legislação, garantia-se legalmente a *educação especial e gratuita* às pessoas com deficiência. A autora salienta, porém, que mesmo assim, estas continuaram a serem atendidas, em sua maioria, nas organizações especializadas privadas.

Mazzotta (2003a), analisa, também, o Plano de Ação da Comissão do Ano Internacional das Pessoas Deficientes – AIPD, de 1980. Nesse, afirmam-se novas tendências de integração e normalização, visando a sete objetivos: conscientização, prevenção, educação especial, reabilitação, capacitação profissional e acesso ao trabalho, remoção de barreiras arquitetônicas e legislação. Destaca-se, também, nesse plano o *Apoio Técnico-Financeiro às Unidades Federadas e às Organizações Particulares*.

Em 1985, configura-se como documento oficial que traz um conjunto de diretrizes básicas, refletindo um encaminhamento político da educação especial. Trata-se do plano intitulado *Educação Especial – Nova Proposta, cujos princípios* eram:

*participação* (envolvimento de todos os setores da sociedade), *integração* (esforços de todos para integrar na sociedade o educando com necessidades especiais), *normalização* (possibilitar vida tão normal quanto possível), *interiorização* (expansão do atendimento ao interior e valorizar as iniciativas comunitárias relevantes) e *simplificação* (opção por alternativa simples sem prejuízo dos padrões de qualidade) (MAZZOTA, 2003a, p.102)

Segue-se à Nova Proposta, a Portaria CENESP-MEC nº 69, de 28/08/1986, que defini normas para apoio técnico e financeiro à educação especial nos sistemas público e particular (MAZZOTA, 1989).

Em 1986, surge o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND / NR), em que se destaca a preocupação com o desenvolvimento social, assegurando a todos “acesso a todos a ensino de boa qualidade, notadamente o básico enquanto direito social, com base em soluções que traduzem os anseios da coletividade”. São delineados sete programas, incluindo o de “redimensionar as modalidades supletiva e especial de ensino” (MAZZOTA, 1989; 2003a). Com base no referido plano acatado pelo governo federal, institui-se a Coordenadoria para a Integração da Pessoa com Deficiência (CORDE), pelo Decreto 93.481 de 19/10/1986. O CENESP, órgão nacional responsável pela educação especial, criado em 1973, foi transformado em Secretaria de Educação Especial – SESPE pelo Decreto nº 93.613, de 21 de novembro de 1986, tendo sua coordenação geral transferida do Rio de Janeiro para Brasília. Essa mudança visava a contribuir para o rompimento ou diminuição da hegemonia do grupo que detinha o poder político sobre a Educação Especial, em sua maioria constituído por dirigentes das instituições especializadas, principalmente APAEs e Sociedades Pestalozzi. Mazzotta (2003a, p. 59) destaca que “aos poucos, entretanto, alguns integrantes do mencionado grupo transferiram-se para Brasília e mantiveram-se ligados à educação de portadores de deficiência em órgãos do MEC e na CORDE<sup>108</sup>”.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, oficializam-se mais amplamente os direitos sociais das pessoas com deficiência, no âmbito das garantias individuais e coletivas<sup>109</sup>; das obrigações da União<sup>110</sup>; do direito

<sup>108</sup> Sigla da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, criada em 1989 (Lei 7.853, de 24/10/89).

<sup>109</sup> Art. 1º, 5º e 6º da Constituição Federal de 1988.

<sup>110</sup> Art. 23, II e 24, XIV da Constituição Federal de 1988.

ao emprego na Administração Pública<sup>111</sup>, da seguridade social<sup>112</sup>; da educação, desporto e lazer<sup>113</sup>; da proteção à família e da integração social da pessoa portadora de deficiência<sup>114</sup>.

Em 1989, a CORDE é regulamentada pela Lei nº 7.853, de 24/10/89, enfatizando seu papel de apoiar a pessoa com deficiência e sua integração social, instituir a tutela jurisdicional de interesses coletivos e difusos, disciplinar a atuação do Ministério Público e definir crimes contra o preconceito. A Lei explicita, no Art. 2º, que cabe ao Poder Público e seus órgãos assegurar os direitos básicos, inclusive a educação, estabelecendo de maneira clara no seu Parágrafo Único, inciso I, algumas medidas a serem adotadas na área da educação:

- a) a inclusão, no sistema educacional, da Educação Especial como modalidade educativa que abranja a educação precoce, a pré-escolar, as de 1º e 2º graus, a supletiva, a habilitação e reabilitação profissionais, com currículos, etapas e exigências de diplomação próprios;
- b) o oferecimento obrigatório de programas de Educação Especial em estabelecimentos públicos de ensino;
- c) a oferta, obrigatória e gratuita, da Educação Especial em estabelecimentos públicos de ensino;
- d) o oferecimento obrigatório de programas de Educação Especial em nível pré-escolar e escolar, em unidades hospitalares e congêneres nas quais estejam internados, por prazo igual ou superior a um (um) ano, educandos portadores de deficiência;
- e) o acesso de alunos portadores de deficiência aos benefícios conferidos aos demais educandos, inclusive material escolar, merenda escolar e bolsa de estudo;
- f) a matrícula compulsória em cursos regulares de estabelecimentos públicos e particulares de pessoas portadoras de deficiência capazes de se integrarem ao sistema regular de ensino (BRASIL, 1989)

A Lei da CORDE legitima, claramente, as funções técnicas e políticas da Educação Especial como modalidade de ensino. Fala-se na oferta de “programas” e do ensino especializado em si nos estabelecimentos públicos de ensino, abrindo-se a possibilidade para oferta em unidades hospitalares para educandos que necessitem desse tipo de atendimento. Outro ponto importante, diz respeito à garantia do financiamento da educação especial, explicitada no item “e”. No item “f” fica mais uma vez explícito que, embora tenha se garantido a educação pública, fala-

---

<sup>111</sup> Art. 37, VIII da Constituição Federal de 1988.

<sup>112</sup> Art. 203, IV, V da Constituição Federal de 1988.

<sup>113</sup> Art. 208, III, IV da Constituição Federal de 1988.

<sup>114</sup> Art. 227, §1º, II e §2º; Art. 244 da Constituição Federal de 1988.



se da possibilidade da oferta pelas instituições particulares que devem “se integrar ao sistema regular de ensino”. Entende-se, nesse caso, que as organizações especializadas não formariam um sistema paralelo.

Um marco importante no início dos anos 90, foi a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e que reafirma seu compromisso com a educação, no Capítulo VI:

Art. 53 - a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.  
I. Igualdade de condições para o **acesso e permanência** na escola.  
II. Direito de ser respeitado por seus educadores.  
III. Acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.  
(BRASIL, 1990, grifo meu).

No Art. 53 do ECA, é importante ressaltar que a educação por meio de escolarização é garantida como direito social, ressaltando o acesso e a permanência do aluno, respeitando suas particularidades.

No Art. 54, III, do ECA é reafirmado o direito à educação especializada para pessoas com deficiência, conforme já estabelecido na Constituição de 1988 e na Lei da Corde (ARAÚJO, 2003a).

Devido a mudanças estruturais no Ministério da Educação, propostas pelo então presidente Fernando Collor de Mello, oficializadas pelo Decreto nº 99.678, de 8 de novembro de 1990, foi extinta a SEESPE. Suas atribuições foram passadas à *Secretaria Nacional de Educação Básica (SENEB)*, que instituiu um *Departamento de Educação Supletiva e Especial (DESE)*. Nessa fase, cria-se o Plano Setorial de Ação do Governo Collor na Área de Educação, em que é dada ênfase à educação especial, porém não é contemplada de forma explícita a educação básica. Abrange ações comunitárias voltadas para prevenção e desenvolvimento infantil, informática na educação especial, informações sobre educação especial e reabilitação, apoio à pesquisa sobre educação especial, apoio financeiro a instituições comunitárias, apoio técnico e/ou financeiro para oficinas pedagógicas e pré-profissionalização, ações específicas com crianças de 0 a 6 anos e com jovens de 7 a 14 anos (ARAÚJO, 2003a, MAZZOTTA, 2003a).

Com o *impeachment* do presidente Collor de Mello, em 1992, e a oportunidade de nova reestruturação ministerial, reaparece a Secretaria de

Educação Especial (SEESP) como órgão específico do Ministério da Educação e do Desporto (Lei nº 8.490, de 19/11/1992).

Em 1992, a CORDE define a Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência buscando a “ampliação das atividades de prevenção e de atendimento e a efetiva integração social das pessoas portadoras de deficiências”, tendo como princípios norteadores a normalização, a integração, a individualização, a simplificação e interiorização (MAZZOTA, 1989; 2003a).

Em 1993, surge o Plano Decenal de Educação para Todos baseando-se nas posições consensuais sintetizadas na Declaração Mundial de Educação Para Todos. Dos princípios deste plano surge um dos mais importantes documentos elaborados pela SEESP, que é a Política Nacional de Educação Especial, que visa a “garantir o atendimento educacional do alunado portador de necessidades especiais” e afirma que se “espera que, até o final do século, o número de alunos atendidos cresça em pelo menos 25%, o que ainda será muito pouco face à demanda” (MAZZOTTA, 2003a). Nesse Plano, impõem-se às organizações especializadas uma reestruturação para que, gradativamente, passem a “dar suporte ao sistema de ensino regular como fornecedoras de serviços complementares que assegurem, aos portadores de necessidades especiais a permanência bem sucedida na escola” (BRASIL, PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 1995 *apud* SILVA, 2003). Propõe-se que haja uma relação complementar ao ensino regular, ou seja, que a educação especial dê apoio no que diz respeito aos serviços especializados, não ofertados pela escola comum.

Começaram a surgir no Congresso Nacional debates sobre a criação de uma nova LDB. Numa primeira proposta, encaminhada pelo então senador Darcy Ribeiro, não se trabalhavam diretrizes para a integração, do mesmo modo que na lei anterior (Lei 5.962 / 71). Na fase final das discussões, o projeto incorporou propostas pontuais advindas da Câmara, inclusive um capítulo específico sobre a Educação Especial, ainda que numa perspectiva “discriminadora positiva”, tendo em vista a escassez no acesso à educação das pessoas com deficiência e ao caráter de concessão e do assistencialismo (FERREIRA, 1997).

Com base nas recomendações de Jomtien e de Salamanca, em 20 de dezembro de 1996, foi sancionado o marco que configura uma nova etapa na política educacional brasileira, a nova Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN / 96), Lei nº 9.394 / 96. Em seu Capítulo V - Da Educação

Especial, constando três artigos (58, 59 e 60) “configura-se a perspectiva positiva de uma educação especial mais ligada à educação escolar e ao ensino público” (SAVIANI, 1997). No Art. 58, caracteriza-se a educação especial como modalidade de ensino, destinada aos educandos portadores de necessidades especiais: “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 portadores de necessidades especiais” (BRASIL, MEC, Lei nº 9394/ 96, 1996b, grifos meus). Como modalidade de ensino, a Educação Especial perpassa todos os níveis e modalidades de ensino (da educação básica ao ensino superior). Seguindo as recomendações internacionais, a lei considera como educandos portadores de necessidades especiais, além das pessoas com deficiência, aqueles com dificuldades de aprendizagem. Saviani (1997, p. 218) critica tal definição, afirmando que tem um “caráter circular, vago e genérico”.

Ainda no Art. 58 da LDBEN / 96 são estabelecidos três parágrafos:

§ 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 for possível a sua **integração** nas classes comuns de ensino regular.

§ 3º - A oferta de educação especial, dever constitucional do Estado, tem início na faixa etária de zero a seis anos, durante a educação infantil (BRASIL, 1996b, grifos meus).

No §1º, reafirma-se o princípio da complementaridade da educação especial, com atendimentos especializados, não ofertados na escola comum, já enfatizados em outras leis anteriores. Por outro lado, o “quando necessário” abre margens para que muitos dos inclusionistas totais considerem que nunca serão necessários os apoios especializados, pois a escola deve estar preparada para todas as situações.

No §2º, reforça-se que o atendimento educacional deve ser “em função das condições específicas do aluno”, podendo ser na escola comum ou especial, dependendo de cada caso. Ou seja, parece prevalecer a lógica do chamado paradigma da integração. Porém, apesar disso e inclusive, não se citar a palavra inclusão, considera-se legalmente constituído no país o princípio da inclusão escolar.

O Art. 59 da LDBEN / 96 aponta às providências ou apoios, de ordem escolar ou de assistência, que os sistemas de ensino deverão assegurar aos alunos considerados especiais:

Art. 59 – Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais:

I – currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;

II – terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;

III – professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

IV – educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora;

V – acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis para o respectivo nível do ensino regular” (BRASIL, 1996b).

Ferreira (1998b, p. 10) destaca que nesse artigo da Lei são combinadas idéias de flexibilidade e de articulação, “seja na questão da terminalidade específica<sup>115</sup> no ensino fundamental (para os considerados deficientes) e na aceleração (para os considerados superdotados), seja na educação para o trabalho (a ser propiciada mediante articulação com os órgãos oficiais afins)”. Na visão de Mantoan (2003, p.6), porém, “a lei não mencionou os aspectos avaliativos em nenhum item e esta ausência gera preocupação, pois não se sabe o que fazer a respeito – pode-se tanto proteger esses alunos com parâmetros específicos para esse fim, como equipará-los ao que a lei propõe para todos“. A autora também expressa sua preocupação quanto à “terminalidade específica” citada, considerando que fica muito em aberto os critérios pelos quais se identifica quem cumpriu ou não as exigências para a conclusão desses níveis, “trazendo o perigo de que a idade venha a ser o indicador adotado”.

---

<sup>115</sup> Terminalidade específica “é uma certificação de conclusão de escolaridade – fundamentada na avaliação pedagógica – com histórico escolar que apresente, de forma descritiva, as habilidades e competências atingidas pelos educandos com grave deficiência mental ou múltipla” (BRASIL, MEC/SEESP, Diretrizes Nacionais para Educação Especial na Educação Básica, 2001b, p. 59).

O artigo 60 da LDBEN / 96 merece especial atenção neste estudo, por regulamentar as possibilidades de parcerias entre Estado e organizações especializadas:

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 necessidades especiais na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo (BRASIL, MEC, Lei nº 9394/ 96, 1997)

Observa-se que esse artigo vem sendo interpretado de diferentes maneiras devido à dubiedade deixada, pois, ao mesmo tempo que se reafirma no parágrafo único a preferência pela ampliação do atendimento no ensino regular público, estabelece-se a possibilidade de parcerias técnicas e financeiras do poder público com organizações especializadas, mediante critérios previamente estabelecidos.

Do ponto de vista constitucional, verifica-se que a nova LDBEN / 96 reafirma, mesmo que de maneira não explícita, os princípios da gratuidade e universalidade do direito educacional às pessoas com deficiência. Deixa, entretanto, brechas interpretativas sobre como o Estado deve cumprir seus deveres nesse sentido. Sendo assim, apesar dos avanços, ficam muitos pontos passíveis a diferentes formas de interpretação do ponto de vista jurídico, educacional e social. Saviani (1997) interpreta os limites da nova LDB principalmente como omissões, pelo fato de ela não incorporar dispositivos que apontem para a necessária transformação da estrutura educacional, já que a lei é mais indicativa, do que prescritiva, e não contém o conjunto de reformas que se está fazendo para além dela, antes e depois de sua aprovação pelo MEC.

Em 1997, a Secretaria de Educação Fundamental e a SEESP, do MEC, publicaram o documento Parâmetros Curriculares Nacionais – Adaptações Curriculares, que trata, especificamente, das estratégias para a educação de alunos com necessidades educacionais especiais. A concepção de currículo assumida no documento PCNs:

inclui desde os aspectos básicos, que envolvem os fundamentos filosóficos e sócio-políticos da educação, até os marcos teóricos e referenciais técnicos e tecnológicos que a concretizam na sala de aula... Assim, pode ser visto como um guia, sugerindo sobre o que, quando e como ensinar; o que, como e quando avaliar (BRASIL, 1997, p.31).

Outros documentos normativos – leis, decretos e portarias – surgiram posteriormente a 1996, ora clarificando e ora confundindo mais pontos obscuros deixados pela LDBEN / 96. Para efeitos deste estudo, mencionam-se mais três dispositivos legais que trazem grandes influências nas políticas educacionais: o Decreto nº 3298 / 99, a Lei nº 10.172 / 2001 e a Resolução CNE / CEB nº 2, de 11/09/2001.

O Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamenta a Lei nº 7853 / 99, foi aprovado dez anos após essa Lei, o qual dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolidando as normas de proteção e outras providências. No seu Capítulo VII – Da Equiparação de Oportunidades, estabelece no Art. 15, III, a responsabilidade da Administração Pública Federal em oferecer direta ou indiretamente a escolarização em estabelecimentos de ensino regular com a provisão dos apoios necessários, ou em estabelecimentos de ensino especial. Na Seção II – Do Acesso à Educação, do artigo 24 ao 29, são pormenorizadas questões relativas ao atendimento educacional às pessoas com deficiência. Entre estas se destacam a prioridade quanto: à matrícula compulsória em estabelecimentos públicos e privados; à reafirmação da educação especial como modalidade de educação escolar que permeia transversalmente todos os níveis e modalidades de ensino; à inserção de escolas e organizações especializadas públicas e privadas no sistema educacional; à oferta obrigatória e gratuita de educação especial nas escolas públicas, bem como, de serviços especializados em unidades hospitalares para educandos com deficiência que estejam internados por prazo a partir de um ano; e ao acesso aos educandos com deficiência a todos os benefícios conferidos aos demais, tais como material escolar, transporte, merenda e bolsa de estudo. Reafirma-se, assim, que a Educação Especial é uma modalidade de ensino que permeia os diferentes níveis de educação escolar, desde a Educação Básica (educação infantil, fundamental e ensino médio) à Educação Superior. Além disso, interage com as demais modalidades (educação de jovens e adultos, educação profissional e educação indígena).

Entende-se que as garantias estabelecidas pelo Decreto nº 3.298 / 99 trazem três principais avanços: legitimam a Educação Especial na medida que esclarecem e ampliam as possibilidades de atendimento educacional e inclusão das

peças com deficiência; legítima, fortalece e, ao mesmo tempo, obriga as organizações especializadas a repensarem seus papéis enquanto agentes da educação especial, de maneira que se organizem realmente como escola ou mantenedoras de outros tipos de serviços; reconhece a necessidade de inserir o segmento das pessoas com deficiência em políticas educacionais comuns a todos os cidadãos, saindo do âmbito das políticas específicas. Tais pontos são reafirmados e clarificados analisando o Art. 25:

Art. 25 - Os serviços de educação especial serão ofertados nas instituições de ensino público ou privado do sistema de educação geral, de forma transitória ou permanente, mediante programas de apoio para o aluno que está integrado no sistema regular de ensino, ou em escolas especializadas exclusivamente quando a educação das escolas comuns não puder satisfazer as necessidades educativas ou sociais do aluno ou quando necessário ao bem-estar do educando (BRASIL, 1999, p. 9).

Dentro de uma análise macro, pode-se entender que a legislação abole alguns radicalismos e “romantismos” quanto à inclusão educacional – principalmente os ideais da *full inclusion* - como citado anteriormente, não deixando que a prioridade seja a promoção da cidadania da pessoa com deficiência.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, é concebido a partir de fevereiro de 1998, quando o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de lei que instituiu por 10 anos tal Plano. O PNE / 2001 tem como objetivos gerais: a elevação do nível de escolaridade geral da população; melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; democratização da gestão do ensino público (CARVALHO, R. 2004a, 2004b). No que concerne às modalidades de ensino, a Educação Especial é abordada no item 8, em que é explicitado o diagnóstico da situação do atendimento às pessoas com deficiências e superdotados na época; são estabelecidas diretrizes orientadoras do atendimento; e um elenco de 28 objetivos e metas, das quais 13 versam de maneira explícita, ou não, sobre as parcerias intra e intersetoriais.

Os últimos documentos normativos da área que vêm sendo amplamente discutidos são o Parecer do Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica nº. 17 (Parecer CNE / CEB nº 17/2001) e a Resolução CNE / CEB nº 2, de 11 de setembro de 2001, que instituem as Diretrizes Nacionais para a Educação

Especial na Educação Básica. O Parecer CNE / CEB nº 17/2001 apresenta um relatório dividido em duas partes: a primeira trata da organização dos sistemas de ensino para o atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais, mostrando os fundamentos e princípios da política educacional inclusiva; a Resolução CNE / CEB nº 2 aborda a operacionalização pelos sistemas de ensino, enfatizando a oferta dos serviços de educação especial e suas especificidades.

Quanto as Diretrizes, necessária atenção deve se dar para três aspectos: a conceituação sobre inclusão, a reafirmação e função da educação especial e abrangência do alunado atendido por essa.

Entende-se por inclusão **a garantia, a todos, do acesso contínuo ao espaço comum da vida em sociedade**, sociedade essa que deve estar orientada por relações de acolhimento a diversidade humana, da aceitação das diferenças individuais, de esforço coletivo na equiparação de oportunidades de desenvolvimento, com qualidade, em todas as dimensões da vida. Como parte integrante desse processo e contribuição essencial para a determinação de seus rumos, encontra-se a **inclusão educacional** (BRASIL, 2001b, p. 20, grifos meus)

Pela definição dada pelas Diretrizes Nacionais, há uma diferenciação entre inclusão e educação inclusiva, sendo essa última considerada como parte de um processo mais amplo, que é a chamada inclusão social. Mesmo afirmando princípios da democracia, não fica claro qual o “espaço comum de vida na sociedade” citado no documento. Ao afirmar a educação inclusiva como parte do processo de inclusão, subentende-se que a escola seria tal espaço comum no qual deve ser garantido o acesso. Essa compreensão, focaliza o atendimento educacional às pessoas com deficiência e mostra-se como uma forma técnica de controle de uma disfunção social maior (CASTELL, 1995).

Também é salientado nas Diretrizes que a inclusão representa mais que a permanência física do alunado com necessidades especiais. Percebe-se a ousadia em rever concepções e paradigmas ao centrar a discussão sobre a função social da escola, o que é um assunto polêmico, tendo em vista a história burocrática desta no sistema capitalista (MOTTA, 1986).

As Diretrizes trazem uma ampliação conceitual da classificação do alunado da educação especial, que diferentemente do Plano Nacional de Educação (2001), engloba educandos com dificuldades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento; dificuldades de comunicação e



sinalização; e altas habilidades / superdotação. Ou seja, leva-se em consideração a idéia das “necessidades educativas especiais” já citadas anteriormente. Carvalho, R. (2004b, p. 9) considera um significativo avanço que “os alunos com dificuldades de comunicação e sinalização não são, necessariamente, conceituados como alunos com dificuldades de aprendizagem”.

A Educação Especial é reafirmada no Art. 3º da Resolução CNE / CEB nº 2 / 2001, como modalidade de educação escolar que perpassa todos as etapas e modalidades da educação básica, conforme anteriormente definida na LDBEN / 96 e no Decreto nº 3.298/99. Dessa forma, tem como funções aquelas já enfatizadas por Mazzotta (2003a) e citadas neste estudo: “apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns”.

Mediante os três aspectos destacados, entende-se que a chamada política de educação inclusiva não elimina ou deteriora a Educação Especial, como muitos vêm erroneamente interpretando. Muito pelo contrário, passa a ser um fator-chave para o sucesso da inclusão escolar a existência de serviços educacionais especializados, que sejam ofertados pelas próprias escolas comuns ou pelas organizações especializadas.

Tendo por base os princípios da *Educação para Todos*, o atual governo brasileiro, justificou a criação do programa de governo no âmbito do MEC, chamado *Uma Escola do Tamanho do Brasil*, para ser executado de 2003 a 2006. De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2003, p. 209), segundo as concepções e diretrizes desse programa, pretende-se “reverter o processo de *municipalização predatória* da escola pública”, obedecendo a três diretrizes: “a democratização do acesso e garantia de permanência; b) a qualidade social da educação; c) instauração do regime de **colaboração** e da **democratização da gestão**” (grifos meus). No que se refere à educação especial, no Governo Lula, será vista como “**modalidade regular pública**, com garantia de matrícula em escola mais próxima ou com alternativa de transporte adequado” (p. 217, grifos meus).

Pela breve retrospectiva sobre a produção da legislação educacional para as pessoas com deficiência, pode-se afirmar que esta fluiu tão rapidamente que, mal se promulga e se implementa uma lei, já há uma nova proposta surgindo, da mesma forma que nas declarações internacionais já analisadas, repetindo tudo anteriormente instituído e instituindo pontos que remetem a interesses contextuais demandados pelo governo ou pelas forças da sociedade civil.

Em países como o Brasil, a declaração e a garantia de um direito tornam-se imprescindíveis, tendo em vista a forte tradição elitista, as dificuldades de acesso aos direitos e as desigualdades sociais. Por isso, Cury (2002, p. 259) enfatiza que

declarar e assegurar é mais do que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam a ser portadores de um direito importante. Disso resulta a necessária cobrança deste direito quando ele não é respeitado.

A seguir, apresenta-se, no Quadro 06, uma linha do tempo mostrando a principal produção legislativa que se refere diretamente à educação da pessoa com deficiência, que foi abordada nesta seção da dissertação.

Pelo que pode ser visualizado no Quadro 06, da década de 80 em diante, principalmente após o ano de 2001, há uma intensa produção de textos legais, tanto nacional quanto internacional, em praticamente todas, há uma institucionalização do discurso político da integração ou inclusão, apoiado nas necessidades de parcerias entre Estado e sociedade civil<sup>116</sup>. Isso, porém, não necessariamente pode significar uma evolução em termos de garantia de direitos, já que na maioria desses marcos legais verifica-se um discurso repetitivo pela garantia do direito à educação para as pessoas com deficiência. Ou seja, fortalece-se o uso de palavreado inclusionista, que muitas vezes forçam, falseiam problemas no que diz respeito, principalmente, ao repasse de recursos financeiros do Estado para as organizações especializadas.

Pode-se afirmar, então, que o Brasil é um dos países mais “bem-servidos” em legislação educacional, carecendo muito mais de mecanismos de controle social para implementação destas, principalmente, no que se refere à implementação de políticas, ações e definição de orçamento para área.

---

<sup>116</sup> No capítulo 4, serão feitas análises mais detalhadas quanto ao discurso das parcerias trazido nos marcos legais.

### QUADRO 06 - Legislação nacional e recomendações internacionais na área da educação para pessoas com deficiência

	Sec. XIX	1900 – 1910	1911-1920	1921 – 1930	1931 – 1940	1941 – 1950
Legislação Nacional	- Constituição Federal Império (1824) - Constituição Federal República (1891)			- Constituição Federal (1934) - Constituição Federal (1937)		- Constituição Federal (1946)
Recomendações Internacionais					- Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)	
	1951 – 1960	1961 – 1970	1971 – 1980	1981 – 1990	1991 – 2000	2001 – até os dias atuais
Legislação Nacional	- Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20 dez .1961)	- I Plano Nacional de Educação (1962) - Constituição Federal (1967) - Emenda Constitucional nº 1 (1969) - Lei nº 5.962 (1971) - LDBEN - Parecer CFE nº 848 (1972)	- I Plano Nacional de Educação Especial (1977) - Emenda Constitucional nº 12 (1978) - Plano de Ação da Comissão do Ano Internacional das Pessoas Deficientes – AIPD (1980)	- Constituição Federal (1988) - Plano Educação Especial – Nova Proposta (1985) - Portaria CENESP-MEC nº 69, (28/08/1986) - I PND da Nova República (1986) - Dec.nº 93.481 (19/10/1986) – criação da CORDE - Dec.nº 93.613, (21/11/ 1986) – criação da SEESP - Lei nº 7.853, (24/10/89) – regulamentação da CORDE - Lei nº 8.069 (13/07/1990) – ECA - Dec.nº 9.678, (08 /11/1990) – extinção da SEESP	- Lei nº 8.490 (19/11/1992) – reestruturação da SEESP - Política Nacional de Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (1992) - Plano Decenal de Educação para Todos (1993) - Lei nº 9.394 (1996) – LDBEN - PCNs - Adaptações Curriculares (1997)	- Plano Nacional de Educação - Lei nº 10.172 (2001) - Resolução CNE / CEB nº 2, (11/09/2001) - Parecer CNE / CEB nº 17 (2001) – Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica - Plano Uma Escola do Tamarão do Brasil (2003) - Proposta da Política Nacional de Educação Inclusiva (2006)
Recomendações Internacionais			- Declaração dos Direitos das Pessoas Mentalmente Retardadas (1971) - Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes (1975)	- Projeto Principal de Educação (1981) - Declaração de Cuenca (1981) - Declaração de Suderberg (1981)	- Declaração Mundial de Educação para Todos (1990) - Declaração de Santiago (1993) - Declaração de Managuá (1993) - Declaração de Salamanca (1994) - Relatório Jacques Delors (1996) - Declaração de Washington (1998)	- Marco de Ação de Dakar (2000) - Declaração das ONGs: Educação para todos (2000) - Declaração de Cochabamba (2001) - Declaração Internacional de Montreal sobre Inclusão (2001) - Declaração de Madrid (2002) - Declaração de Caracas (2002) - Declaração de Sapporo (2002) - Declaração de São Paulo (2002) - Relatório da CCNGO (2003)

FONTE: Elaboração própria

### **3.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PARA AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: PROCESSOS DE DESCENTRALIZAÇÃO, DESCONCENTRAÇÃO E MUDANÇAS NAS PARCERIAS PELA INCLUSÃO**

Vistos os marcos legais, cabe nesta seção fazer alguns apontamentos, sobre a filosofia neoliberal presente no âmbito educacional como um todo, a qual amplia a lógica de mercado colocando a educação como um bem econômico, utilizando-se, principalmente, das propostas de financiamento e descentralização,

Um dos principais desafios para concretizar o direito à educação para as pessoas com deficiência, além das mudanças culturais e políticas no Estado e na sociedade em geral já abordadas no capítulo anterior, é o financiamento dos atendimentos educacionais.

Sob o olhar das organizações especializadas, enfatizando os desafios da atualidade na área, Arns (2003, p. 62) relata que, além da necessidade de maior politização das organizações e apoio à família, há necessidade de financiamento: “[...] a gente precisa de orçamento, de dinheiro. Muitas pessoas pelo Brasil inteiro dizem: lugar de criança é na escola [...] Mas, eu digo: lugar de criança é no orçamento”.

Quase todos os sistemas educacionais enfrentam um problema comum de prover os recursos necessários para a educação de alunos com deficiência. Quase sempre há a sensação de que os recursos não são suficientes para satisfazer as necessidades específicas desses alunos.

Ao mesmo tempo em que existe constante crítica sobre a escassez de verbas nesta área, há um grave desconhecimento sobre o dimensionamento das despesas nesse setor, assim como sobre os critérios para o financiamento de recursos públicos para organizações privadas. Ou seja, falta um sistema de controle social. Dificulta-se, assim, uma adequada política de financiamento e, até mesmo, poder afirmar se os recursos alocados são muitos ou poucos, são bem aproveitados ou não (GOMES, AMARAL SOBRINHO, 1996).

Deve-se atentar, também, que, geralmente, assume-se o postulado que para satisfazer as necessidades dos alunos com deficiência *sempre* é necessário ter recursos adicionais e, conseqüentemente, estes exigem financiamento adicional. Sobre esse aspecto, Guijarro (2004), no *Temário Abierto sobre Educação Inclusiva*, produzido pela OREALC / Unesco, analisando as políticas educacionais na América

Latina, alerta que é preciso lembrar que as respostas à educação inclusiva também se apóiam na maximização de recursos não materiais disponíveis, tais como o nível de competência dos docentes, a qualidade da administração escolar, o grau de apoio a inclusão pela comunidade e o compromisso dos pais. Constatase, assim, como já enfatizado, a necessidade de compartilhamento de responsabilidades entre o público e o privado na educação.

Mesmo sem um eficaz sistema de controle social e sem a devida atenção a maximização de recursos não materiais, pelo menos nos níveis micro, percebe-se concretamente o quanto o discurso em nome da inclusão, muitas vezes vem sendo utilizados pelo Estado como subsídio para gradativa diminuição orçamentária dedicada à área. Tal fato tem sido atestado pelas organizações especializadas em redução de convênios, projetos e outros tipos de parcerias com o Estado, e pela diminuição do investimento na educação básica oferecida na rede pública.

Um estudo realizado pela Agência Européia para o Desenvolvimento das Necessidades Educativas Especiais, analisando 17 países sobre a relação entre inclusão e financiamento, constata que este é um dos fatores mais significativos e determinantes. Se o financiamento não andar a par com uma política explícita, a inclusão dificilmente será posta em prática. Na pesquisa, também é constatado que os modelos e sistemas de financiamento explicam as discrepâncias entre as políticas gerais, a organização e a implementação prática (MEIJER, SORIANO, WALKINS, 2003).

Conforme Meijer, Soriano e Walkins (2003, p. 19-21), quanto aos modelos de financiamento, deve-se atentar para os sistemas que afetam a flexibilidade das escolas e os processos decisórios dos pais, os procedimentos de *accountability* e o controle orçamentário. Para isso, é preciso usar pelo menos dois parâmetros para analisar modelos de financiamento: o *locus* do destino (qual o destino final dos recursos: alunos ou pais, escolas comuns ou regulares, municípios ou estados) e as condições ou indicadores de financiamento<sup>117</sup>. Quanto aos sistemas de financiamento, são apresentados os diferentes modelos existentes na Europa,

---

<sup>117</sup> Os indicadores básicos de financiamento propostos na pesquisa são: *input funding* – o financiamento baseia-se nas necessidades expressadas e medidas na escola, cidade ou região; *throughput funding* – norteia-se pelas funções ou tarefas que devem ser empreendidas para promoção da educação; *outputs funding* – baseia-se de acordo com as saídas, por exemplo, quanto mais baixo o número de pessoas com deficiência, mais baixos os valores de recursos. Os editores da pesquisa esclarecem que os três modelos são extremamente diferentes e que podem ter efeitos negativos (MEIJER, SORIANO, WALKINS, 2003, p.19-20).

mostrando, inclusive, que em países como França e Portugal, diferentes ministérios se envolvem com a educação de pessoas com necessidades educativas especiais, criando fundos específicos para tal. Os modelos identificados são:

**1º.** O governo central financia diretamente as escolas especiais baseadas em suas necessidades, considerando a severidade das incapacidades e deficiências. A lógica é quanto mais alunos nas escolas especiais – mais subsídios; e, por isso, são severamente criticados, principalmente porque um elevado montante de dinheiro é gasto em procedimentos não-educacionais, como diagnósticos etc. Esse modelo é adotado em países com grande número de pessoas com deficiência como Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Irlanda, Países Baixos e Suíça. Tal situação aponta para diferentes formas de comportamento estratégico no domínio educacional (pelos pais, professores e outros atores), que resultam em menor inclusão, mais categorizações e mais custos.

**2º.** O governo central aloca fundos por meio de uma soma total com possíveis ajustes para diferenças sócio-econômicas, tendo a região ou município maior responsabilidade na organização e divisão dos subsídios para os atendimentos educacionais, considerando as suas especificidades locais. Nos países que adotam esse sistema (por exemplo, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Noruega), geralmente, há poucos efeitos negativos. Nesse modelo, conhecido como intermediário (*throughput model*) os subsídios são transferidos do nível central para as instituições regionais, nas quais são tomadas as decisões sobre como deve ser gasto o dinheiro e quais alunos devem ser beneficiados, levando-se em consideração as questões técnicas, os recursos que cada escola possui etc.

**3º.** o financiamento não é delegado aos municípios, mas a um nível mais elevado de agregação, tal como regiões, províncias, condados etc. As escolas são financiadas indiretamente pelo governo central que têm a responsabilidade principal para a provisão especial. Esse modelo é usado, por exemplo, na Dinamarca (para as necessidades especiais mais severas), na França (para serviços inclusivos), Grécia, República Tcheca, Eslováquia, Polônia e Itália.

De modo geral, pode-se perceber que, no caso europeu, a descentralização é vista como essencial para concretização de processos inclusivos e que o financiamento, tendo como critérios o *per capita* por aluno (*pupil-bound budget*), parece trazer algumas desvantagens. Por exemplo, escolas comuns ambicionarem receber mais alunos com deficiência devido ao subsídio que é

oferecido; contudo, preferirem alunos que não lhes dêem muito trabalho adicional, o que dificulta o acesso a alunos com níveis de comprometimento mais severos. Na prática, são necessários critérios mais claros quando os fundos são centrados no aluno. Se não for possível estabelecer tais critérios, os fundos centrados no aluno tendem a não responder a todas as necessidades. Na generalidade, parece desejável que os financiamentos para a educação especial se destinem a uma intervenção na escola como um todo, criando ambientes inclusivos para todos os alunos, em vez de se dirigirem diretamente para um aluno em particular (BAUER *et al.*, 2003). Nesse sentido, Guijarro (2004), ao discutir a questão do financiamento na América Latina, também alerta para as seguintes desvantagens do financiamento focalizado:

- cria um maior risco de excluir os alunos das suas comunidades de origem;
- não é apropriado quando há outros alunos com necessidades especiais similares na maioria das escolas, sendo possível criar condições para atendê-los em suas escolas locais;
- não é apropriado em áreas de baixa população em que os alunos têm que viajar distâncias consideráveis para ter acesso a escola ou a recursos especializados;
- nos países nos quais há escassez de recursos, o sistema de educação especial isolado tenderá a atender apenas uma fração daqueles que requerem apoio adicional.

Muitos países da América Latina, como por exemplo o Chile, têm desenvolvido programas para superar as desvantagens sociais, focalizando os fundos e outros recursos com a finalidade de *equiparar oportunidades*, e concentrando fundos adicionais em áreas caracterizadas com maiores discrepâncias sociais e econômicas. Outra tendência é o trabalho com *condutas estratégicas*, ou seja, a tendência dos atores em sistema educacional (escolas, famílias, governos locais etc) a maximizar o que percebem como suas oportunidades e minimizar suas ameaças (GUIJARRO, 2004).

De acordo com as informações apresentadas sobre a realidade europeia e da América Latina, mostra-se que modelos de financiamento encontram-se em processo evolutivo. Este não é o caso do Brasil, onde sequer tem-se clareza sobre qual modelo de financiamento é utilizado. Apesar de a ênfase do Estado ser no modelo descentralizado, verifica-se que, na realidade brasileira, este ainda não foi totalmente consolidado, vislumbrando-se cada vez mais modelos de

desconcentração, em que se transferem recursos do governo federal para instâncias estaduais e municipais, mas não se confere poder para decidir onde melhor alocar estes. Assim, é necessário entender os processos de descentralização e desconcentração ocorridos a partir da Constituição de 1988, os quais foram reforçados no campo educacional pela própria LDBEN / 1996. Como afirma Arretche (2000, p.26), a partir da Carta Magna de 1988, “o governo federal transferiu recursos, mas não transferiu atribuições”.

O discurso da descentralização, no Brasil, surge como estratégia de eficiência administrativa e de redução de custos; como valor universal, baseado no princípio da eficácia gerencial e dos controles de unidades menores, contrapondo-se ao aparelho burocrático inchado e centralizador. Os governos asseguram que não há uma transferência de responsabilidades para outros agentes, mas, uma descentralização das políticas sociais que visam a aumentar a governança e governabilidade do país (BIANCHETTI, 2001). Por isso, a descentralização apresenta-se com curiosa aceitação unânime entre políticos e administradores. Se, por um lado, “é favorável à soberania popular, por meio da facilitação de oportunidades para o exercício do controle social”, por outro, traz efeitos contraditórios sob o ponto de vista da democratização, já que “tende a criar uma variação inaceitável de padrões de atendimento entre os vários municípios” (CAMPOS, 1998, p.13).

Com o mesmo raciocínio, Kameyama (2001) afirma que a descentralização radical na política social aumenta as desigualdades entre regiões e fragmentam a eficiência do sistema de proteção social. Ou seja, pode ser um mecanismo para omissão e desresponsabilização estatal, além de não haver uma preocupação explícita com a redistribuição de recursos no território mais amplo.

Exemplos disso foram os programas sociais mantidos pelo Conselho da Comunidade Solidária, no governo Fernando Henrique Cardoso, os quais apostavam na seletividade dos municípios, baseando-se na lógica de indicadores de desenvolvimento, a exemplo do Programa Alfabetização Solidária, Comunidade Ativa etc. Mesmo no atual governo, que apesar de ter acenado com uma política diversa, veio a aceitar o continuísmo de certos programas – embora com outros nomes – e o investimento em projetos-piloto em determinados municípios. No caso específico da Educação Especial, fica claro essa premissa com a implementação de programas focalizados e descentralizados, como o *Programa Educação Inclusiva:*



*Direito à Diversidade*, iniciado em 2003, pela SEESP / MEC, com a seleção inicial de 114 municípios de todos os Estados<sup>118</sup>.

Nota-se que na proposta de descentralização há uma reorientação da ação estatal para um patamar mínimo de gasto, por meio da equalização e fragmentação da política social em programas, projetos e diretrizes. Entendo, porém, que otimizar não significa necessariamente diminuir, principalmente quando tratamos de questões sociais.

Aretche (2000, p. 32) analisa dois outros fatores que implicam nos processos ligados diretamente à *ação política*: “de uma lado, a natureza das relações entre Estado e sociedade e, de outro, as relações entre os diversos níveis de governo”. Quanto à primeira variável, a autora pondera sobre a falta de homogeneidade da distribuição de uma cultura cívica e política no país, o que impacta diretamente na disposição dos governos locais brasileiros para assumir funções de gestão da política social. Quanto à segunda variável, esclarece que:

[...] *em Estados federativos, estratégias de indução de um nível mais abrangente de governo sobre um outro menos abrangente podem ter impacto sobre a produção de políticas públicas deste último.* [...] Assim, a adoção de um programa social proposto por um nível de governo mais abrangente ou a transferência de atribuições em política social supõem a adesão do nível de governo para o qual se pretende que estas atribuições sejam transferidas. (itálico da autora)

No âmbito da educação, reforçados pela LDBEN / 96, ficam estabelecidos os princípios da descentralização político-administrativa das responsabilidades sobre a organização dos sistemas de ensino para a União, Estados e municípios, surgindo, assim, leis educacionais nas várias esferas. Tal processo deve ocorrer de maneira colaborativa, de modo a garantir uma *educação de qualidade para todos* ou como muitas vezes é afirmado num discurso redundante, uma *educação pública de qualidade para todos*. Cabe à União, “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (Lei nº 9394 / 96, Art. 8, §1º). Propõe-se, assim, uma grande reforma do sistema educacional que faça surgir normas federais regulamentadoras e documentos oficiais que reformam

---

<sup>118</sup> No capítulo 4, analiso esse programa como uma das práticas em nome da inclusão em vigor na atualidade.

aspectos gerais da educação brasileira, ao lado, dos específicos relativos à Educação Especial.

Bianchetti (2001, p.102), ao analisar a descentralização no nível educativo como um todo, supõe “por um lado a transferência das instituições nacionais aos Estados e municípios e, por outro lado, a decisão de fornecer subsídios do Estado à educação privada”. Ao meu ver, no caso da Educação Especial, tal suposição não se aplica, já que pelas orientações federais há uma tendência a financiar cada vez menos a educação privada. Porém, na prática isso sempre dependerá da ação política exercida pelas organizações especializadas no nível local.

Diante do exposto nos apontamentos desta última seção, cabe ressaltar a urgente necessidade de repensar – de modo ético, além de econômico – os processos de financiamento e descentralização na área da educação de pessoas com deficiência, já que estes não passam até então de processos de desconcentração. Em nome da integração / inclusão, são criados programas e projetos associados muitas vezes a modismos, no âmbito federal, repassando poucos recursos para execução destes nos Estados e municípios, e, também sendo cobrados resultados eficientes pelas políticas inclusivas, sem muitas vezes serem considerados devidamente as peculiaridades locais. No capítulo seguinte, à luz da análise empírica de dados sobre tais projetos e programas, poderão ser feitas outras análises e extraídas conclusões sobre o assunto pontuado nesta seção.

## **4 DISCURSOS E PRÁTICAS EM NOME DA INTEGRAÇÃO / INCLUSÃO**

*...toda ação principia mesmo é por uma palavra pensada.  
(Guimarães Rosa)*

Nos capítulos anteriores foram apresentados e discutidos diferentes aspectos relacionados ao corpo teórico que envolve o tema desta pesquisa, as parcerias Estado e organizações especializadas no atendimento educacional das pessoas com deficiência. Ilustrativamente, foram apresentados alguns dados empíricos, como no caso das comparações entre as organizações especializadas tradicionais e as OSCIPs.

Neste capítulo, são apresentados os procedimentos metodológicos e as análises dos resultados da pesquisa de campo realizada para elaboração desta dissertação. Ou seja, pretende-se aqui esclarecer como se caminhou para analisar os discursos e práticas em nome da inclusão e os principais achados da pesquisa. Dessa maneira, será possível trilhar os passos e caminhos da cientificidade deste trabalho.

## **4.1 DISCURSOS E PRÁTICAS EM NOME DA INCLUSÃO: PARCERIAS ENTRE A SEESP / MEC E AS ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS – DE 1996 A 2006**

### **4.1.1 Caracterização e procedimentos metodológicos da pesquisa**

No processo desta investigação buscou-se, a partir da experiência prática do pesquisador, associada à revisão de teorias e conceitos, discutir e organizar aspectos referentes à inclusão social da pessoa com deficiência, de modo multidisciplinar, para entender e ordenar as observações sobre as parcerias entre Estado e sociedade civil no campo da educação das pessoas com deficiência. Assim, primeiro pode-se considerar “um quadro geral da vida social e, depois, pesquisar um aspecto particular dele para testar [ ] nossas teorias.” (MAY, 2004, p. 47).

Considerando esta investigação como pesquisa da realidade social, os procedimentos metodológicos adotados visam, além de garantir a cientificidade, descrever fatos da vida social, como são concebidos. Nesse caso, trata-se dos discursos e práticas nas parcerias Estado e organizações especializadas quanto à educação das pessoas com deficiência, objeto deste estudo. Indutivamente procurou-se investigar as evidências empíricas que evidenciam o fenômeno.

Os discursos das parcerias são entendidos, aqui a partir de Melucci (2001), que ao analisar a dinâmica dos movimentos sociais, define o conceito de discurso público da seguinte forma:

O discurso público não é um dado, mas um produto resultante de um complexo jogo de interações no qual intervêm, certamente, os objetivos e os interesses dos grupos de poder e dos aparatos políticos, e para o qual contribuem com um papel não subalterno, seja as competências profissionais e as dinâmicas organizativas dos adeptos aos trabalhos, seja as escolhas dos consumidores da comunicação (MELUCCI, 2001, p.144).

As práticas das parcerias são vistas pela forma concreta que assumem em termos de investimentos e financiamento da educação das pessoas com deficiência, resultados de programas e projetos propostos que objetivam a chamada educação inclusiva e a efetividade na garantia do direito a educação (especial ou comum) às pessoas com deficiência.

Adotando tais sistemas conceituais, busca-se, portanto, trabalhar na pesquisa além da *qualidade formal* que trata dos instrumentos e dos métodos, e dar prioridade à *qualidade política* que, trata das finalidades e dos conteúdos (DEMO, 1999). Dessa forma, a ênfase na qualidade política, talvez nos coloque

mais questões que respostas, mas que não deixa, por isso, de ser essencialmente [qualidade] na realidade *histórica*. Refere-se fundamentalmente a *conteúdos* e é, em consequência, histórica. Não é dos meios, mas dos fins. Não é de forma, mas de substância (DEMO, 1999, p.12, itálico do autor).

Considerando tais explicitações conceituais, os motivos pessoais, técnicos e acadêmicos que justificam esta dissertação, e os distintos momentos profissionais e acadêmicos do pesquisador, buscou-se responder a algumas questões, já explicitadas na introdução deste trabalho:

- a) Quais os significados e resultados das parcerias, no atual contexto da busca pela inclusão, presentes no discurso das organizações especializadas e do Estado, após a nova Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN / 96)?
- b) Como se configuram historicamente as parcerias entre Estado e organizações especializadas para o atendimento educacional das pessoas com deficiência?
- c) Quais os principais desafios e possibilidades para efetivação das parcerias intersetoriais, no sentido da garantia do direito à educação para as pessoas com deficiência?

Tendo em vista a amplitude das perguntas, inicialmente, pretendia-se fazer um estudo de caso das relações da SEESP / MEC com um movimento específico das organizações especializadas. Tendo em vista as dificuldades para acesso aos dados empíricos e a busca por evidências mais generalistas, as análises foram centradas nos discursos e posicionamentos, manifestos e latentes, sobre parcerias e inclusão educacional, pelos atores envolvidos nesses processos no âmbito da SEESP e de expressivas organizações especializadas. Delimitou-se, assim, esse campo para o estudo. Tal escolha considerou que a SEESP é o órgão nacional legítimo da burocracia estatal, historicamente definidor das estratégias de consolidação das parcerias pela educação especial e, mais recentemente, pela educação inclusiva no âmbito das pessoas com necessidades educacionais especiais, incorporando, principalmente, as pessoas com deficiência. Além disso, atentou-se para a influência direta que a Secretaria exerce em todos os níveis

políticos e governamentais, com impacto direto nas relações com as organizações especializadas em nível local.

Considerando tais pressupostos, os objetivos desta pesquisa foram:

- a) analisar os discursos e práticas do Estado e organizações especializadas para o planejamento e gestão das parcerias pelo atendimento educacional das pessoas com deficiência, no período pós LDBEN / 96;
- b) avaliar como os discursos pela inclusão vêm sendo utilizados no contexto das parcerias intersetoriais pela educação das pessoas com deficiência;
- c) analisar como se construíram historicamente as relações entre Estado e organizações especializadas enfatizando os problemas institucionais e de gestão;
- d) analisar a Política de Educação Especial e o impacto da legislação, após a LDBEN / 96, para construção das propostas de integração / inclusão e concretização das parcerias intersetoriais; e
- e) identificar os principais desafios e possibilidades para efetivação das parcerias intersetoriais pelo o atendimento educacional das pessoas com deficiência.

Para atingir os objetivos e responder às questões propostas, optou-se por metodologia de natureza qualitativa, considerando, também, a análise de dados secundários quantitativos, a fim de compreender as diferenças entre os discursos e práticas.

A discussão gerada pela ciência clássica quanto aos problemas da ideologia, da neutralidade e do distanciamento do pesquisador são consideradas, porém, tomadas como fenômeno intrínseco ao caminho científico, como parte da realidade histórica (DEMO, 1999). Ou seja, mesmo considerando o caráter qualitativo e o fato de que as questões desta investigação não partem de definições apriorísticas, “a pesquisa não se realiza numa estratosfera situada acima das atividades comuns e correntes do ser humano, sofrendo, assim, as injunções típicas dessas atividades.” (LÜDKE; ANDRÉ, 2003, p. 2). Assume-se, dessa maneira, neste estudo, algumas hipóteses:

- a) As parcerias entre Estado e organizações especializadas se constituem historicamente num processo de promiscuidade, operando diferentes significados e definindo ações de retração e aproximação, de acordo com os interesses políticos contextuais.
- b) Os discursos do Estado em nome da inclusão têm caráter minimalista e, até mesmo, assumem um tom de arrogância ao defender radicalmente uma proposta de

educação inclusiva como “educação pública estatal”. Coloca-se, assim, por vezes favorável ao desmonte do atendimento educacional das pessoas com deficiência nas organizações especializadas.

c) As organizações especializadas utilizam discursos em nome da inclusão muito mais por questões circunstanciais que por convicção ideológica.

d) Os principais desafios relacionados às parcerias intersetoriais relacionam-se à falta de consenso sobre a inclusão educacional, a focalização das ações e aos problemas de gestão no Estado e nas organizações especializadas.

Obviamente, ao delimitar tais suposições como variáveis previamente aventadas, não significa que estas limitem ou reduzem a análise qualitativa, podendo as evidências empíricas trazer outros dados e informações em contrário, a serem analisadas (CHIZZOTTI, 2000). Logo, estabelece-se o compromisso com o critério da *discutibilidade*, fixado não apenas em procedimentos formais, mas, sobretudo, em relação a conteúdos que emergirem nos dados empíricos (DEMO, 1999, p. 40).

#### 4.1.1.1 Procedimentos para coleta dos dados

Optou-se por articular e combinar diferentes técnicas de coleta de dados para atingir as finalidades propostas no estudo: pesquisa documental, estatísticas oficiais e entrevistas.

Como critério para seleção dos documentos e estatísticas oficiais a serem analisados, foi delimitado, em termos de espaço temporal, o período pós nova LDBEN, ou seja, de 1997 até início 2006 – este último, o ano em que terminei o levantamento dos documentos. Considera-se essa Lei, entre outras, como um dos recentes marcos nacionais para efetiva garantia do direito à educação para as pessoas com deficiência, bem como, principal justificativa para os processos de inclusão educacional. Outrossim, esse período também coincide com o fortalecimento e legitimação dos discursos do terceiro setor e da necessidade de novas formas de articulação entre Estado e sociedade, ou seja, das parcerias intersetoriais, já bastante analisadas em seu contexto, nos capítulos 2 e 3.

A opção pela análise de documentos, dá-se por entender que:

Os documentos, lidos como a sedimentação das práticas sociais, têm o potencial de informar e estruturar as decisões que as pessoas tomam diariamente e a longo prazo; eles também constituem leituras particulares dos eventos sociais. Eles nos falam das aspirações e intenções dos períodos aos quais se referem e descrevem lugares e relações sociais de uma época... (MAY, 2004, p. 206).

São considerados documentos “quaisquer materiais escritos que possam ser utilizados como fonte de informação sobre o comportamento humano.” (PHILLIPS, 1974 *apud* LÜDKE; ANDRÉ, 2003, p. 38). Além disso, de acordo com Sparks (1992) *apud* May (2001, p.214), os documentos “são vistos como meios através dos quais se expressa o poder social. Eles são abordados em termos do contexto cultural no qual são redigidos e podem ser vistos ‘como tentativas de persuasão’”.

Conforme as classificações apresentadas por May (2001), os documentos podem ser primários, secundários e terciários; públicos e privados; solicitados e não-solicitados. No caso desta pesquisa, foram levantados, analisados e comparados dados quantitativos e qualitativos obtidos em documentos primários (coletados por aqueles que testemunharam o fato ou evento descritos, ou seja, o próprio pesquisador) e secundários (surgidos em eventos que o pesquisador não testemunhou). Estes, também, podem ser classificados como documentos públicos produzidos pelos governos nacionais, já que são leis, decretos, resoluções, posicionamentos e relatórios gerenciais de atividades. Foram publicados após a nova LDBEN / 96 pela SEESP / MEC e por algumas organizações especializadas e, também, por outros agentes políticos que influenciam diretamente nas parcerias e na educação das pessoas com deficiência. Mesmo sendo documentos públicos, a maioria deles foram solicitados à SEESP, tendo em vista que não estavam disponíveis na internet e nem em bibliotecas especializadas, inclusive a do MEC, onde foram inicialmente coletados os documentos.

Considerando o grande rol de documentos produzidos durante o espaço temporal delimitado, defini alguns critérios para escolha das unidades documentais:

- a autenticidade, a credibilidade, a representatividade e o significado dos documentos, considerando as categorias teóricas e a facilidade para codificação destas (BAUER, 2005; MAY, 2004).



- o fato de relatarem planejamento ou resultados de ações cujo objetivo esteja voltado à inclusão de pessoas com deficiência.
- conterem posicionamentos com relação à inclusão educacional de pessoas com deficiência.
- designarem normas legais ou procedimentos técnicos relativos ao atendimento educacional das pessoas com deficiência, principalmente quanto às relações entre Estado e sociedade.
- serem, preferencialmente, de acesso público.

Tais critérios facilitaram uma comparação mais clara dos discursos técnicos e políticos sobre as relações Estado e sociedade civil contidos em leis, decretos, relatórios de gestão, projetos e outros documentos analisados, conforme descritos abaixo:

a) Alguns marcos legais<sup>119</sup>, no que se refere, especificamente, às referências às parcerias pela educação especial e/ou educação inclusiva, incluindo a:

- Lei 9.394/96, que institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN / 96);
- Decreto nº 3.298/99, que regulamenta a Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência
- Lei nº 10.172/2001, que institui o Plano Nacional de Educação;
- Parecer CNE / CEB nº 17/2001 e Resolução CNE / CEB nº 2/2001, sobre as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica;
- Parecer CNE/CEB nº 04/2002, sobre a Recomendação ao Conselho Nacional de Educação, tendo por objeto a educação inclusiva de pessoas com deficiência;
- Lei nº 10.845/2004, que institui Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED);
- Despacho CNE / CEB nº 1/2006.

b) Relatórios de Gestão da SEESP / MEC dos seguintes anos: de 1994 a 1998 (documento único), 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 a 2004<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Vários aspectos de algumas dessas leis e decretos já foram analisados no capítulo 3.

- c) *Programa Educação Inclusiva – Direito a Diversidade*, implementado pela SEESP / MEC, desde 2004.
- d) *O Acesso de Alunos com Deficiência às Escolas e Classes Comuns da Rede Regular*, publicado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão com o apoio da SEESP / MEC, em 2004.
- e) *Documento Subsidiário à Política de Inclusão*, da SEESP / MEC, publicado em 2005.

Além desses documentos, também são analisados outros oriundos de respostas das organizações especializadas que subsidiam uma maior discussão sobre as relações Estado e sociedade civil, como o *Posicionamento do Movimento Apaeano sobre a Educação Inclusiva*, publicado pela Federação Nacional das APAEs, em 2006.

Combinada à análise documental, foram utilizadas a análise de estatísticas oficiais e entrevistas em profundidade. As estatísticas oficiais são referentes aos dados sobre acesso à educação (comum e especial) de alunos com deficiência, publicados nos Censos Escolares, realizados pelo Instituto Nacional de Estudo e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). São analisados dados de 1996 a 2005, associando-os aos dados do Censo Populacional do IBGE (2002). Busca-se, assim, considerar os pontos fortes e fragilidades dos dados, sob outro olhar, não o daqueles que as criam e divulgam (MAY, 2004).

A intenção de, também, utilizar as entrevistas como técnica de investigação foi no sentido de aprofundar o estudo, já que esta permite a expressão das percepções individuais dos gestores e técnicos de forma mais ampla, possibilitando que os entrevistados possam expressar e acrescentar conteúdos que não estejam explícitos nos documentos oficiais (LÜDKE; ANDRÉ, 2003); ou seja, aprofundar pontos e variáveis levantadas nos documentos e estatísticas oficiais que sejam alvos inclusive de novos questionamentos.

Foram realizadas quatro entrevistas em profundidade, de escolha não-probabilística, julgada a relevância de sua tipicidade pelo próprio pesquisador, a partir das necessidades do estudo: “casos julgados exemplares ou típicos da população-alvo, ou de uma parte desta.” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 170).

---

<sup>120</sup> O Relatório de Gestão da SEESP referente ao ano de 2005, até maio de 2006, não estava disponível. Em alguns momentos, são feitas análise complementares pelos Relatórios de Gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Entrevistaram-se no final do ano de 2004, dois gestores da SEESP e dois de organizações especializadas, considerados como lideranças políticas, formadores de opinião, que exercem cargos em altos escalões e tem importante papel no planejamento e gestão das parcerias intersetoriais. Além disso, considerou-se a acessibilidade, a cognição e a motivação dos entrevistados, facilitando, assim, a *igualdade e comparabilidade* durante a análise (MAY, 2004).

As entrevistas foram individuais, com roteiro semi-estruturado, incluindo pequeno número de perguntas abertas (APÊNDICE A), para facilitar a sistematização, codificação e transcrição delas (RIZZINI; CASTRO; SARTOR, 1999). Cada entrevista durou, em média, uma hora e meia e foi integralmente gravada, respeitando os princípios da ética. Foi garantido o anonimato dos entrevistados, assinando-se um termo de compromisso com o pesquisador (APÊNDICE B), tendo em vista que são considerados *policemakers* nas relações Estado / sociedade civil, ou seja, pretende-se que o sigilo possa “favorecer uma relação mais espontânea, e conseqüentemente a revelação de dados que poderão comprometer o entrevistado se sua identidade não for protegida” (LÜDKE; ANDRÉ, 2003, p. 50). Com tais procedimentos, pode-se possibilitar a fala espontânea dos entrevistados e não apenas a escolha de uma resposta mais apropriada.

Por tais razões, não são apresentados os nomes dos entrevistados, assim como todas as características dos seus perfis. A seguir, mostra-se discretamente algumas das características destes, sendo-lhes atribuídos pseudônimos:

- **SEESP 1:** técnico de alto escalão na SEESP / MEC desde o governo Fernando Henrique Cardoso, ocupando cargo de gestão a partir de 2003, no governo Lula. Atua na educação especial há muito tempo, tendo exercido vários cargos nos níveis federal e estadual. Tem vínculos com outros técnicos, gestores e políticos atuantes em organizações especializadas. Possui nível superior, especialização e mestrado na área de educação.
- **SEESP 2:** ocupa cargo de gestão na SEESP / MEC, desde 2003. Ocupou cargos ligados à educação como um todo, em nível local. Não é especialista e nem possui histórico algum na área da educação especial e da deficiência. Nível superior e mestrado na área de ciências humanas e sociais.
- **OE 1:** político e militante em movimentos nas áreas de famílias e pessoas com deficiência, e da criança e adolescente. Exerceu vários cargos de gestão em organizações especializadas locais e em órgãos representativos estaduais e

nacionais, assim como em órgãos públicos. Possui filho com deficiência e é considerado uma autoridade na área, tendo formação acadêmica em nível de doutorado. Possui um perfil mais conservador quanto à educação inclusiva.

- **OE 2:** também político e militante na área há muitos anos, tendo exercido vários cargos como gestor nas esferas locais, estadual e federal em organizações especializadas e órgãos públicos. Destaca-se na área pela sua fluência e idéias inovadoras para as organizações especializadas e pelo perfil mais favorável a inclusão, com algumas ponderações. Possui nível superior na área de saúde.

#### 4.1.1.2 Procedimentos para análise dos dados

Para chegar às conclusões, respostas às questões e cumprimento dos objetivos da pesquisa, buscou-se correlacionar as variáveis e categorias levantadas teoricamente com os documentos, estatísticas oficiais, além das surgidas nas entrevistas. Aplicou-se a técnica da análise de conteúdo para todos os dados, buscando identificar os discursos e práticas explicitados, e considerou-se nas diferentes fontes pesquisadas, um processo de elaboração no qual confrontam-se as motivações, desejos e investimentos dos sujeitos (BARDIN, 1977). Foram analisados os significantes e os significados dos textos e formas de expressão dos sujeitos envolvidos nas parcerias e na educação inclusiva, sendo realizada em duas etapas: a análise do conteúdo e a interpretação.

A análise de conteúdo é um método fundamentado nos estudos de Bardin (1977), que considera a comunicação como um processo, a palavra como mediadora do sentido, o discurso enquanto um processo de elaboração no qual confrontam-se as motivações, desejos e investimentos do sujeito, considerando as imposições do código lingüístico e as condições da produção da fala. Consiste em “operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos” (BARDIN, 1977, p.153). Conforme Bauer (2005), o agrupamento dos conteúdos significativos em categorias, de acordo com os aspectos comuns entre estes, apresenta-se como uma forma de organizar e sintetizar os resultados da pesquisa. Ou seja, é uma técnica para produzir inferências de textos focais para contextos sociais de modo objetivado.

Embora as análises de conteúdo clássicas culminem com descrições numéricas de algumas características do *corpus* do texto, dá-se uma considerável atenção aos “tipos”, “qualidades” e “distinções” no texto, antes de qualquer quantificação. Desse modo, a análise de conteúdo é híbrida, pois faz uma ponte entre um formalismo estatístico e a análise qualitativa dos textos (BAUER, 2005). Concorda-se com Demo (1999, p.42) quando este explicita que a

análise de conteúdo em si se refere a conteúdos de prática, deixando em segundo plano a roupagem formal da elaboração discursiva. [...] Conteúdo, pois, será a implicação histórica concreta de vida das pessoas, os compromissos ideológicos em jogo, as lutas que envolvem o dia-a-dia, os fins que perseguem, os resultados obtidos e assim por diante.

Assim, esse método não fica preso apenas aos instrumentos que utiliza, mas trata, de modo hermenêutico, outros aspectos latentes, analisando aquilo que se inclui ou se deixa de fora dos textos oficiais: as insinuações, supressões, argumentações e retóricas, presentes nas verbalizações feitas durante as entrevistas (BAUER, 2005; MAY, 2004; DEMO, 1999).

Considerando tais premissas para o tratamento dos dados das entrevistas – que foram gravadas e transcritas – e dos documentos, seguiram-se os seguintes procedimentos da análise de conteúdo enumerados por Bardin (1977): 1. a *pré-análise*, com a leitura geral ou como denominada “leitura flutuante”; 2. a *exploração do material*, com a nova leitura dos textos, com identificação de verbalizações e seus respectivos temas; e 3. o *tratamento* dos resultados, mediante o agrupamento dos conteúdos (temas) em categorias, prosseguindo a *inferência* e a *interpretação* destas.

Utilizou-se a técnica da análise categorial temática proposta no método da análise de conteúdo, seguindo o procedimento da divisão do texto das entrevistas em unidades temáticas (conteúdos / temas), para em seguida agrupá-las e classificá-las em categorias específicas, definidas conceitualmente a partir da frequência / recorrência dos temas predominantes nas verbalizações e nos escritos dos documentos (BARDIN, 1977).

Durante todas as etapas da análise, o vocabulário dos entrevistados e dos documentos foi respeitado e utilizado na íntegra, visando unicamente a auxiliar

na definição de temas e categorias, e registrar com fidelidade a percepção dos sujeitos sobre as parcerias e educação inclusiva.

Seguindo o método descrito nesta seção, são apresentados, a seguir, os resultados da pesquisa: intercalam-se e comparam-se os discursos contidos nos documentos e entrevistas quanto às práticas demonstradas neles e, também, nas estatísticas e dados oficiais sobre os projetos e programas desenvolvidos em nome da integração / inclusão.

## **4.2 INTEGRAÇÃO E/OU INCLUSÃO?**

Nesta seção apresentam-se os principais resultados encontrados na pesquisa, buscando analisar os discursos, manifestos e latentes, e práticas relativas às relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil em torno da integração e inclusão. A análise do tema se servirá do exame de relatórios de gestão da SEESP, leis e pronunciamentos entre o período de 1996 a 2006, além das entrevistas feitas para esta investigação e estatísticas oficiais. Busco, dessa forma, recompor os cenários em que se desenvolvem as aproximações e confrontos do governo com as organizações especializadas.

A análise dos Relatórios de Gestão da SEESP / MEC não permitiu, em muitos aspectos, a comparação de dados dos programas e projetos desenvolvidos em parceria com as organizações especializadas, tendo em vista que eles não apresentam nenhum tipo de padronização quanto à forma e ao conteúdo de um ano para outro. Outrossim, não há uma regularidade de publicação destes, já que anteriormente não existia uma exigência oficial nesse aspecto. Somente foi criada uma cultura de demonstração de resultados da SEESP, a partir de 1998, por determinação da então Secretária Marilene Ribeiro<sup>121</sup>. Surge, então, o primeiro documento analisado que sintetiza resultados dos anos de 1994 a 1998.

Considerando tais limites, não se pretendeu esgotar a análise de dados e informações contidas nos documentos e entrevistas, mas pontuar aspectos julgados relevantes no contexto do tema aqui estudado, na dinâmica da Política da Educação

---

<sup>121</sup> Informação fornecida durante entrevista com SEESP 1.

Especial e nas propostas de integração e inclusão. Por meio da leitura crítica dos resultados dos programas e projetos da SEESP descritos e da utilização dos termos inclusão / integração por diferentes atores, pode-se chegar à divisão de três períodos distintos no período pós LDBEN / 96 que categorizaram as relações intersetoriais em nome da inclusão / integração:

- **De 1996 a 1999** – A Transição e Adequação do Discurso da Integração e Inclusão.
- **De 2000 a 2002** – O Aperfeiçoamento e as Tensões nos Discursos e Práticas em Nome da Inclusão.
- **A partir de 2003...** – A Revolução nas Práticas das Parcerias em Nome da Inclusão

#### **4.2.1 De 1996 a 1999 – A transição e adequação do discurso da integração e da inclusão**

De acordo com os discursos e fatos encontrados, considerei o período entre 1996 a 1999 como de transição e adequação de falas, posturas e ações voltadas à integração e inclusão, e de implicações nas relações entre a SEESP e as organizações especializadas.

O *Relatório de Gestão da SEESP 1994-1998 (versão ampliada)* analisado traz um memorial mostrando a retomada do *status* da Educação Especial pela SEESP, entre 1990 e 1992. Mostra-se, desse modo, a ênfase na busca do *lócus* da Educação Especial. Do ponto de vista político, criou-se uma secretaria própria no mesmo nível hierárquico de outras secretarias do MEC, ampliaram-se os recursos financeiros e a melhorou-se a infra-estrutura física e humana da SEESP. Do ponto de vista técnico, desenvolveu-se ações que “asseguraram a expansão e melhoria da qualidade da Educação Especial em todo o país” (BRASIL, 1998, p. 1). A prioridade era a definição da Política Nacional de Educação Especial, que até então não estava consolidada em um único documento e que era cobrada pelos segmentos sociais envolvidos com área da pessoa com deficiência.

Levantavam-se como principais problemas, além do preconceito social, dificuldades quanto à rede física, às metodologias, aos meios pedagógicos e à insuficiência de recursos humanos qualificados. O objetivo principal declarado era

a “universalização do atendimento educacional especializado a todo o alunado que dele necessita, e cujas diferenças individuais devem ser respeitadas” (BRASIL, SEESP, 1998, p.2). Para isso, propunha-se ampla mobilização do governo e sociedade, num relacionamento consentido, em que se dá total ênfase às parcerias. Exemplo disso é o relato das ações desenvolvidas em 1995, em que aparecem como principais ações “o fortalecimento das instituições especializadas, visando, na perspectiva dos alunos, à melhoria para sua efetiva **integração** na sociedade” (BRASIL, SEESP, 1998, p. 4, grifo meu). O governo buscava melhorar os mecanismos de articulação com as organizações especializadas, no que se refere ao repasse de recursos financeiros e à reorganização dessas entidades, direcionando-as pelas orientações técnico-pedagógicas da Secretaria.

No final de 1996, com a LBDEN, já comentada no capítulo anterior, caracteriza-se um marco reforçador e organizador da Política de Educação Especial. Considerada um avanço em termos de garantia da educação para as pessoas com deficiência. De um lado, promete lutar pelo acesso ao ensino comum e, por outro, fortalece e posiciona a oferta de ensino especializado no âmbito das organizações privadas. Mesmo com as interpretações diversas quanto aos sentidos da integração, fundamentados pelo *acesso preferencial* às escolas comuns, percebe-se que a nova proposta vai sendo professada cuidadosamente.

Um tema relevante encontrado nas entrevistas e documentos diz respeito ao reforço à legalidade das parcerias, explicitada na LDBEN, no Art. 60, quando garante que o Estado irá apoiar técnico e financeiramente as organizações especializadas, *independentemente* da integração *preferencial* dos alunos na rede pública de ensino comum. Nesse sentido, a Lei demonstra um avanço no ponto de vista da sociedade civil, como afirmado por um dos entrevistados (OE 2):

É claro que a LDB trouxe impactos. Primeiro, que é uma **referência legal** para que você possa fazer a exigência, não é mais uma base altruística ou poética... Temos um marco e **referencial legal** que propicia a chegar já com alguma autoridade. Em segundo lugar, a LDB propiciou também que o Ministério [MEC], os conselhos estaduais, municipais e nacional de educação tivessem que se manifestar legalmente com relação a questão da **organização do atendimento ao aluno com deficiência**. Então, isso tem dado para nós uma condição de organização que antes não existia, e que era o que deixava a educação especial muito perdida, porque inclusive quem a fazia, criava o seu próprio modelo educacional. (grifos meus)

Percebe-se, assim, o quanto a LDBEN / 96 representa, no âmbito político, enquanto instrumento de defesa e proteção legal, e, no âmbito técnico, quanto à



organização do sistema de ensino em termos práticos, posicionando-se no tocante ao oferecimento dos serviços privados especializados.

No Relatório da SEESP (1994-1998), tal fato é afirmado, também, do ponto de vista da gestão pública, em que se buscou melhorar a *organização e gestão do atendimento* por meio de planos de trabalho desenvolvidos com os Sistemas de Ensino Estaduais e por intermédio das Diretorias de Educação Especial e de Educação Especial, com seus respectivos Conselhos. Para tanto, a preocupação central foi com *a municipalização do atendimento*, também prevista legalmente, tendo em vista que naquele momento havia uma cobertura no atendimento educacional (comum e especializado) de apenas 3% para uma população de 15 milhões de pessoas com deficiência. Para isso, a LDBEN / 96 representa um meio de instrumentalização da gestão dos municípios, garantindo, de certa forma, a continuidade de certos princípios, independente de mudanças de governo:

O gestor público municipal, por exemplo, ele pegando uma norma dessa [LDBEN] ele tem uma orientação de como organizar o sistema educacional incluindo o aluno com deficiência. Assim, isso para nós é uma segurança, uma tranqüilidade, já que você não tem que ficar reinventado a roda, pois, se parte de princípios importantes (OE 2).

Em outra entrevista, fica, também, evidenciado como a Lei representa um avanço, estabelecendo uma espécie de **supervalorização da legalidade constituída** pela LDBEN / 96, utilizada como instrumento na defesa de direitos, conforme afirma OE 1:

É importante termos a legislação e a LDB é clara no aspecto da educação da pessoa com deficiência. É com base nesta lei que as famílias e a comunidades podem trabalhar para transformar direitos em realidade, mas há um grande caminho de discriminação que deve ser ultrapassado.

Em 1996, percebe-se ainda, uma preocupação com a melhoria progressiva das questões pedagógicas. No Relatório de Gestão da SEESP sobre esse ano, são citadas várias ações nesse sentido, tais como: a distribuição de 5.000 *kits* pedagógicos para o deficiente visual; elaboração de textos sobre Educação Especial, organizados em 14 módulos (7 sobre deficiência mental e 7 sobre deficiência auditiva), para subsidiar a capacitação de professores via TV Escola; intervenção junto à Fundação de Amparo ao Estudante (FAE) para expansão do

programa de material didático para os alunos com deficiência visual e, também, do programa de transporte escolar; divulgação da pesquisa *Educação Especial no Brasil: Perfil do financiamento e despesas*, realizada por Gomes e Amaral Sobrinho (1996).

Percebe-se o aumento do esforço da SEESP para operacionalizar a municipalização do ensino a partir de 1997. Um marco importante, são os *Parâmetros Curriculares Nacionais – Adaptações Curriculares que fortalece e orienta a relação pedagógica*, e conseqüentemente, também serve como instrumento técnico orientador nos processos de municipalização. Nessa direção, são realizados dois importantes eventos na cidade de Pirenópolis, Goiás – palco de muitos outros promovidos pela SEESP: em agosto de 1997, o *2º Encontro Nacional de Municipalização da Educação Especial*, com a participação 112 dirigentes e representantes do Ensino Fundamental e da Educação Especial de todos os Estados; e em novembro, o *Encontro Nacional sobre Adaptações Curriculares*, em ação conjunta com a UNESCO, para 112 técnicos e professores. Além disso, a SEESP robusteceu uma série de ações com o financiamento e material didático, metodologias, estudos e pesquisas na área, surgindo, assim, alguns programas vigentes até hoje, como o *Programa de Apoio à Educação Especial (PROESP)*, articulado com a CAPES, para estimular a pesquisa na área. Investiu-se, ainda, no fortalecimento da comunicação – concretizado no lançamento de uma linha editorial – e na disponibilidade de informações (BRASIL, SEESP, 1998).

No ano de 1997, também se torna possível realizar um grande benefício para as organizações especializadas que é, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>122</sup>, o início do repasse de recursos pelo *Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Dinheiro na Escola)*, conhecido atualmente como *Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)*.

---

<sup>122</sup> O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, modificada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Tem como finalidade precípua original captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação e material escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes estabelecidas pelo MEC. Desde a sua criação, diversas transformações foram implementadas, como desde 1997, o repasse das atribuições e competências da extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), por força do disposto no art. 18, inciso VIII, alínea “c”, da Medida Provisória nº 1549-27, de 14 de fevereiro de 1997, bem como, desde 2004, as relativas ao Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (Promed) e as correspondentes ao Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), mediante Portaria MEC nº 1.859, de 24 de junho de 2004 (BRASIL, FNDE, 2005).

Esse programa, criado em 1995, baseado no princípio da descentralização, consiste inicialmente na transferência de recursos financeiros para manutenção das escolas públicas do ensino fundamental. Disciplinado pela Resolução CD/FNDE nº 03, em 04/03/97, aperfeiçoaram-se os critérios de seleção de atendimento às escolas visando a chegar de modo mais ágil aos benefícios finais. Foram, assim, excluídas do rol de escolas beneficiárias os estabelecimentos com menos de 20 anos e incluídos as organizações não-governamentais de Educação Especial<sup>123</sup>. São celebrados convênios entre o FNDE e as Secretarias Estaduais de Educação e do Distrito Federal, as prefeituras municipais e as organizações não-governamentais, representando uma das formas de parcerias existentes. Para as escolas que dispõem de Unidades Executoras Próprias (Caixas Escolares, Associação de Pais e Mestres, APAEs ou similares), os recursos são diretamente repassados pelo FNDE. Para as escolas que não instituíram suas Unidades Executoras, o repasse é feito às secretarias de educação e prefeituras municipais que se incumbirão de atendê-las (BRASIL, FNDE, 1998, 2005).

Os recursos financeiros do PDDE podem ser utilizados exceto para pagamento de pessoal sob qualquer hipótese. Desde que aberta a possibilidade às organizações especializadas, vem sendo uma fonte estável de repasse de recursos públicos para aquelas que atendem aos requisitos do programa, provendo-as em termos de atividades educacionais diversas, aquisição de materiais permanentes e de consumo, manutenção escolar, capacitação de profissionais etc. Os repasses são feitos segundo critérios de número de alunos matriculados nas escolas mantidas pelas ONGs, com variação de valores: em 1997, R\$ 50,00 *per capita* para escolas com menos de 05 alunos; R\$ 700,00 para aquelas com 06 a 25 alunos; e R\$ 6.000,00 para mais de 300 alunos<sup>124</sup>.

O PDDE é citado pelos entrevistados como uma das formas positivas de parceria com o Estado. Para SEESP 2, programas como este “têm surtido um efeito

---

<sup>123</sup> “O PDDE foi institucionalizado pela Medida Provisória nº 1.784/98, que em sua última reedição recebeu o nº 2.178-36, de 24/08/2001. Em 2004, a execução foi regulamentada pelas Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE nº 10, de 22 de março, e nº 37, de 28 de julho, pelas quais estendeu-se o atendimento do programa às escolas com menos de 21 alunos no estado de Santa Catarina, em razão de decisão judicial naquele Estado” (BRASIL, FNDE, 2005, p.91).

<sup>124</sup> Atualmente esses valores, variam de R\$ 1.050,00 para escolas especiais que possuam de 6 a 25 alunos até R\$ 9.000,00 para aquelas com mais de 300 alunos matriculados, conforme dados obtidos no Relatório do FNDE de 2004 (BRASIL, FNDE, 2005).

positivo [em] ONGs, [como] por exemplo, a APAE que hoje têm mais de 2000 instituições pelo país”. Na mesma direção, OE 2 afirma, referindo-se às conquistas obtidas pelas organizações especializadas no governo anterior: “Nós tivemos avanços no sentido concreto. Por exemplo, Dinheiro Direto na Escola, se incluiu todas as escolas, inclusive as escolas especiais.”

Considero que programas dessa natureza são extremamente importantes no sentido de garantir a manutenção do atendimento educacional. Deve-se atentar, porém, para que não se torne uma fonte de dependência de recursos nas organizações especializadas, desvinculando-se das transformações necessárias para melhoria dos atendimentos especializados.

Continuando a análise histórica por meio dos Relatórios de Gestão da SEESP, entre 1997 e 1998, relativo ao uso da palavra inclusão, não são feitas referências direta e enfáticas. É citada, nessa fase, a integração de pessoas com necessidades educacionais especiais, conforme declarado na própria missão da SEESP, naquele período: “Garantir a educação especial aos portadores de necessidades educativas especiais, **integrados** ou não na rede regular de ensino” (BRASIL, SEESP, 1998, p. 3, grifo meu). Suas diretrizes nesse momento eram:

- promover ações articuladas com as demais políticas sociais: Saúde, Justiça, Trabalho, Assistência Social, visando garantir a efetiva integração dos alunos portadores de necessidades especiais no sistema de ensino e no mercado de trabalho;
- estimular a realização de pesquisa, experimentação, publicação e divulgação de material técnico científico, objetivando garantir condições essenciais para a melhoria dos padrões de atendimento educacional;
- promover o desenvolvimento de programas de capacitação de recursos humanos na área;
- priorizar programas, projetos e serviços que possibilitem o desenvolvimento das potencialidades do alunado da Educação Especial, visando a sua integração social (BRASIL, SEESP, 2000b, p.3).

Tais indicações embasavam além do desenvolvimento de ações de organização, gestão e de natureza política, ações educacionais, sob a influência dos compromissos assumidos nas Declarações de Jontiem e Salamanca.

Em 1997, além da continuidade do debate e parcerias com a sociedade civil, objetivando a integração e a oferta do ensino especial complementar necessário, nota-se o fortalecimento das relações da SEESP com organismos internacionais. A partir de então, tendo em vista, inclusive, as possibilidades para captação de fundos internacionais, percebe-se que há uma maior necessidade de

começar a esclarecer que **a inclusão no Brasil ainda estava em processo de criação**. Em outro documento avaliativo, publicado posteriormente pela Secretaria, admite-se que, nesse ano, a inclusão começou a adquirir conotações peculiares:

- 1º O termo *Inclusão* passou a ser utilizado no sentido de se ter acesso ao sistema de ensino, e não exclusivamente ao ensino regular;
- 2º O termo inclusão passou a ser utilizado no sentido de ter acesso ao ensino regular que inicia um processo de reestruturação, mantendo os serviços de apoio da educação especial (BRASIL, SEESP, 2000a, p. 4).

De tal modo, foram propostas algumas ações vistas, naquele momento, como favorecedoras da inclusão, tais como: elaboração de material de orientação sobre adaptações curriculares e de instalações físicas; e reorientação do processo de formação de professores e das escolas especializadas, para apoiar os programas de inclusão. Interessante comentar que, em paralelo ao incentivo à inclusão, o MEC promoveu a *Campanha Nacional pela Integração do Aluno com Deficiência na Rede Regular de Ensino*, a qual, tendo previsto atingir 1.500 municípios, na verdade alcançou 2.739, perfazendo mais da metade dos municípios brasileiros (BRASIL, SEESP, 1999). O uso velado de diferentes terminologias pode sinalizar a forma como a SEESP ia reproduzindo seu discurso politicamente correto, conforme as necessidades.

Em 1998, há uma extrema focalização da SEESP para realização de eventos, encontros e congressos, em parceria com organizações especializadas, visando a consolidar a prática pedagógica. Foram realizadas parcerias nesse sentido com organizações públicas e privadas, tais como: União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Secretarias de Educação, Sociedade Pestalozzi, Federação Nacional da APAEs, Associação de Superdotados, Associação de Síndrome de Down, Conselhos Estaduais de Educação, Universidades, CAPES, INEP, Secretaria de Ensino Fundamental, Secretaria de Ensino Superior, entre outras (BRASIL, SEESP, 1999).

Quanto às discussões sobre as relações Estado e organizações especializadas, houve um Encontro Nacional com a participação de 120 dirigentes governamentais e não-governamentais da Educação Especial, com o objetivo de redimensionar os serviços oferecidos, começando a incluir os novos conceitos que se inseriam na área. “Neste encontro foi feita a Carta de Pirenópolis que representa um posicionamento político a favor da Educação Especial” (BRASIL, SEESP, 1999,

p. 16)<sup>125</sup>. No evento foi fortalecido o caráter de adequação, para transição dos discursos da integração à inclusão.

Chegava-se ao auge inicial dos debates de várias questões problemáticas, já abordadas neste estudo, tais como: as diferenças entre inclusão e integração; adaptações curriculares; relação aluno-professor-comunidade; educação como meio de acesso à cidadania. Para fomentar ainda mais as discussões, destaca-se nesse ano, a criação, em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, dos Fóruns de Educação Especial, em todo o Brasil, cujo objetivo era incluir as questões sobre as pessoas com necessidades educacionais especiais nos diferentes cursos de nível superior. Há, de modo geral, um grande **impulso nos programas de capacitação, ensino e pesquisa**. Outras ações são implementadas também, nesse direcionamento, como o fortalecimento do PROESP; a normatização da Educação Especial pelos Conselhos de Educação; a revisão da missão do INES e do IBC, direcionando-os a serem centros de referência, envolvendo ensino e pesquisa; reedição de várias publicações (BRASIL, SEESP, 1999).

Registra-se, também, em 1998, o início de fortes parcerias na área da deficiência visual, com a criação e implantação dos Centros de Apoio Pedagógico ao Portador de Deficiência Visual (CAP), em parceria com governos estaduais ou municipais e, principalmente, com organizações especializadas ligadas a Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais (ABDEV). Tais Centros, estavam voltados, inicialmente, à formação de professores e produção de livros didáticos em Braille.

Ainda naquele ano, propõe-se, em parceria com o INEP, uma certa padronização dos dados estatísticos referentes à Educação Especial no Censo Escolar, tendo posteriores adequações anuais. Constitui-se, desse modo, a abertura de discussões sobre possíveis indicadores quanto ao processo de afirmação da integração, que é fortalecido nos anos seguintes<sup>126</sup>.

Analisando os fatos ocorridos em 1999, pelo *Relatório de Gestão 1999*, da SEESP, está prevista a continuidade da missão institucional e das diretrizes já mencionadas, sendo destacadas a *Expansão e Melhoria da Educação Especial*,

---

<sup>125</sup> Tentei conseguir tal documento a fim de analisar seu conteúdo, porém o mesmo não foi encontrado em bibliotecas, nem disponibilizado pela SEESP.

<sup>126</sup> Na seção 4.2.4 retomo à discussão dos Censos, analisando o fenômeno que chamo de “**inclusão censitária**” fortalecida entre os anos 2000 e 2003.

graças ao **trabalho conjunto do governo e sociedade**. Nesse documento, percebe-se maior ênfase na perspectiva da inclusão, com a revisão de conceitos e evolução de conhecimentos específicos sobre cada tipo de necessidade educacional especial, visando à melhoria dos sistemas de ensino. Para isso, continua-se o apoio técnico e financeiro às ONGs, por meio da liberação de recursos do FNDE, fomentando ações voltadas para o atendimento dos alunos com deficiência visual, auditiva, superdotação, condutas típicas; educação profissional; e estimulação precoce; prevenção e detecção da deficiência auditiva e visual.

Algumas das ações desenvolvidas em parceria são destacadas no Relatório de 1999, a exemplo da produção de vídeos sobre experiências exitosas na formação profissional das pessoas com deficiência desenvolvidas pela AVAPE, Sorri-Brasil, FENAPAEs, além do Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará (CEFET – PA), INES, IBC e Fundação Catarinense para Educação Especial (BRASIL, SEESP, 2000).

Na área da deficiência visual foram inaugurados mais 6 CAPs, com a produção de textos do currículo comum em Braille, e a organização de espaços educacionais de apoios aos alunos com visão subnormal. Importante salientar que dos 17 CAPs, 12 tiveram o financiamento pelo FNDE, proposto pela Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais (ABEDEV), Federação Brasileira de Entidades de Cegos (FEBEC) e o Conselho Brasileiro para o Bem-estar dos Cegos (CBBEC). Destacam-se, ainda, a continuidade no fornecimento de 5 000 *Kits* para o Deficiente Visual (sorobão, reglete, punção, bengala, assinador, papel especial) e criação da Comissão Nacional do Braille.

Beneficiando principalmente as organizações com atuação na área da deficiência mental, em 1999, há a implementação do Projeto de Informática na Educação Especial (PROINESP) em conjunto com o Programa de Informatização, da Secretaria de Educação a Distância (PROINFO / SEED). O projeto, nesse primeiro momento, implantou 38 laboratórios de informática<sup>127</sup>, sendo um no IBC e os demais em ONGs, além de capacitar multiplicadores na área (BRASIL, 2000). Mais uma vez, acompanhando tendências mundiais, com a idéia de inclusão digital

---

<sup>127</sup> Na época, por exercer funções executivas na FENAPAEs, acompanhei parcialmente as negociações desses laboratórios, que foram instalados em organizações locais filiadas a FENAPAEs, à Federação das APAEs de Minas Gerais e à Federação Nacional das Sociedades Pestalozzi (FENASP). Para tanto, apesar de pré-requisitos definidos pela SEESP para escolha das ONGs que se beneficiariam, houve forte influência dessas entidades nacionais, incluindo outros critérios.

cria-se um processo que prefiro chamar de “**integração virtual**”. Num primeiro momento, creio que este serviu muito mais para trocas de experiências entre professores de organizações especializadas e poucas escolas comuns, estruturando as escolas especiais, frente às novas tecnologias da informação. Depois, com a evolução do PROINESP, percebe-se realmente maior eficácia quanto aos processos pedagógicos, iniciados por uma *alfabetização digital* e acesso ao mundo virtual dos alunos beneficiados. Mesmo assim, considero que isso não implica numa inclusão digital, levando em conta, que diante das condições socioeconômicas das pessoas beneficiadas pelo programa, o acesso contínuo ao uso de computadores adequados e, em consequência, à internet ainda são ganhos a serem conquistados.

As várias parcerias desenvolvidas no ano de 1999 revelam um dado interessante: havia uma meta de apoio da SEESP a 200 organizações públicas, sendo atendidas apenas 25 (23 estaduais e 2 federais), em virtude “da priorização dos recursos para organizações privadas”, sendo beneficiadas 704 destas (BRASIL, SEESP, 2000, p. 10). Reconhecendo a atitude governamental, um dos entrevistados da sociedade civil, lembrando dois projetos desenvolvidos pela sua organização, apoiados pela SEESP naquele ano, evidencia a importância da colaboração intersetorial:

[ ] acho que foi uma **parceria estreita** porque eles [a SEESP] participaram junto conosco do planejamento, desde o momento do diagnóstico. Quando nós fizemos um plano diretor e um plano estratégico o MEC estava junto como co-financiador e também como membro de equipe que estava discutindo todo o processo... E em várias etapas da execução eles também estiveram presentes até como docentes. Eram convidados para poder participar da formação daquilo que era proposto. Então, uma parceria interessante e acho que de **confiabilidade** porque todos sabiam exatamente como as coisas estavam sendo feitas. Essa experiência que acho a mais positiva (OE 2).

O discurso demonstra a **afinidade e diálogo** existentes naquele momento, baseando-se, principalmente, na participação durante todos os momentos dos projetos, mostrando um cenário propício a participação, numa perspectiva que parecia ir além da questão do financiamento. Contudo, cabe lembrar que esse período de aproximação do governo é marcado pelo contexto da reeleição presidencial de Fernando Henrique Cardoso, o que nos leva a crer que havia uma tendência natural para tais acontecimentos.

Ainda em 1999, houve, também, **reorientações técnico-pedagógicas estratégicas**, por exemplo, das estratégias relativas à formação de docentes. Há a



inclusão da temática *Educação Inclusiva e Alunos com Necessidades Educacionais Especiais* nos Referenciais para Formação de Professores para Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental, sendo ela incluída na formação de Magistério e Nível Superior. Investe-se na realização de cursos à distância e no acompanhamento do Fórum Nacional de Educação Especial, das Instituições de Ensino Superior. Dessa maneira, é fortalecido o PROESP (BRASIL, SEESP, 2000a). Evidencia-se, assim, a busca por meios inovadores que promovessem a integração / inclusão – como os termos eram utilizados “cuidadosamente” por muitas organizações especializadas e órgãos públicos na época –, validados pelo conhecimento produzido nas universidades.

No âmbito político, houve um processo de revisão da Política de Educação Especial, com uma avaliação da orientação inclusiva nas políticas educacionais brasileiras, na perspectiva da Educação para Todos (EFA 2000), envolvendo ampla discussão entre técnicos, gestores, ONGs e consultores do MEC.

Observa-se, também, uma grande preocupação com o **aprimoramento das informações gerenciais**, visando a subsidiar decisões políticas e orientar as ações da SEESP. Para isso, foram criados indicadores iniciais da Educação Especial, tendo como referência estudos da Unesco, os quais definiram as seguintes categorias: contexto (cobertura e parcerias); alunos (taxas de atendimento e matrícula); pessoal (qualificação); descrição das escolas; eficiência interna (taxas de aprovação, permanência, evasão e abandono); eficiência externa (transição para o mercado de trabalho); custos e recursos financeiros; e resultados da educação (BRASIL, SEESP, 2000). Com base nesses indicadores, foi elaborada uma pesquisa complementar para o Censo da Educação Especial, que foi aplicado no ano seguinte, sendo apresentados alguns dados dos Relatórios de Gestão de 2000 e 2001, analisados adiante.

A influência das idéias de melhoria na gestão da SEESP nas organizações especializadas naquele momento, é notável, havendo, de certa forma replicabilidade de um *upgrade* gerencial, baseado na razão instrumental. Na verdade, esta era uma tendência em todo o Governo, tendo em vista a preconização do Estado Gerencial e a necessidade de profissionalização das ONGs frente ao terceiro setor. Exemplo disso, foi a implementação de um Programa de Desenvolvimento Institucional e Gerencial (Projeto Águia), pela Federação Nacional das APAEs, que tinha como principal meta a capacitação e formação de

multiplicadores (gestores) para padronização de processos gerenciais nas APAEs de todo o Brasil, por meio de manuais de gestão (FEDERAÇÃO..., 1999).

Convém citar, novamente, que, no final de 1999, no âmbito da CORDE, surge a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, promulgada pelo Decreto 3.298/99. Neste, são reforçados os princípios para as parcerias em nome da integração: no Art. 5º, “I - desenvolvimento de ação conjunta do Estado e da sociedade civil, de modo a assegurar a plena integração da pessoa portadora de deficiência no contexto sócio-econômico e cultural”. Sobre a questão educacional, além dos Arts. 25 e 26, já discutidos no capítulo 3, a escolarização é citada dentro das medidas para equiparação de oportunidades, no Art. 15, “III - escolarização em estabelecimentos de ensino regular com a provisão dos apoios necessários, ou em estabelecimentos de ensino especial” (BRASIL, 1999, p. 4).

Pela análise realizada até aqui, pode-se considerar que, de 1996 a 1999, houve uma transição e adequação do discurso da integração / inclusão, marcado pela supervalorização da legalidade constituída e pela necessidade instrumental da melhoria da gestão e dos processos pedagógicos, que visavam à municipalização, seguindo as tendências mundiais em nome da inclusão. Todos esses aspectos definem diretamente a agenda para as parcerias que tinham tendência a serem *ampliadas e de mutação cultural* (SERVA, 1997). Naquele momento, indicava-se um processo de colaboração entre Estado e organizações especializadas, mesclando estágios entre o *filantrópico*, o *transacional* e o *integrativo* (AUSTIN, 2001).

#### **4.2.2 De 2000 a 2002 – O aperfeiçoamento e as tensões nos discursos e práticas em nome da inclusão**

Seguindo algumas das tendências anteriormente descritas, as decisões e indicadores políticos e de gestão assumidos pela SEESP na década de 90, após sua recriação em 1992, revelam grandes mudanças no cenário educacional. No documento de avaliação das políticas e programas da SEESP dessa década, declara-se que a opção primeira pela integração e depois pela inclusão, e os esforços pela municipalização, foram decisões políticas corajosas, marcadas pela lucidez ideológica e ousadia.

Lúcida, porque consistente com as idéias mundialmente avalizadas de respeito à pessoa com deficiência como cidadão, ser humano e ser social; lúcida, porque sensível às antigas reivindicações dessa parcela da população; e lúcida, também, porque assumiu integralmente seu compromisso de cuidar dos interesses dos diferentes segmentos da população (BRASIL, SEESP, 2000b, p.5).

Na mesma avaliação, declara-se a ousadia e coragem nas ações da SEESP à luz da política da *Educação na Diversidade*:

[...] por apontar um caminho que, neste país, se confronta com séculos de preconceitos e de desrespeito aos direitos de cidadania da pessoa com deficiência, manifestados através de atitudes assistencialistas e da gradativa exclusão dessa parcela da população de participação nas diferentes instâncias da vida social; ousada e corajosa por enfrentar o desafio de, ainda que nessas circunstâncias, buscar promover, no sistema educacional brasileiro, a igualdade de condições, aliada à igualdade de oportunidades; e finalmente, por, ao assim fazer, provocar a explicitação de um dos principais problemas do sistema educacional brasileiro, representado pela alienação muitas vezes presente na relação professor-aluno, contextualizada no processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, SEESP, 2000b, p.5).

Apresenta-se, assim, o tom politicamente adequado, em nome da igualdade, do respeito à diversidade, do acesso a oportunidades, da luta contra a exclusão, seguindo as normas internacionais das quais o Brasil é signatário. Apesar de compreender que se estava iniciando um processo em gestação há muitos anos, parece haver uma fala baseada num **moralismo abstrato** do chamado paradigma da inclusão. Ou seja, a “inclusão é tratada como um apelo sentimental e abstrato à presença de todos com todos, sem atenção alguma às modalidades precisas de aplicação. Desse modo, a inclusão escolar de crianças em situação de deficiência deveria ocorrer em nome do acolhimento de todos, certamente, em nome do amor ao próximo.” (PLAISANCE, 2004, p. 6). Tal discurso é apoiado sobre as noções de “missão”, de “vocação” do professor, sem se aperceber das condições concretas de acolhimento nem de casos particulares que surjam. Mesmo com as mudanças recentes de contexto, esse discurso é manifestado nas entrevistas das lideranças da sociedade civil e do Estado, como por exemplo, por OE 2: “O que eu vejo na prática como grande empecilho da inclusão é ainda uma visão estigmatizadora que o educador brasileiro tem...[...].”

Observa-se que uma maior ênfase é dada às responsabilidades aos professores e, também, aos gestores, devido ao rumo aos programas da SEESP – como responsáveis primordiais pela inclusão. Mostra-se a convergência dos

representantes do Estado e das organizações especializadas pelas seguintes respostas:

Em todos os lugares que nós tivemos experiências de inclusão quando a direção não assumiu a postura de fazer ou ser facilitador deste processo, é praticamente impossível acontecer. Mesmo porque é através da direção que você identifica dentro do grupo do corpo docente daqueles que facilitam o processo em sala de aula... (OE 2).

O professor é o agente fundamental e central desta transformação, mas, se não houver uma política pública de gestão municipal e estadual orientada, as condições necessárias não vão ser viabilizadas e inclusive vai colocar uma perspectiva de frustração de ideais levantados e elaborados em nível de projetos pedagógicos das escolas (SEESP 2).

Concordo com tais asserções no sentido de enfatizar o papel do compromisso político dos dirigentes da educação, que, ao meu ver, ainda é um grande problema. Deve-se, também, considerar outros fatores e responsabilidades nos processos de escolarização da pessoa com deficiência, como os papéis das famílias e os contextos de pobreza e exclusão que muitas destas vivem, os quais vejo como fatores moralizantes e éticos.

Mesmo considerando tais questões, concretamente, a partir do ano 2000, a educação inclusiva é anunciada como bandeira de luta da SEESP e de algumas ONGs, com perfis mais enquadrados na lógica do terceiro setor. A palavra inclusão passa a ser usada de modo mais explícita, tendo em vista as idéias mundialmente aceitas, que envolviam significativas questões definidoras para incrementar o financiamento da área, sendo mais um motivo para aperfeiçoar seus discursos. Retomando à análise dos documentos, percebem-se tais fatores, quando no *Relatório Anual de Gestão UG 150012 SEESP – Exercício 2000*, afirma-se a existência de uma política de inclusão escolar, tendo como referência,

a ótica do respeito aos direitos humanos que pleiteia uma escola para todos, ou seja, uma escola que consiga oferecer **acesso** a uma aprendizagem básica, por meio da **inclusão escolar, de todas as crianças** respeitando suas diferenças culturais, sociais e individuais. A **política de inclusão escolar** defende a idéia que todos têm o direito de se educar juntos, na escola de sua comunidade e esta não pode pedir requisitos para ingresso, nem selecionar crianças no processo de matrícula. A **educação inclusiva** exige uma radical mudança de olhar. Está ligada à modificação da estrutura do funcionamento e da resposta educativa que se deve dar a diversidade humana, inclusive às associadas a alguma deficiência (BRASIL, SEESP, 2001, p. 2, grifos meus).

Nesse mesmo documento, são caracterizadas sucintamente as estratégias que contribuíram para a *evolução da Educação Especial*: sistema de informações atualizado, incluindo o Censo da Educação Especial; ações para a educação profissional articuladas com a Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico (SEMTEC / MEC), SENAI e Associação do Banco do Brasil; continuidade do Fórum das Instituições de Ensino Superior sobre Educação Especial; estudos para o aprimoramento do processo de avaliação psicopedagógica dos alunos com necessidades educacionais especiais; realização e participação intensiva em eventos.

Na perspectiva da defesa de uma “**inclusão internacionalizada**”, surgem novos projetos com cooperação internacional, como o projeto *Educar na Diversidade*, com a Organização dos Estados Americanos (OEA), para capacitação de professores em cinco países, alocando na primeira etapa US\$ 140 mil; e o projeto de cooperação técnica *Expansão e Melhoria da Educação Especial*, com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com montante de R\$ 900 mil.

São demonstrados surpreendentes resultados numéricos em 2000, quanto às metas previstas:

- qualificação de docentes, em que foram previstos 1.850 professores qualificados, sendo capacitados 46.100<sup>128</sup>.
- distribuição de material didático, sendo previstos 8.000 e realizados 11.029. Cabe destacar que 5.000 foram kits para deficientes visuais;
- equipamentos para as escolas de educação especial, previstos 80 e sendo equipadas 129 escolas. 90 foram destinados aos laboratórios do PROINESP e 12 para os CAPs;
- apoio ao desenvolvimento da educação especial, que beneficiou 1 856 organizações especializadas, das 1.671 previstas (BRASIL, MINISTÉRIO..., 2001).

Importante enfatizar que para o último programa, foram investidos R\$ 28,3 milhões, tendo alcançado 93% da dotação total de R\$ 30,5 milhões. Apesar da evolução da despesa, comparada com os anos anteriores, principalmente em 1999,

---

<sup>128</sup> Entre os projetos de capacitação da SEESP, havia naquele período o Projeto Escola Viva que, em um dos seus módulos introdutórios, faz apologia ao *processo histórico de construção de um sistema educacional inclusivo no Brasil* (PROJETO ESCOLA..., 2000).

em que foram aplicados R\$ 19,2 milhões, no Relatório de 2000, avalia-se que os recursos não foram suficientes para o desempenho do programa, tendo em vista que:

o atendimento a projetos de demanda de estados, municípios, Distrito Federal e organizações não-governamentais ficaram restritos aos remanescentes de 1999 não tendo sido permitido a apresentação de novos projetos em 2000; considerando a defasagem de um ano no atendimento dos projetos, muitas instituições não renovaram a documentação legal exigida para assinatura de convênios; o processo eleitoral para prefeitos restringiu o período de liberação de recursos, inibindo a apresentação de documentos para assinatura de convênios (BRASIL, SEESP, 2001a, p. 11).

A ação prevista, em 2000, para construção e ampliação de 360 escolas para educação especial, foram executadas obras em apenas 120 escolas, “tendo em vista a revisão estabelecida pelo MEC de não apoiar a construção de escolas para educação especial, coerente com a política de inclusão escolar” (BRASIL, 2001a, p. 8). Certamente, esse fato deve ter gerado algumas tensões com as organizações especializadas, já que tradicionalmente esta era uma das principais ações implementada em parceria com a SEESP, no intuito de criar estruturas físicas adequadas para o atendimento especializado. Percebe-se com esses dois últimos fatos, como durante os anos de eleições houveram mudanças nas relações Estado e sociedade civil, no sentido de aumentar ou diminuir sua aproximação.

Voltando a examinar as questões relativas a melhoria dos procedimentos de gestão da SEESP, nos Relatórios de 2000 e 2001, é apresentada uma avaliação de três indicadores de gestão definidos estrategicamente em 1999, que são sistematizados na Tabela 03:

**TABELA 03 – Indicadores de gestão da SEESP, de 1998 a 2001**

INDICADOR \ ANO	1998	1999	2000*	2001
Taxa de Cobertura de Matrículas de Alunos com NEEs	337.326:6.500.000 = 5,2%	374.129:6.500.000 = 5,8%	382.215:6.500.000 = 5,8%	404.747:6.500.000 = 6,3%
Taxa de Docentes Qualificados em Educação Especial	27.310 : 1.439.064 = 1,9%	39.363 : 1.487.292 = 2,6%	40.865 : 1.487.292 = 2,7 %	42.642 : 1.538.011 = 2,8%
Taxa de Municípios com Oferta Adequada de Serviços de Educação Especial	2.739 : 5.507 = 49,7%	3.255 : 5.507 = 59,1%	-	3.295 : 5.507 = 59,8%

FONTES: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão Financeira do Exercício de 2000**. Brasília: MEC, 2001 (documento interno)

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Relatório de Gestão Financeira do Exercício de 2001. Brasília: MEC, 2002 (documento interno)

\* Os cálculos do ano 2000 são estimados, tendo em vista que não são apresentados nos relatórios.

Conforme a Tabela 03, houve um tímido aumento, entre 1998 e 2001, nos indicadores de gestão criados pela SEESP para apresentar resultados e justificar a suposta política de inclusão que vinha sendo criada e destinada a mostrar a evolução da Educação Especial nos municípios. Várias críticas eram feitas por alguns *inclusionistas* nesse sentido, considerando que a concentração dos esforços estava se restringindo à estrutura existente para a oferta *adequada* da Educação Especial nos municípios. Soava como oferta nas escolas especiais. Quanto à taxa de docentes qualificados, que apesar de ter subido de 1,9% em 1998 para 2,8% em 2001, esta ainda parecia baixa, principalmente aos olhos das organizações especializadas mais relutante à inclusão, as quais se apoiavam no discurso que essa não poderia ocorrer devido a ausência de professores capacitados. Mesmo hoje em dia tendo evoluído quantitativa e qualitativamente, esta é uma das desculpas para o não oferecimento de escolarização para pessoas com deficiência, em muitas escolas comuns.

Relativo à cobertura de matrículas entre 1998 e 2001, percebe-se que, apesar da tendência ao crescimento, havia baixos índices, considerando o total de pessoas com deficiência em idade escolar que não recebiam qualquer atendimento educacional.

A ênfase nesses indicadores tornava-se fundamental no ano de 2001, no contexto da aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172 / 2001), que propunha ações e metas baseadas em vários destes; inclusive descritos em seu diagnóstico. Com base nisso, no documento são apontadas as tendências recentes no ensino a pessoas com necessidades educacionais especiais:

- . integração/inclusão do aluno com necessidades especiais no sistema regular de ensino e, se isto não for possível em função das necessidades do educando, realizar o atendimento em classes e escolas especializadas;
- . ampliação do regulamento das escolas especiais para prestarem apoio e orientação aos programas de integração, além do atendimento específico;
- . melhoria da qualificação dos professores do ensino fundamental para essa clientela;
- . expansão da oferta dos cursos de formação / especialização pelas universidades e escolas normais (BRASIL, PNE, 2001, p.5).

Entendo que os apontamentos feitos a partir do diagnóstico do PNE / 2001 sinalizam várias adequações e aperfeiçoamentos para justificar a integração / inclusão. Fica clara que a ênfase na qualificação dos professores para atendimento nas escolas regulares, bem como a especialização para o atendimento especial, era

um meio termo que contemplava diferentes segmentos contra e a favor da manutenção das escolas especiais e da expansão das matrículas na rede comum.

Faz-se necessário, ainda, destacar que em todo o Plano as palavras integração e inclusão parecem-me ser utilizadas indistintamente, conforme exposto nas suas diretrizes:

A integração dessas pessoas no sistema de ensino regular é uma diretriz constitucional (art. 208, III), fazendo parte da política governamental há pelo menos uma década. [...] O ambiente escolar como um todo deve ser sensibilizado para uma perfeita integração. Propõe-se uma escola integradora, inclusiva, aberta à diversidade dos alunos, no que a participação da comunidade é fator essencial. Quanto às escolas especiais, a política de inclusão as reorienta para prestarem apoio aos programas de integração (BRASIL, PNE, 2001, p.5).

Nesse texto, fica evidenciado a questão da garantia do direito de acesso ao ensino comum para as pessoas com deficiência, sempre resguardando o ensino especializado que, naquele momento, parecia se justificar pelo processo de integração.

Uma política explícita e vigorosa de acesso à educação, de responsabilidade da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, é uma condição para que às pessoas especiais sejam assegurados seus direitos à educação. Tal política abrange: o âmbito social, do reconhecimento das crianças, jovens e adultos especiais como cidadãos e de seu direito de estarem integrados na sociedade o mais plenamente possível; e o âmbito educacional, tanto nos aspectos administrativos (adequação do espaço escolar, de seus equipamentos e materiais pedagógicos), quanto na qualificação dos professores e demais profissionais envolvidos. [...] Entre outras características dessa política, são importantes a flexibilidade e a diversidade, quer porque o espectro das necessidades especiais é variado, quer porque as realidades são bastante diversificadas no País (BRASIL, PNE, 2001, p.5).

As organizações especializadas ficam em alta no PNE / 2001, sinalizando uma necessidade inexorável de apoio a estas. Há, aqui, um reconhecimento do que chamo de **legitimidade constitutiva das organizações especializadas**:

Certas organizações da sociedade civil, de natureza filantrópica, que envolvem os pais de crianças especiais, têm, historicamente, sido um exemplo de compromisso e de eficiência no atendimento educacional dessa clientela, notadamente na etapa da educação infantil. Longe de diminuir a responsabilidade do Poder Público para com a educação especial, o apoio do governo a tais organizações visa tanto à continuidade de sua colaboração quanto à maior eficiência por contar com a participação dos pais nessa tarefa. Justifica-se, portanto, **o apoio do governo a essas instituições como parceiras no processo educacional dos educandos com necessidades especiais** (BRASIL, PNE, 2001, p.5, grifo meu).



O fato de *certas organizações* serem legítimas, pode ser constado no discurso mais recente do entrevistado SEESP 1, que mesmo estando em outro governo, seguindo outras diretrizes políticas reconhece que tais organizações “foram quem começaram na verdade o atendimento aos alunos com necessidades especiais”, e também, “têm evoluído muito nos últimos tempos”.

Dessa forma, são justificados, além do apoio técnico para formação de professores, por exemplo, o financiamento de ações desenvolvidas por entidades privadas, que categoricamente são declaradas como parte do sistema de ensino, ocupando espaço privilegiado na gestão da Educação Especial.

Outro aspecto relevante no PNE / 2001, diz respeito às relações Estado e organizações especializadas para implementação da política. A parceria é a palavra de ordem – de modo inclusive redundante – que determinou as diretrizes, metas e objetivos previstos no Plano. Previu-se desde a municipalização até a ampliação da oferta de programas de estimulação precoce, com adequada interação entre as áreas de educação, assistência e saúde, escolas especializadas, comuns e creches; e, também, ações colaborativas no campo da educação profissional e articulações com o sistema de ensino médio e superior, para fortalecer a educação especial. No meu entendimento, três metas são significativas e merecem destaque:

23. **Aumentar os recursos destinados à educação especial**, a fim de atingir, **em dez anos, o mínimo equivalente a 5% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino**, contando, para tanto, com as parcerias com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e previdência, nas ações referidas nas metas nº 6, 9, 11, 14, 17 e 18.

24. No prazo de três anos a contar da vigência deste plano, organizar e pôr em funcionamento em todos os sistemas de ensino um setor responsável pela educação especial, bem como pela administração dos recursos orçamentários específicos para o atendimento dessa modalidade, que possa atuar em **parceria** com os setores de saúde, assistência social, trabalho e previdência e **com as organizações da sociedade civil**. [...]

27. Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeiro às **instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial**, que realizem atendimento de qualidade, atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino.

28. Observar, no que diz respeito a essa modalidade de ensino, as metas pertinentes estabelecidas nos capítulos referentes aos níveis de ensino, à **formação de professores** e ao **financiamento e gestão**. (BRASIL, PNE, 2001, p. 7-8, grifos meus)

Creio que tais metas merecem ser cuidadosamente avaliadas, inclusive quanto às questões orçamentárias, que, neste trabalho, não chego a analisar. Cabe, portanto, avaliar em que medida as prerrogativas legais vêm sendo utilizadas.

Conforme informações contidas do *Relatório da Gestão Financeira do Exercício de 2001*, da SEESP, alguns esforços foram realizados para divulgar e implementar os novos marcos diretivos que surgiam. Foram realizadas várias teleconferências para divulgar diferentes temas da Política Nacional de Educação Especial, principalmente, o PNE e as Diretrizes Curriculares da Educação Especial na Educação Básica (BRASIL, SEESP, 2002).

Há uma retomada das campanhas para sensibilização e capacitação, como o desenvolvimento da *Campanha para Expansão e Melhoria da Educação Especial*, buscando atingir a comunidade escolar e os professores, principalmente, em municípios que não atestavam aumento de matrículas de pessoas com deficiência no ensino regular. Para isso, foram abordados temas relacionados, por meio de fitas de vídeos e cartilhas, aos princípios da educação inclusiva. As campanhas foram lançadas no início de 2002, e tiveram como parceiros o Unicef, UNDIME, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) e Sorri-Brasil. Outras campanhas foram lançadas em parceria com o Ministério da Saúde, dirigidas às primeiras séries no Ensino Fundamental de cidades com mais de 50 mil habitantes: *Olho no Olho*, que detectou e encaminhou para atendimento clínico de casos de perda visual, inclusive concedendo óculos gratuitamente; *Quem Ouve Bem Aprende Melhor*, fazendo o mesmo em relação à perda auditiva (BRASIL, SEESP, 2002).

Em 2001, atingiu-se o total de 25.039 professores capacitados de escolas comuns e especializadas, por meio de apoio técnico e financeiro, numa ação de parceria dos sistemas de ensino com Instituições de Ensino Superior, para a qualificação, em serviço, de docentes, abrangendo momentos presenciais e a distância. Formaram multiplicadores nas áreas de superdotação (70), informática em educação especial (384), educação física adaptada (189), LIBRAS (594), apoio pedagógico ao aluno com deficiência mental (143), Braille (55) e educação profissional (223) (BRASIL, 2002).

No âmbito da cooperação internacional, fortalece-se o projeto Educar na Diversidade nos Países do Mercosul, e surge o Programa Franco-Brasileiro de Cooperação em Educação Especial. Outras ações também são continuadas, como a distribuição de 2.500 kits para deficientes visuais.

Seguindo as orientações do PNE / 2001<sup>129</sup>, O PROINESP instalou mais de 89 laboratórios em escolas especiais, sendo 3 para deficientes visuais, totalizando 23 estados atendidos pelo programas. O Programa Nacional do Livro Didático incluiu a produção e distribuição de livros didáticos em Braille, sendo transcritos com o apoio do Instituto Benjamin Constant (IBC) 35 títulos dirigidos a alunos cegos de 1ª a 4ª série do ensino fundamental (BRASIL, SEESP, 2002).

As ações implantadas desde 1995, inéditas e abrangentes, instauraram um novo tempo para a educação especial. A maior transformação foi torná-la, de fato e de direito, parte integrante do sistema educacional brasileiro, e não mais um sistema paralelo, e fazer dela um agente de mudança da gestão e da prática pedagógica no processo de construção da educação inclusiva, com a mobilização da sociedade e a promoção de ações visando à equidade na educação. Assim, passou a ser incluída em todas as políticas e programas do Ministério da Educação, como o Livro Didático, Saúde do Escolar, Transporte Escolar, Dinheiro Direto na Escola, dentre outras. (BRASIL, SEESP, 2002, p. 17).

Numa convergência com as afirmações governamentais, o entrevistado OE 2 relembra esse período de forma positiva, valorizando a não segmentação dos programas federais voltados para as parcerias com as ONGs: ‘O FNDE quando abria um programa seja de transporte escolar ou o que for, ele era conjunto...’

Todavia, mesmo com ações colaborativas com o governo, aumentava-se o temor de algumas organizações especializadas, com relação aos discursos dissonantes da inclusão que representavam uma série de riscos, até mesmo o desmonte da Educação Especial. Aumentavam as **especulações e hipóteses sobre o futuro das históricas organizações especializadas**, premeditando possíveis conflitos, inclusive com os novos marcos regulamentadores da Política de Educação Especial. Começava a haver uma mobilização interna, para refletir sobre a mudança de posturas assistencialistas, buscar maior profissionalização na gestão e consolidar novas atitudes técnico-pedagógicas. Boa parte das reflexões, debates e ações com relação a esses aspectos, contavam com a **legítima participação e apoio técnico e/ou financeiro** da própria SEESP e outros órgãos públicos da área. Considero tais preocupações das ONGs como fator importante, em termo de resgate do papel político dessas organizações, enquanto movimentos sociais, o qual foi

---

<sup>129</sup> Conforme meta estabelecida no PNE / 2001: “14. Ampliar o fornecimento e uso de equipamentos de informática como apoio à aprendizagem do educando com necessidades especiais, inclusive através de **parceria** com organizações da sociedade civil voltadas para esse tipo de atendimento (BRASIL, PNE, 2001, p. 7, grifo meu).

sendo perdido no decorrer de sua passagem ao *status* de meras prestadoras de serviços, levando a cabo uma relação constitutiva do clientelismo e assistencialismo, conforme já relatados nos capítulos anteriores.

Um exemplo desse processo de mobilização governo e organizações especializadas, foi a criação da proposta *APAE Educadora: a Escola que Buscamos*, pelo Movimento Apaeno, seguindo as recomendações legais vigentes e as que surgiam como o Plano Nacional de Educação e as Diretrizes da Educação Especial na Educação Básica. Na perspectiva de instrumentalizar e consolidar a educação escolar nas escolas mantidas pelas APAEs, buscou-se criar um “instrumento de identidade das ações educacionais do Movimento Apaeano” (TIBOLA, 2001, p. 4) Para tanto, em fevereiro de 2000, constituiu-se o primeiro grupo de trabalho, com a participação de profissionais representantes de vários Estados, que elaborou um diagnóstico da realidade educacional das escolas especiais das APAEs e propôs a construção de um projeto preliminar para ser discutido pelos dirigentes e professores. Após oito meses de estudos e pesquisas, debates com técnicos e gestores atuantes na área de organizações públicas e privadas, universidades, famílias, pessoas com deficiência etc. consolida-se uma proposta que foi amplamente analisada e discutida por um grupo de professores e consultores ligados ao do Fórum das Instituições de Ensino Superior sobre Educação Especial<sup>130</sup>.

Em julho de 2001, a FENAPAES publicou, apresentou e buscou validar perante diferentes instâncias governamentais a *APAE Educadora*, propondo “um conjunto de ações pedagógicas, tendo como princípio a educação especial, enquanto uma das modalidades de educação escolar brasileira, que se organiza de modo a buscar a inclusão social” (TIBOLA, 2001, p. 12)<sup>131</sup>. Esta, por se enquadrar em todos os dispositivos legais do Direito Educacional, foi legitimada pelos principais

---

<sup>130</sup> Fizeram parte da equipe de trabalho de elaboração da proposta nos seus diferentes momentos, alguns técnicos e dirigentes da SEESP e da CORDE e representantes do Movimento Apaeano de todo o Brasil. Tive a oportunidade de acompanhar todo o processo de elaboração da APAE Educadora, tendo em vista que na época ocupava um cargo gerencial na FENAPAE.

<sup>131</sup> Além do documento da proposta, integram a Coleção Educação em Ação, manuais para a criação dos projetos político-pedagógicos e propostas para currículos na áreas de: artes, educação física, esporte e lazer, e educação profissional. Tais publicações estão disponíveis no site: [www.apaebrasil.org.br](http://www.apaebrasil.org.br)

órgãos governamentais, inclusive levada ao Conselho Nacional de Educação, no período do governo Fernando Henrique Cardoso.

Cabe ressaltar que o último capítulo do documento destaca as parcerias com a família e com os contextos externos:

Para o cumprimento de suas metas e expectativas, a proposta da APAE Educadora preconiza que as escolas das APAEs organizem-se de modo a firmar parcerias e a estabelecer relações de cooperação com o sistema regular público e privado de ensino propedêutico. Esse procedimento visa garantir a inclusão escolar dos educandos com deficiência(s) indicados para a rede regular de ensino, desde a mais tenra idade, quando na educação infantil, bem como nos níveis mais elevados de escolarização.

Por outro lado, devem também organizar-se para o relacionamento com agências formadoras de educação profissional (sistema S), sistema regular de educação profissional (escolas técnicas federais e estaduais), para promover a qualificação para o trabalho, culminando com a devida certificação (TIBOLA, 2001, p.45).

Mostra-se, assim, como há uma **ação preventiva estratégica** por parte das organizações especializadas e, ao mesmo tempo, um resgate do poder de influência que historicamente mantiveram. Isso pode ser demonstrado quando há o auge dos temores, em setembro de 2001, por ocasião da publicação das Diretrizes Nacionais para Educação Especial na Educação Básica (Parecer CNE / CEB nº 17/2001 e a Resolução CEB / CNE nº 2/2001). As Diretrizes forçaram um realinhamento estratégico da área, com novas condições técnicas e operacionais no âmbito da Política Nacional de Educação Especial. Conforme já relatado neste estudo, tal documento legitimou técnica e politicamente vários conceitos, ensejando a adesão de novos parceiros ao compromisso do atendimento de qualidade ao aluno com necessidades especiais (BRASIL, 2001b).

Convém destacar que as Diretrizes exigem a necessidade de uniformidade de funcionamento das escolas especiais, enquanto espaço de educação escolar para pessoas que

apresentam necessidades educacionais especiais e que requeiram atenção individualizada nas atividades da vida autônoma e social, bem como ajudas e apoios intensos e contínuos e flexibilizações e adaptações curriculares tão significativas que a escola comum não tenha conseguido prover – pode efetivar-se em escolas especiais, assegurando-se que o currículo escolar observe as diretrizes curriculares nacionais para as etapas e modalidades da Educação Básica e que os alunos recebam os apoios de que necessitem.

[...]

As escolas especiais públicas e privadas obedecem às mesmas exigências na criação e no funcionamento:

a) são iguais nas finalidades, embora diferentes na ordem administrativa e na origem dos recursos;

b) necessitam de credenciamento e/ou autorização para o seu fornecimento.

(BRASIL, 2001b, p.54-55)

Criou-se um certo pânico em várias organizações que não possuíam tais características. Considero que, de certa forma, o susto foi extremamente importante e necessário no sentido de fazer com que muitas delas saíssem da inércia e agissem positivamente na avaliação dos serviços que vinham oferecendo, definindo-os de modo mais claro, inclusive em suas áreas de atuação e públicos atendidos. Ou seja, um marco para que as entidades se “resguardassem” e reafirmassem seus papéis sociais quanto ao oferecimento da educação especial em escolas de verdade, não permanecendo num embaralhamento de ações educacionais e assistenciais.

Por um lado, as Diretrizes normatizam e, de certa maneira, legitimam, no âmbito político, o espaço da educação especial e das parcerias; por outro elas são alvo de conflitos, principalmente com grupos *inclusionistas totais*. No Parecer CNE / CEB nº2/2001, é, ao mesmo tempo, explicitada a garantia de matrícula de todos os alunos nas classes comuns e definido sutilmente, o papel das organizações especializadas como parceiras no processo de formulação da suposta política de inclusão, com o clamor pela descentralização:

Essa política de inclusão exige intensificação quantitativa e qualitativa na formação de recursos humanos e garantia de recursos financeiros e serviços de apoio pedagógicos públicos e **privados especializados** para assegurar o desenvolvimento educacional dos alunos.[...] É importante que a descentralização do poder, manifestada na política de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios seja efetivamente exercitada no País, **tanto no que se refere ao debate de idéias, como ao processo de tomada de decisões** acerca de como devem se estruturar os sistemas educacionais e de quais os procedimentos de controle social serão desenvolvidos (BRASIL, 2001b, p.29-30, grifos meus).

Tal discurso é internalizado na SEESP e atestado, inclusive, na atualidade, sendo verbalizado pelo entrevistado SEESP 1, quando indagado se existem espaços concretos que comprovem parcerias estreitas, para planejamento, gestão e avaliação conjunta entre a SEESP e as organizações especializadas:

...na verdade existe uma diretriz, que é a Diretriz Nacional da Educação Especial na Educação Básica, que garante na própria legislação estas parcerias. Tanto é que sempre cita as parcerias com as ONGs e não só isso, mas parcerias com a área da saúde, da assistência social, do trabalho, da justiça... Que todos estes também estejam envolvidos no processo e logicamente quando há uma necessidade na política... Cada governo tem a sua política e a política agora desse Governo [Lula] é justamente investir muito nessa questão de fazer com que todas as crianças estejam compartilhando no mesmo espaço. Ou seja, as APAEs, Pestalozzis e outras ONGs também estão fazendo parte de circuito, desse conglomerado, mas cada uma com a sua função e os investimentos estão voltados, principalmente, para a questão de capacitação de professores, material didático... (SEESP 1)

Segundo essa afirmação, fica claro um maior **direcionamento do governo para a formação das parcerias** com as organizações especializadas, quando ele tem interesse político. A afirmação feita por SEESP 1, sobre a política adotada no atual governo, acaba respondendo quase que contrariamente, de modo velado, às poucas possibilidades de parcerias mais fortes demandadas mutuamente conforme relatarei adiante.

Conforme análise dos discursos e práticas realizadas até aqui, pode-se perceber alguns dos fatores, que foram profissionalizando o discurso inclusivista, ao mesmo que foram gerando uma série de tensões e conflitos trazidos pelas Diretrizes Nacionais. Exemplo claro de uma das primeiras **desavenças explícitas** foi a proposta de reformulação das Diretrizes da Educação Especial, formulada pelos *Procuradores da República André Carvalho Ramos e Eugênia Fávero* com parecer técnico da Dra. Maria Teresa Mantoan, da Universidade Estadual de Campinas, uma das principais defensoras da *full inclusion*, conforme já relatado. Por meio do Ofício nº 184/2001, de 02 / 10 / 2001, o Procurador da República, Dr. Guilherme Zanina Schelb, encaminhou ao Ministro da Educação *cópia de recomendação ao Conselho Nacional de Educação*, tendo por objeto a educação inclusiva de pessoas portadoras de necessidades especiais (BRASIL, CNE, 2002; BRASIL, CNE, 2006).

A solicitação dos Procuradores reconhece que as Diretrizes exaradas pela CEB / CNE, *apesar de corretas* em suas considerações iniciais e da defesa da

educação inclusiva, ao definirem as políticas relativas ao atendimento especializado na rede regular, *“contrariam os princípios da igualdade e da não-discriminação ao admitirem currículos adaptados em escolas e salas especiais e conseqüentemente certos portadores de deficiência poderão ficar à margem do ensino regular, o que não atende aos mandamentos constitucionais”* (BRASIL, CNE, 2002, p. 1, itálicos do autor). Nesse sentido, pedem a revisão da Resolução, para que se evite qualquer tipo de discriminação à pessoa com deficiência, considerando que esta não pode ficar impedida de freqüentar o ensino regular, e as escolas devem ser dotadas de recursos e meios capazes de dar conta da diversidade dos alunos de tal modo que *diferenciações no interesse do desenvolvimento pessoal dos portadores de deficiência não sejam obrigatórias e, sim, resultantes de uma escolha*. Interpretam, assim, o inciso III do art. 208 da Constituição:

...o termo “preferencialmente” constante da Constituição Federal demonstra que as escolas especiais devem continuar a existir, desde que tenham conteúdo pedagógico, a título de opção para os pais e de atendimento complementar, não eximindo os estabelecimentos de ensino regular de estarem preparados para receber toda e qualquer criança pois, do contrário, a Constituição estará sendo descumprida já que o atendimento não está sendo feito “preferencialmente” na rede regular, mas na rede especial. (PRDF, 2001 *apud* BRASIL, CNE, 2002, p. 2)

Na minha interpretação, em nenhum momento nas Diretrizes há algum tipo de discriminação, mas, pelo contrário, afirma como princípios: “a preservação da dignidade humana; a busca da identidade; e o exercício da cidadania” (BRASIL, CNE, 2002, p. 24). O que ocorre é que tais preceitos levam a equidade, com o oferecimento de oportunidades diferenciadas no processo educacional, garantindo, assim, a igualdade de oportunidades de acesso ao currículo educacional. No texto orientador das diretrizes são, inclusive, mencionados vários exemplos ilustrativos quanto a essas questões.

O parecer da professora Mantoan, mais crítico ainda, ratifica a proposta dos procuradores do ponto de vista pedagógico e questiona o conjunto do Parecer CNE / CEB nº 17/2001. Afirma que, do ponto de vista operacional, a norma daria margem a uma manutenção do modelo organizacional da “integração escolar na qual o aluno tem de se adequar ao ensino regular para cursá-lo” e, com isto, se reproduz a dicotomização e a fragmentação dos sistemas escolares em modalidades diferentes. Também faz várias considerações referentes às políticas educacionais



no sentido de uma inclusão pertinente a aspectos sociais, institucionais e formativos da escola brasileira (PRDF, 2001 *apud* BRASIL, CNE, 2002, p. 2).

As exigências de uma política de inclusão tangem o que a professora denomina de o *especial da educação* em contraposição ao *especial na educação*. Esse último é a manutenção funcional e conceitual da dicotomia entre escola regular e escola especial. Já o *especial da educação* se dá naquelas *escolas capazes de incluir os alunos excluídos, indistintamente, descentrando os problemas relativos à inserção total dos alunos com deficiência e focando o que realmente produz essa situação lamentável de nossas escolas* (BRASIL, CNE, 2002, p. 2, itálico do autor).

Tal situação começou a gerar grandes desavenças entre as organizações especializadas e os autores da proposta, além de dividir opiniões, sendo algumas organizações favoráveis e, a maioria, por sentirem-se ameaçadas, completamente contra as propostas dos procuradores e da professora inclusionista.

Em 22/2/2002, há a aprovação do Parecer CNE / CEB nº 4/2002, com o voto do relator Carlos Jamil Cury, acatando a sugestão da Advocacia Geral da União (AGU), de verificar alguma deformação constitucional e legal nas Diretrizes. Com amplo relatório e claras justificativas para cada ponto questionado, o relator conclui que:

...não encontrou antinomias com o texto constitucional, com textos infraconstitucionais pertinentes. Tampouco encontrou defeitos que desfigurem o preceito constitucional da igualdade, da equidade e da justiça. Uma vez posta a igualdade de direitos, uma vez posto o reconhecimento da particularidade situacional e jurídica dos alunos com necessidades especiais, o Parecer CNE/CEB nº 17/2001 e a Resolução CNE/CEB nº 02/2001 atendem tanto às condições procedimentais de conformidade à lei, quanto satisfazem à justiça no sentido de eliminar discriminações e preconceitos (CURY *apud* BRASIL, CNE, 2002, p. 18).

Os **embates em nome da inclusão** são prolongados até os dias atuais, após a proposta ainda tramitar pela CEB, Advocacia Geral da União, reuniões com organizações especializadas... São vários pareceres e despachos emitidos oficialmente, além dos desgastes gerados junto à opinião pública, com manifestações a favor e contra o pedido de reformulação legal, conforme irei descrevendo cronologicamente.

Voltando à análise cronológica dos fatos, no *Relatório de Gestão 2002*, da SEESP, há total ênfase na inclusão, porém, seguindo os termos das Diretrizes da Educação Especial. Percebe-se uma justificação e certa valoração do trabalho conjunto com as organizações especializadas, em afirmações como a relativa aos resultados do Programa de Desenvolvimento da Educação Especial. Este realizou

diferentes ações voltadas para **ressignificação dos programas de atendimento** a alunos com deficiência mental e física, tais como:

o acompanhamento da implementação da proposta APAE Educadora, acompanhamento e reformulação da concepção e implementação da Proposta Pedagógica da Sociedade Pestalozzi; a ressignificação das Oficinas Pedagógicas como uma estratégia de política de educação profissional para alunos com deficiência mental; a ressignificação das Classes Especiais com base em diagnóstico e a vista da política de inclusão; implementação do Portal de Ajudas Técnicas que inclui Banco de Idéias, Cadastro de Instituições que podem auxiliar na disponibilização de Ajudas Técnicas; implementação de políticas que assegurem acessibilidade ao aluno e início da concepção dos Centros de Referência para Alunos com Deficiência. (BRASIL, SEESP, 2003, p. 1)

Muitas dessas estratégias voltadas diretamente para o apoio das organizações especializadas na solução de problemas que enfrentavam naquele ano, podem demonstrar uma tentativa de maior aproximação do governo. Saliento que, além de ser uma real investida para apaziguar os conflitos relatados, esse ano houve eleições para Presidente da República, já tendo o governo Fernando Henrique Cardoso por dois mandatos, tendo o candidato da situação não muito forte, demonstrado pela vitória do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Cabe por fim, nesta seção ainda comentar um fato significativo ocorrido no final de 2002, no campo das pessoas com deficiência como um todo, que foi a divulgação dos dados do Censo Populacional de 2000, pelo IBGE. Inicialmente causou espanto e surpresas, já que desfazia o índice estimativo da Organização Mundial de Saúde (OMS), aceito por 30 anos, segundo o qual 10% de qualquer população possuía algum tipo de deficiência. É divulgado pelo Censo 2000, que 14,5% da população brasileira (aproximadamente 24,5 milhões de pessoas) possuía algum tipo de deficiência, sendo alterados, inclusive, os percentuais sobre os tipos destas, conforme demonstrado na Tabela 04:

**TABELA 04 – Comparativo dos dados sobre incidência de pessoas com deficiência na população, segundo a OMS e Censo Populacional do IBGE (2000)**

Tipo de Deficiência	OMS	Censo 2000 (IBGE)	Nº de Habitantes (em milhões) segundo o Censo 2000 (IBGE)
Mental	5%	1,24%	2,09
Física	2%	0,59%	0,99
Auditiva	1,5%	2,42%	4,08
Visual	0,5%	6,79%	11,77
Múltipla	1%	-	-
Motora	-	3,32%	5,6
<b>TOTAL</b>	<b>10%</b>	<b>14,5%</b>	<b>24,5</b>

FONTE: OMS e Censo Populacional 2000 (IBGE)

Como se pode perceber, com o aumento do índice estimativo tradicional de 10%, com a diferença de 4,5% para mais, embora já fosse esperado, devido a outros censos e pesquisas realizadas em anos anteriores (por exemplo, PNAD 1998; Censos de 1991, em que a maior incidência era de pessoas com deficiência mental 39,5%), gerou-se grandes contestações, insegurança e resistência entre diferentes segmentos na área. Tal fato se dá, principalmente, devido à metodologia adotada no Censo 2000, estabelecendo diferenças de ordem conceitual e implicando na alteração significativa de percentuais; por exemplo, pessoas com deficiência mental, de 5% para 2,09%; e a deficiência visual que era de apenas 0,5%, passa a ser o tipo com maior incidência, tendo 11,77%.

As diferenças de ordem técnico-conceitual dizem respeito à classificação utilizada para as deficiências que divide e utiliza dois termos (motora e física) para classificar o mesmo tipo de deficiência; a estranheza quanto à classificação “deficiência mental permanente”, já que está não existe de forma temporária; e a ausência da contabilização da deficiência múltipla. Foram, também, consideradas além das incapacidades, pessoas que possuem alguma, ou grande, dificuldade para ouvir, enxergar e caminhar; bem como, permitiu-se a auto-avaliação dos próprios indivíduos pesquisados, considerando o uso de aparelhos auditivos, óculos, lentes de contato, próteses e bengalas (NERI *et al.*, 2003; SASSAKI, 2003; NERI, SOARES, 2004). Por essa nova classificação, tem-se, por exemplo, pessoas com tetraplegia, paraplegia ou hemiplegia (0,44%); falta de um membro ou parte dele (5,32%); alguma dificuldade de enxergar (57,16%), de ouvir (19%) e de caminhar (22,7%); grande dificuldade de enxergar (10,50%), de ouvir (4,27%) e de caminhar

(9,54%); incapaz de enxergar (0,60%), de ouvir (0,68%) e de caminhar (2,3%). Dessa forma, considerou-se como grande maioria às pessoas com deficiência visual, não se levando em conta alguns fenômenos como o envelhecimento populacional, que conforme Neri e Soares (2004) contribui para criação do aumento desse índice<sup>132</sup>. Também sobre a contundente inversão dos índices de deficiência mental e visual, o Presidente da União Brasileira dos Cegos e do CONADE, citado por Sasaki (2003, p. 4) adverte que:

consideramos deficiente [visual] uma pessoa que enxerga menos de 30% com seu melhor olho. Essas pessoas que disseram ter deficiência visual podem ter dificuldade, mas não deficiência real. Pelos dados que estão aí, o Brasil seria um país de cegos.

Apesar da ênfase nas questões técnicas apresentadas nas pesquisas, suponho que as discussões geradas em torno dos resultados do Censo 2000 tinham implícitas questões políticas. Por exemplo, a diminuição do número de pessoas com deficiência mental poderia justificar discursos para diminuição de investimentos na área; ou, a ausência da classificação das pessoas com deficiências múltiplas, que certamente num alto percentual acabam sendo público-alvo de muitas de quase todas as organizações especializadas.

A partir das polêmicas geradas pelo Censo 2000, surgiram outros estudos que trabalharam na interpretação dos microdados gerados por ele. Exemplo disso foi a investigação realizada pelo Centro de Políticas Sociais, da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Banco do Brasil, intitulado *Retratos da Deficiência no Brasil* (NERI *et al.*, 2003), que entre outras análises, demonstra cartograficamente a incidência das pessoas com deficiência e com incapacidade, buscando mostrar diversidade no país, estados e municípios. São realizadas comparações e cruzamentos importantes, a partir do Censo e outras pesquisas, que permitem apresentar que: 13,78% dos brancos apresentam alguma deficiência, enquanto entre negros chega-se a 17,47%; 29% da população com deficiência é considerada miserável; entre outras informações relevantes. Especificamente com relação à educação das pessoas com deficiência, mostram-se os diferentes retratos por região geográfica, concluindo que cerca de 12% dessa população só chega a completar 4

---

<sup>132</sup> Conforme dados do Censo 2000 (BGE, 2003), a proporção de pessoas com deficiência aumenta com a idade, passando de 4,3% nas crianças até 14 anos, para 54% do total de pessoas com idade superior a 65 anos.

anos de estudo, evidenciando a necessidade de ultrapassar as exigências de escolaridade dos níveis regulares.

Enfim, mesmo levando-se em conta as limitações do Censo 2000, pelos efeitos ocasionados após sua divulgação, iniciou-se um estado de alerta. Adiante comentarei outros dados censitários, relativos aos Censos Escolares, realizados pelo INEP, que também são alvo de muitos questionamentos.

#### **4.2.3 A partir de 2003... – A revolução nas práticas das parcerias em nome da inclusão**

A partir de 2003, com o início do governo Luis Inácio Lula da Silva, a SEESP passa por uma série de reformulações, bem como a Política de Educação Especial, que já vinha sendo desenvolvida num processo conflituoso entre a integração e a inclusão. Alguns fatos que acontecem inicialmente já atestam tais questões, como, por exemplo, a indicação da titular da Secretaria de Educação Especial, após uma demora de cinco meses, em meio a muita especulação, tendo nesse período ficado a pasta sob a coordenação interina do professor Rafael Miranda, técnico especialista na área do governo anterior. Historicamente, a indicação sempre foi feita com base nas negociações com as organizações especializadas, sendo a pasta ocupada por pessoas ligadas aos movimentos das APAEs e Pestalozzis, ou técnicos e acadêmicos validados por eles. No Governo Lula, observou-se certa desconsideração de tais aspectos, gerando grandes conflitos.

Nunca na história da educação especial, houve tantas manifestações e indicações, principalmente por grupos “inclusionistas” do terceiro setor, apoiando nomes de pessoas que atendessem aos interesses institucionais e políticos que defendiam. Finalmente, no dia 22 de maio de 2003, o então Ministro da Educação, Cristóvam Buarque, empossou Cláudia Pereira Dutra, historiadora e mestre em História das Sociedades Ibero-americanas, que vinha há um mês ocupando o cargo interinamente. Apesar da experiência como ex-Secretária de Educação do Município de Santa Maria – RS, a Secretária não possuía nenhuma vivência específica na área de Educação Especial.

A decisão foi tomada contra a indicação do próprio partido do governo, já que a Setorial Nacional dos Petistas Portadores de Deficiência havia indicado o nome da educadora Olga Maria Tavares de Souza, responsável pela Coordenadoria de Assuntos de Pessoas Portadoras de Deficiência do Rio de Janeiro, no governo de Benedita da Silva (SACI, 2003). Entre outros nomes cotados e apoiados pelos movimentos tradicionais da área, estava inicialmente da professora Ivanilde Tibola, e depois do professor José Rafael Miranda. Este último passou a assumir a Coordenação Geral de Desenvolvimento da Educação Especial, após a reestruturação funcional da SEESP, ficando responsável por praticamente todas as questões técnicas até o ano de 2005. Vale salientar que ele desempenhou, implicitamente, um papel de apaziguamento político com as organizações especializadas em momentos de grandes embates, já que era respeitado entre estas pelo seu conhecimento técnico.

Como já era de se esperar em toda mudança de governo, gradativamente, a maioria dos técnicos da SEESP – muitos alocados desde 1992 – começaram a ser transferidos de cargos e desligados. Nota-se, também, a **forte aproximação dos intelectuais orgânicos da inclusão**, que não eram muito bem aceitos pelas gestões anteriores, tendo em vista seus posicionamentos radicais com relação à educação inclusiva, e seus históricos de vários conflitos com as organizações especializadas. Estes passaram, estrategicamente a se aproximar da SEESP, sendo muitas vezes contratados como consultores, tendo em vista as limitações de conhecimento técnico que alguns dos novos integrantes da Secretaria possuíam.

O *Relatório de Gestão 2003-2004* apresenta, inicialmente, a nova estrutura organizacional da SEESP que possui abaixo da Secretária a Chefia de Gabinete e duas coordenações: *Desenvolvimento da Educação Especial*, responsável pela execução de 10 programas, e *Planejamento da Educação Especial*, responsável por 04 programas (BRASIL, 2004a). Nesse documento são mostradas as ações realizadas em 2003, descrevendo-as com ênfase as metas (números) alcançadas e os Estados que se beneficiaram. Percebo que a partir da lógica de programas amplos criados em nome da inclusão, que passa a ser a palavra-chave na SEESP, há a retomada do *Estado-educador*, da visão gramsciana, fundamentado no discurso moral da educação para todos, justificado por números e estatísticas.

Nota-se que em nome da retomada de um ampliação do poder do Estado, cabia, nesse momento, resgatar características do “Estado assistencial e a mesmo tempo Estado patrão”, e que para isso deve-se “prevenir os movimentos sociais de massa e transformar a contratação coletiva em instrumento de planejamento” (MOTTA, 1987, p.26). Creio que no discurso governamental, a busca de retomada do público estatal em nome da inclusão reforça o aparelho estatal com o poder das classes e estratos dominantes no momento, estando suas operações “a cargo tanto de burgueses quanto de tecnoburocratas e gestores” (MOTTA, 1987, p. 135-136). Alguns fatos analisados nos discursos da SEESP e das organizações especializadas, vão pondo em evidência tais características dessa nova fase.

De modo geral, a parceria com as organizações especializadas, antes posta em evidência, é timidamente apresentada no Relatório 2003-2004, verificando-se que a ênfase passa a ser nas parcerias internas e intrasetoriais, entre órgãos do próprio governo federal e com os governos estaduais. Um dos entrevistados da SEESP afirma que:

A SEESP hoje tem uma posição no Ministério da Educação onde já se evidencia que ela está **com diversas parcerias internamente**. As secretarias têm trabalhado em conjunto e a SEESP realizando aquilo que é sua função, ou seja, enquanto modalidade que perpassa as outras modalidades e níveis de ensino, subsidiar para que toda política pública tenha contemplado o acesso, a permanência, a progressão, todas as condições necessárias para que o aluno com necessidades educacionais especiais possa ter possibilidades... (SEESP 2, grifo meu).

Por outro lado, há uma discordância por parte do entrevistado OE 2, denunciando o trabalho isolado e não divulgado da SEESP, não havendo uma unificação conceitual e de ação:

Eu percebo uma falta de influência da SEESP nas outras secretarias do MEC, que já era assim, e hoje eu vejo mais. [...] porque você vê que o Governo atual está lançando no próprio MEC uma visão de inclusão social, que está na discussão das cotas nas universidades, cotas para negros, pessoas com baixa renda, corte de pobreza... Mas, hora nenhuma você vê nesses cortes a discussão sobre a pessoa com deficiência. [...] criaram até uma Secretaria de Inclusão Social no MEC, mas eu não vejo que esteja tratando a questão do deficiente, ou ouvindo ele. Pode até ter uma coisa interna, que não foi divulgada, tornada pública, que dê uma visibilidade do que está acontecendo... [...] a SEESP está fazendo um trabalho paralelo (OE 2).

No Relatório da SEESP de 2003-2004, são citadas poucas parcerias com organizações especializadas, apenas para elaboração de publicações, capacitações e material didático:

- produção de cartilhas, vídeos e manuais sobre orientação e mobilidade de cegos voltadas para a inclusão, em parceria com o Instituto Laramara. A Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (FENEIS) teve o projeto de pesquisa para a criação de um *Software Tradutor de LIBRAS*.
- Cursos de LIBRAS e Interpretação de LIBRAS e de Conhecimento Lingüísticos para 200 professores das redes municipal e estadual de São Paulo, junto com a FENEIS.
- *Projeto Interiorizando a LIBRAS*, em parceria com a Associação de Pais e Amigos do Deficiente Auditiva do Distrito Federal (APADA) e Universidade de Brasília (UnB), ofertando cursos de Ensino da Língua Portuguesa para Surdos e cursos de Interpretação de LIBRAS / Português para 360 professores de 90 municípios dos estados de MG, RS, MS, PE, PA e DF.
- *Capacitação de Docentes - Reflexão sobre a Filosofia, Missão e Objetivos das APAEs*, para debater a participação dessas organizações e de seus profissionais no Sistema de Educação Inclusiva;
- Formação continuada de gestores e professores na área de educação profissional para as Federações das APAEs nos estados, além de aquisição de equipamentos e recursos para as oficinas pedagógicas;
- *Curso de Atuação nos Laboratórios do Programa de Informática na Educação Especial/PROINESP*, com capacitação à distância para 328 professores de escolas públicas e ONGs (BRASIL, SEESP, 2004).

No mesmo documento, em compensação, são citadas várias parcerias com governos estaduais, prefeituras e universidades. Exemplo, com as universidades, foi o financiamento pelo PROESP de R\$ 4 milhões, para 10 projetos de pesquisa desenvolvidos por diferentes instituições de ensino superior (BRASIL, 2004a). A entrevistada SEESP 2 cita o programa, vangloriando-se desse trabalho.

Em termos de repasses financeiros diretos para organizações especializadas, por meio dos Projetos de Trabalho Anual (PTAs), é destacada de modo comparativo no relatório analisado, a assistência dada neste sentido, conforme demonstrado na Tabela 05.



**TABELA 05 – Comparativo de Planos de Trabalho Anual (PTAs), recursos desembolsados e metas atingidas**

Itens / Ano	2002	2003
Projetos Apresentados	296	563
Projetos Conveniados	11	180
Média de recursos recebidos por projeto	R\$ 125.932,83	R\$ 92.180, 04
Projetos acima de R\$ 500 mil	08	03
Total de Alocação de Recursos	R\$ 13.432.107,68	R\$ 16.595.407,07
Material pedagógico e de consumo	58.501 alunos beneficiados	383.084 alunos beneficiados
Capacitação de docentes	8.173 professores capacitados	11.578 professores
Eventos apoiados	05	05
Equipamentos e adaptação de escolas	1.668 organizações beneficiadas	3.314 organizações beneficiadas
Profissionalização	2.760 alunos beneficiados	1.078 alunos beneficiados.

FONTE: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Atividades da SEESP 2003-2004**, Brasília, 2004 (documento interno), p. 13-14

Pela Tabela 05, pode-se visualizar a considerável mudança de estratégia de financiamento da SEESP, com relação à gestão anterior. Na medida em que buscava ampliar a cobertura de organizações beneficiadas, também diminuía o valor repassado individualmente para estas. Aparentemente, parece haver uma melhoria na cobertura, contudo, se for considerada a relação projetos conveniados / projetos apresentados, observa-se que em 2002, há uma aprovação de 37,5% destes, enquanto em 2003, de 31,9% da demanda. Pode-se inferir, portanto, que até pode haver uma maior pulverização dos recursos, mas não necessariamente melhoria. Analisando o total de valores repassados via PTAs, conforme descritos no Relatório SEESP 2003-2004, algumas inversões de prioridades são feitas de um ano para o outro. Há um incremento de repasse para as ações de capacitação de professores (quase 199% de 2002 para 2003), adaptações das escolas e material didático. Para isso, há uma diminuição dos recursos para aquisição de equipamentos e realização de eventos. Demonstram-se, dessa maneira os realinhamentos estratégicos assumidos pela SEESP, sinalizando quais os caminhos que seguiria daí em diante.

Todavia, na ótica do entrevistado SEESP 1, os PTAs aparecem como forma de continuidade da política e das parcerias:

...isso [os PTAs] tem evoluído a cada ano. É importante ressaltar também que se você fizer um cálculo, uma estatística dos recursos financeiros que a Secretaria tem designado para o sistema educacional brasileiro, uma boa parte tem ido para as ONGs (SEESP 1)

Destaco que a questão da continuidade nas relações colaborativas entre Estado e sociedade civil é um ponto que aparece repetidamente nas entrevistas realizadas, ora como efeito principal dos conflitos que passaram a existir, ora como desafio a ser superado. Nesse sentido, OE 2 ressalta que:

Um dos grandes problemas na administração pública no Brasil, independentemente de partidos políticos é a descontinuidade. O problema da interrupção de programas em decorrência da mudança de administração pode ser observado até no quarto escalão (OE 2).

Sendo mais explícito quanto a um possível retrocesso nas relações intersetoriais, este entrevistado também afirma:

Historicamente, pelos últimos 20 ou 30 anos, a relação sempre foi muito positiva no sentido de valorização do esforço da sociedade e reconhecimento do que pais e amigos vêm fazendo pela pessoa com deficiência. [...]O sentido de parceria precisa ser enfatizado no atual governo entre a SEESP e as instituições organizadas. Atualmente, sentimos que não existe valorização do trabalho das organizações sociais e, inclusive, um descrédito em relação a estas instituições no sentido de, permanentemente, se atacar o esforço histórico e de qualidade dos pais e amigos de pessoas com deficiência (OE 2)

Nas entrevistas com os gestores da SEESP, tais questões aparecem numa postura defensiva, mostrando-se que ao contrário, houve uma evolução nas parcerias.

A evolução hoje é que as ONGs tinham uma responsabilidade integral, com o passar do tempo começou a se dividir estas questões, o governo começou a colocar as crianças em escolas públicas especializadas e ao mesmo tempo mantendo as ONGs através de parcerias, convênios e que isso tem evoluído muito... Se você perceber essa evolução nas relações entre governo e ONGs é que ambos hoje compartilham responsabilidades. Logicamente, não vamos dizer que está 100%, que são aquilo que... Que está muito aquém em ambas as partes... [porém,] ...isso tem que ficar claro. Essa parceria... Em nenhum momento o Governo teve a intenção de extinguir essa parceria. Isso é uma coisa inadmissível na verdade (SEESP 1).

De modo mais sutil, justifica-se uma necessidade de criar-se uma certa estabilidade: “...o Governo também tem que manter as escolas públicas especializadas nas parcerias e recursos para as ONGS. Assim, temos que manter o equilíbrio de ambas as partes...” (SEESP 2).

Voltando aos discursos documentados, encontrei outro texto complementar relatando os resultados dos *Programas e Ações em Execução na SEESP*, em 2003. Nele são apresentadas as ações da Secretaria no Plano Plurianual (2004-2007) do MEC em que são enquadradas como ações de Educação Especial (BRASIL, 2004b). Interessante observar, todavia, que boa parte destas são concretizadas, principalmente, no caso das publicações que divulgam ações de educação inclusiva.

É citada uma ampliação das ações voltadas para os cegos, no âmbito do *Programa Nacional de Apoio à Educação de Alunos com Deficiência Visual*, em que são criados mais 04 CAPs e 06 Núcleos de Apoio a Produção de Braille (NAPPB); implantadas 18 sala de recursos em diferentes Estados; ampliada a oferta do livro didático de 542 alunos atendidos em 2002 para 2.717 alunos em 2004, atendendo agora, também alunos de 1ª a 8ª série; formação de 150 professores pelo Projeto Interiorizando o Braille; distribuição de 7.500 *kits* com material didático para alunos cegos e 7.500 *kits* para alunos com baixa visão; apoio ao Congresso da ABEDEV; entre outras ações (BRASIL, 2004b).

A reedição do PROINESP em 2003 ocorre de modo completamente diferenciada, instalando 60 laboratórios de informática apenas para escolas públicas especializadas estaduais, municipais e do Distrito Federal. Além dessa inovação, foi realizado processo licitatório para aquisição de equipamentos, *software* e mobiliário organizado pela SEESP e executado pelo FNDE, buscando trazer “maior agilidade, transparência e melhor aplicação do recurso público” (BRASIL, SEESP, 2004a, p. 15). Aqui parece soar uma sutil crítica ao formato anterior do programa que abrangia apenas escolas especiais, tendo sua verba executada por entidades nacionais ou estaduais representativas de movimentos de organizações especializadas.

Em meados de 2003, ocorre mais um fato político gerador de polêmicas. A Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, propõe para a Federação Nacional das APAEs, assinarem, consensualmente, um termo de ajustamento de conduta das APAEs. Tal documento objetivaria a inclusão dos alunos de 7 a 14 anos matriculados nessas organizações nas escolas comuns, de forma paulatina. A

proposta era que em cinco anos, não houvesse nenhuma criança ou adolescente dessa faixa etária, exclusivamente nas escolas especiais mantidas pelas APAEs. Ou seja, deveriam estar nas escolas comuns, com apoio complementar concomitante. Várias foram as interpretações da proposta, certamente ocasionadas, também, pelo receio da concretização do desmonte do sistema privado de educação especial. Segundo a Procuradora, tal proposta “foi aceita e depois distorcida” já que a Federação

Divulgou para o movimento que ao final do prazo ninguém, sem mencionar idades, poderia estar matriculado nas APAEs. E a palavra educacional foi excluída. Mesmo que houvesse alguém querendo fechar uma escola da APAE, o que não é verdadeiro, jamais deveriam ter colocado as crianças em situação de desespero (FÁVERO, In: PERRI, 2004, p. 4)

A procuradora alegou que havia procurado a FENAPAEs para prestar esclarecimentos e, fez questão, de fazer isso pessoalmente num encontro com os representantes das Federações Estaduais das APAEs, onde percebeu que “a resistência maior era quanto à idéia de inclusão” (FÁVERO, In: PERRI, 2004, p. 4)

Gerou-se uma série de tensões, inclusive internas no movimento, dividindo-se opiniões a respeito<sup>133</sup>.

Em março de 2003, são reunidos no Rio de Janeiro, no Instituto Helena Antipoff, 80 especialistas brasileiros com representantes do Banco Mundial para discutir o estágio da educação inclusiva no país. O tema em pauta baseava-se na situação de exclusão que as pessoas com deficiência ainda vivenciavam, tendo em vista que das 6 milhões de crianças e adolescentes com deficiência apontadas pelo IBGE, apenas cerca de 80 mil estavam na escola, segundo o Censo Escolar do INEP. Nessa reunião foi lançada a cartilha *O Acesso de Alunos com Deficiência às Escolas e Classes Comuns da Rede Regular* – ou Cartilha da Inclusão como ficou

---

<sup>133</sup> Nesse período, me encontrava trabalhando no Instituto APAE em São Paulo, vivenciando a pressão da FENAPAEs inclusive pelos boatos de que a APAE de São Paulo já havia concordado com a assinatura do tal termo de ajustamento de conduta. Na verdade, o que aconteceu foi apenas uma reunião com a Procuradora no qual foi apresentada a proposta, sendo deixada para análise.

conhecida<sup>134</sup> – pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Tal documento teve o apoio e apresentação assinada pela SEESP, afirmando que este: “apresenta um referencial para a construção dos sistemas educacionais inclusivos, organizados para atender o conjunto de necessidades e características de todos os cidadãos” (DUTRA, In: FÁVERO, PANTOJA, MANTOAN, 2004)<sup>135</sup>.

A controversa Cartilha é marcada pelo radicalismo de suas autoras trazendo pontos realmente questionáveis quanto ao conteúdo e outros quanto às questões políticas e éticas. No tocante ao conteúdo, por exemplo, defende-se um novo conceito para a Educação Especial argumentando que

...esta sempre foi vista como a modalidade de ensino que podia substituir os serviços educacionais comuns, sem qualquer questionamento a respeito da idade do aluno para quem os serviços comuns estavam sendo totalmente substituídos. Por mais palatável que seja essa possibilidade, dado que muitas crianças e adolescentes apresentam diferenças bastante significativas, não podemos esquecer que esses alunos têm, como qualquer outro, direito indisponível de acesso à educação, em ambiente escolar que não seja segregado, juntamente com seus pares da mesma idade cronológica. A participação desses alunos deve ser garantida nas classes comuns para que se beneficiem desse ambiente escolar e aprendam conforme suas possibilidades. Portanto, o direito ao atendimento educacional especializado previsto nos artigos 58, 59 e 60 da LDBEN (Lei 9394/99) e também na Constituição Federal, não substitui o direito à educação (escolarização) oferecida em Classe comum da rede regular de ensino (FÁVERO, PANTOJA, MANTOAN, 2004, p. 10).

Percebem-se pontos paradoxais do documento já que vindo de um órgão que deve garantir os direitos já instituídos, busca sobrepor conceitos legais impondo condições que lhes são convenientes conforme a interpretação jurídica própria. Alerto também, alguns aspectos referentes ao discurso da participação, conforme assertiva de Esteva *apud* Rahnama (2000, p.203):

<sup>134</sup> A cartilha teve sua segunda edição ampliada, lançada em setembro de 2004, com tiragem de 60 mil exemplares, pelo Ministério Público Federal. Em entrevista, a Profa. Mantoan, afirma que o Ministério da Educação do governo anterior teve contato com esse material, achou muito interessante, mas quando ia bancar a edição da cartilha, no dia 14 de novembro saiu um edital do [presidente] Fernando Henrique [Cardoso] proibindo todas as novas licitações. Então não foi possível que saísse pelo Ministério da Educação. Com o governo atual [eu Mantoan] terei uma audiência na sexta-feira [28 de março de 2003]. Posso dizer que o ministro Cristóvam [Buarque] tem sido muito sensível a questão dos excluídos. Infelizmente a exclusão da pessoa com deficiência não é muito vista, porque ela não sai de casa. E o que você não presenciou na escola, você acha que não existe [...] Os governos achavam que a solução para pessoas com deficiência era oferecer uma instituição especializada. O senso comum dos políticos que se mostram sensíveis à questão é dar verbas para as instituições especializadas. Só que isso mantém a exclusão” (MANTOAN In:SIQUEIRA, 2003, p. 4).

<sup>135</sup> Creio que, nos últimos anos, a SEESP nunca havia publicado tantos documentos, vídeos e outros materiais explicitando e reforçando a inclusão. Analiso apenas alguns textos que foram geradores de polêmicas e conflitos com a sociedade civil.

“Não existem pessoas inertes” [...] Só ativistas maníacos, missionários, interventores obsessivos ou fazedores-do-bem mentalmente programados acham que eles são os únicos que se preocupam com a situação e que as próprias vítimas não o fazem. E é devido à arrogância e à falta de sensibilidade implícitas nessa atitude que sua mediação muitas vezes torna-se manipulativa e contraproducente.

Parece-me que em alguns termos, a Cartilha realmente busca estabelecer uma postura dominante e unilateral, o que pode ser comprovado pelos vários trechos do documento e pelas interpretações que geraram grande embates. Por exemplo, no último capítulo dela há *Recados* aos pais ou responsáveis de crianças e adolescentes com deficiência, os pais ou responsáveis de crianças e adolescentes sem deficiência ou qualquer outra necessidade especial, e por fim, aos professores. Aos professores, vistos como “super-heróis”, em minha concepção, sendo atribuídos a eles as principais responsabilidades do processo inclusivo, dependendo do empenho na “adoção incondicional da não-exclusão, pois incluir, em primeiro lugar, é deixar de excluir” (FÁVERO, PANTOJA, MANTOAN, 2004, p. 49). Quanto aos pais, destaco a seguinte afirmação de caráter controlador:

O seu filho com deficiência tem o direito de acesso à escola comum como qualquer outra criança sem deficiência. Esse direito, em nível de Ensino Fundamental, principalmente, é indisponível. Ou seja, ninguém pode abrir mão, nem ele nem você por ele. [...] Se ele possui deficiência mental, espere dele o máximo possível e dê a ele toda a chance de conviver com pessoas de sua geração, com e sem deficiência, e de aprender o máximo que puder tendo acesso a uma escola comum do ensino regular. (FÁVERO, PANTOJA, MANTOAN, 2004, p. 49).

Devido à Cartilha, várias cansativas confusões foram estabelecidas, entre a procuradora e as educadoras com o então presidente da FENAPAEs. As discussões foram tão intensas, que muitas vezes pareciam ser de cunho pessoal, devido ao radicalismo das inclusionistas e ao conservadorismo de alguns dos dirigentes apaeanos.

O tópico sobre o Ensino Fundamental contido no referido documento, sem dúvida, foi o mais polêmico, gerando uma infinidade de declarações em jornais, revistas da área, denúncias, réplicas e tréplicas... Nesse aspecto, afirmava-se na Cartilha como deveriam ficar as escolas especializadas frente à inclusão, relacionada à proposta descrita anteriormente sobre a matrícula compulsória das pessoas de 7 a 14 anos no ensino fundamental, abordada anteriormente:

Os pais / responsáveis que deixam seus filhos dessa idade sem a escolaridade obrigatória [regular], podem estar sujeitos às penas do artigo 246 do Código Penal, que tratam do crime do abandono intelectual. É possível até que os dirigentes de instituições que incentivam e não tomam providências em relação a esta situação, possam incorrer nas mesmas penas (art. 29, CP). O mesmo pode ocorrer se a instituição simplesmente acolhe uma criança com deficiência recusada por uma escola comum (esta recusa também é crime, art. 8º, Lei 7.853/89), e silenciar a respeito, não denunciando a situação. Os Conselhos Tutelares e autoridades locais devem ficar atentos para cumprir seu dever de garantir a todas as crianças e adolescentes o seu direito de acesso à escola comum na faixa obrigatória (FÁVERO, PANTOJA, MANTOAN, 2004, p. 15)

A FENAPAEs e a FENASP encaminharam o assunto oficialmente, enviando cartas para os órgãos públicos envolvidos, alegando a inconstitucionalidade e falta de ética<sup>136</sup>. Instalava-se pânico e revolta nas organizações especializadas que, além de serem deixadas à margem das novas estratégias de atuação da SEESP, diminuindo as parcerias, agora eram acusadas de criminosas, podendo seus gestores e familiares, serem inclusive presos. Houve toda uma mobilização dos pais indignados com tais questões, que certamente tinham suas razões emocionais, mas também racionais, tendo em vista que a própria Carta Magna coloca para a família a responsabilidade pela educação, supõe-se que da melhor maneira possível.

Buscando defender-se, a Dra. Eugênia Fávero alegou que a intenção do MPF nunca foi essa: “Em relação às escolas especiais, não falamos em extinção, mas sim de uma ressignificação do atendimento que oferecem” (FÁVERO, In: PERRI, 2004, p. 2). Declarou ainda que por ser mãe de uma criança com Síndrome de Down, de 6 anos, percebe como positivos estes conflitos e que nunca deixaria de lado o bem-estar físico e emocional do filho. Num artigo publicado no início de 2005, falando sobre a polêmica, a procuradora afirma que,

...parece que é nesse ponto [o ensino fundamental como direito indisponível] que residem as dificuldades de entendimento. Tais dificuldades são compreensíveis, pois a resistência ao novo é muito comum. Além de novo, o tema é muito delicado. Estamos lidando, muitas vezes, com a "dor" das pessoas. Infelizmente, isso tudo tem sido amplamente explorado por

<sup>136</sup> Contraditoriamente com a ética e democracia, a FENASP e FENAPAEs solicitam ao CONADE no dia 17 de junho de 2005, que impugnasse a participação da Dra. Eugênia Fávero no debate sobre Educação Inclusiva que o Conselho realizou no dia 5 de julho, durante uma das suas reuniões ordinárias, considerando todas as polêmicas geradas pela Cartilha da Inclusão. O requerimento foi indeferido *ad referendum* por “total falta de amparo legal e ético”, tendo parecer do relator e Coordenador da Comissão de Atos Normativos do CONADE (REDE SACI, 2006).

aqueles que sempre são contrários às propostas efetivas de inclusão escolar de alunos com deficiência (FÁVERO, 2005, p.1).

Observa-se que a defesa usando elementos emocionais perante a argüição feita pela sociedade civil, busca de certo modo amenizar os ânimos mais inflamados. Há uma certa suavização com relação às idéias defendidas anteriormente, interpretando outros trechos da Cartilha que até valorizam as escolas especiais quanto ao papel que possuem no atendimento de casos mais graves de deficiência. Afirma que, de tal modo, é preciso que haja **“parcerias** entre ensino comum e especial para atendimento em conjunto do aluno que necessitar, na importância e na experiência das escolas especiais” (grifo meu). No mesmo texto, porém, aproveita para denunciar de modo defensivo que o texto da Cartilha da Inclusão tem sido distorcido por alguns e valorizados por outros:

...já vimos até a publicação de trechos seus [da Cartilha] com inversão de parágrafos. Tudo de forma a tentar desqualificar um documento que só tem a proposta de promover algum avanço no cenário brasileiro de inclusão escolar. E está promovendo: todos os dias recebemos retornos positivos e pedidos de novos exemplares. É isso. Por mais que as pessoas resistam ao "novo", por mais que essa resistência bem intencionada seja indevidamente explorada, por mais que queiram a inclusão apenas como uma idéia, o fato é que "nenhum exército pode resistir a uma idéia cujo tempo chegou" (Victor Hugo). Nós temos certeza de que o tempo da inclusão chegou... (FÁVERO, 2005, p.1).

Dadas as dificuldades criadas, o governo procurou restringir-se a observar, adotando um silêncio estratégico quando buscou não se comprometer mais do que já estava, pelo fato de apoiar e assinar o polêmico documento.

Afastando-se das confusões, a SEESP buscou implementar o programa que se tornou seu carro-chefe, o *Programa Educação Inclusiva: Direito a Diversidade*, que passo a discutir. O Programa foi inicialmente executado pela Sorri Brasil, organização não-governamental que apenas presta serviços de consultoria e assessoria na área. No seu primeiro documento orientador o MEC, assume o compromisso de:

disseminar a política de construção de **sistemas educacionais inclusivos** e apoiar o processo de **implementação nos municípios brasileiros**, colocando as escolas num contexto mais amplo de sistemas educacionais reunindo recursos da comunidade para garantir o atendimento das necessidades educacionais especiais dos alunos. O Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade faz parte de um movimento que compreende a educação como direito humano fundamental e base para uma sociedade justa (BRASIL, 2004a, p. 10, grifos meus).



Em novembro de 2003, foi realizado como ação inicial o Curso de Formação de Gestores e Educadores para a transformação dos sistemas educacionais em sistemas educacionais inclusivos, o qual contou com a participação de 300 educadores de 114 municípios, dos 26 Estados e DF, para se tornarem municípios-pólo. Estruturado num processo de multiplicação piramidal, a partir de 2004, os Dirigentes Estaduais e Municipais passaram a capacitar gestores em 1.900 municípios da sua área de abrangência, entre maio e novembro de 2004. Para tanto, deveriam cumprir uma série de exigências como a assinatura de um termo de adesão entre o MEC, Prefeituras e PNUD – financiador do programa; desenvolver planos de trabalho dos municípios, envolvendo extenso diagnóstico; e parceria com as Secretarias Estaduais de Educação. Assim, podia ser viabilizado o repasse de recursos para capacitação pela SEESP, no valor de R\$ 8 mil para capitais e R\$ 5 mil nos municípios de interior. Além disso, havia mais R\$ 1.000,00 para cada município-pólo, pela capacitação de cada outro município. Os cursos deveriam ter 20 horas, seguindo materiais-padrão disponibilizados pelo MEC, que também foi responsável pela avaliação e acompanhamento das metas do Programa<sup>137</sup> (BRASIL, 2004).

Entre os documento produzidos pelo referido programa está a *Série Educação Inclusiva*, composta por quatro volumes, abordando: fundamentação filosófica, o papel do município, o papel da escola e o papel da família (ARANHA, 2004). Tais materiais além de conter informações referentes a questões ideológicas da educação inclusiva, possuem caráter gerencial, buscando estabelecer, inclusive, uma padronização de indicadores relativos ao acesso e à qualidade do ensino para pessoas com necessidades especiais.

No documento que trata sobre a *Fundamentação Filosófica do Programa Educação Inclusiva*, tem-se declarado como princípios do programa: a identidade pessoal e social e a construção da igualdade na diversidade; a escola inclusiva é espaço de construção de cidadania; o exercício da cidadania e a promoção da paz; e a atenção às pessoas com necessidades educacionais especiais (ARANHA, 2004). Faz-se referência a documentos norteadores da prática educacional para

---

<sup>137</sup> Este processo de capacitação é comentado na entrevista com SEESP 2, reforçando o “moralismo abstrato”, que já comentei anteriormente: “nossa formação foi marcada pela idéia de um sistema de educação especial paralelo ao sistema de educação regular [...] quem faz a mudança não é o professor com a sua capacitação e informação individual... Quem faz essa mudança são esses agentes[gestores]. [...] nós estamos revertendo o enfoque que muitas vezes está presente de que cabe ao professor esta transformação... E o problema então foi de fato entender a gestão como um espaço fundamental a ser trabalhado.”

alunos com necessidades educacionais especiais: *O Saberes e Práticas da Inclusão na Educação Infantil, Saberes e Práticas da Inclusão no Ensino Fundamental, Educação Profissional - Indicações para a Ação e Direito à Educação - Subsídios para a Gestão do Sistema Educacional Inclusivo.*

*O Saberes e Práticas da Inclusão na Educação Infantil*, publicado em 2003, apontando para a necessidade de apoiar as creches e as escolas de educação infantil, a fim de garantir, a essa população, condições de acessibilidade física e de acessibilidade a recursos materiais e técnicos apropriados para responder a suas necessidades educacionais especiais. São apresentadas adaptações curriculares para a educação de crianças de zero a seis anos com necessidades educacionais especiais, na intenção de orientar, esclarecer, propor e enriquecer a prática pedagógica da escola, no que se refere a dificuldades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento (autismo e deficiência múltipla); dificuldades de comunicação e sinalização (surdocegueira e múltipla deficiência, surdez, deficiência visual); altas habilidades/superdotação (MONTE; SANTOS, 2004; SEESP, 2006).

*O Saberes e Práticas da Inclusão no Ensino Fundamental* trata do direito à educação para todas as pessoas, do acesso à escola, e da apropriação do saber como condição para cidadania e da diversidade escolar. Tais documentos são destinados a professores da rede pública de todo o país, pretendendo-se subsidiá-los na ação pedagógica, junto aos alunos com necessidades educacionais especiais. “Apresenta-se em 9 (nove) módulos e orienta o professor quanto aos direitos educacionais dos alunos e quanto à flexibilização curricular, para atender as necessidades educacionais referentes à surdez, cegueira, deficiência mental e múltipla, deficiência física e superdotação” (MONTE; SANTOS, 2004; SEESP, 2006).

A publicação *Educação Profissional - Indicações para a Ação*, é um referencial publicado em 2004, que busca fazer uma interface educação profissional / educação especial (SEESP, 2006). Já a intitulada *Direito à Educação - Subsídios para a Gestão do Sistema Educacional Inclusivo* (GOTTI et al., 2004), apresenta um conjunto de textos que tratam da política educacional no âmbito da Educação

Especial e subsídios legais que devem embasar a construção de sistemas educacionais inclusivos<sup>138</sup>.

Entendo que com essas publicações e outras estratégias já citadas, a SEESP passa além de defender a municipalização e descentralização, a focalizar estrategicamente ações voltadas para o atendimento educacional de tipos de deficiência e necessidades educacionais especiais específicas como a superdotação / altas habilidades e surdocegueira / múltipla deficiência. Estes eram públicos-alvo que nos governos anteriores, apesar de ser dada certa atenção, não mereceram ações mais direcionadas. Assim é que se iniciam, estrategicamente, na atual gestão da SEESP, algumas parcerias pontuais com organizações especializadas que atuam com tais tipos de deficiência, porém, apenas no sentido de promover capacitação de professores<sup>139</sup>.

Há uma crítica explícita ao *Programa Educação Inclusiva*, por parte do entrevistado OE 2, denunciando a diminuição de recursos na área, em detrimento da focalização promovida pelo Programa:

[...] o que aconteceu foi a manutenção de programas já existentes desde o Governo anterior, aos quais se está dando continuidade e o que se mudou um pouco foi então, aonde levá-los e para onde levar estes recursos. Mas, você não vê uma ampliação destes recursos... E pela sinalização que o MEC tem dado essa canalização vai ser dada agora para escola pública [...] identificaram projetos-pilotos nos municípios, em não sei quantas cidades do Brasil, e ali fizeram uma parceria com estes, para desenvolver os núcleos de educação especial numa visão inclusivista. [...] você ainda está na expectativa de resultados de projetos-pilotos. [...] isso para mim é muito duvidoso (OE 2).

Fica claro, também, que a desconfiança quanto à metodologia adotada nos projetos-piloto é devido ao *desprezo e não participação* das organizações especializadas no processo, o que significa na visão do entrevistado “ficar reinventando a roda” dentro de um processo “embrionário”. Se de certa forma o entrevistado tem razão, percebe-se que a o seu descontentamento é devido não

---

<sup>138</sup> Considero que esses documentos, em sua maioria, apenas mesclam a legislação com o discurso governamental da inclusão, expresso de forma entusiasta e excessivamente subjetiva. Como tais aspectos já foram devidamente analisados neste texto, dispensei-me de uma análise mais demorada dos documentos.

<sup>139</sup> Vivenciei um período de discussão das possibilidades das parcerias para capacitação de professores sobre metodologias de trabalho educacional com surdocegos e pessoas com deficiência múltipla, quando prestei assessoria gerencial para o Grupo Brasil de Apoio ao Surdocego e ao Múltiplo Deficiente Sensorial entre os anos de 2004 e 2005. Em 2006, alguns cursos professores da rede pública, ofertados pelo MEC, foram executados por essa ONG.

apenas a aspectos técnicos, mas relativo à perda de poder das organizações especializadas, frente à tomada das decisões públicas, como ocorrera outrora.

Ainda censurando o Programa, OE 2 refere-se aos atores que estão à frente deste: “... começam às vezes a buscar teóricos, que têm o seu valor, mas, que para solução do dia-a-dia, da vida prática, dos problemas cotidianos, tem que ter uma equipe com experiência para lidar com isso. Então, vejo que podemos chegar à conclusão de dinheiro perdido”.

Deve-se destacar que “o dinheiro perdido”, ao qual o entrevistado faz referência veio em boa parte do PNUD, que disponibilizou R\$ 7,5 milhões, para execução do *Programa Educação Inclusiva* até 2006. Para tanto, a meta estabelecida era que fosse implementado atendimento às pessoas com necessidades especiais em escolas comuns, em 4.646 municípios, ou seja 83,5% dos municípios brasileiros<sup>140</sup> (BRASIL, 2006b).

Independente das críticas feitas ao *Programa Educação Inclusiva*, vejo dois aspectos passíveis de reflexão: a “visão romântica” que este passa e a influência do financiamento internacional. O “romantismo” é demonstrado na subjetividade dos textos que fazem apologia à inclusão e que, em alguns momentos, mascaram o caráter instrumental do programa. Quando observa-se a primeira marca pública do programa (ANEXO A), estampada em todas as capas dos materiais, na foto de uma criança loira com Síndrome de Down, bonita e bem vestida, abraçando uma menina sem deficiência numa sala de aula, também se pode aludir ao lirismo da educação inclusiva. Não que se esperasse uma foto apelativa ou aberrações, porém, na prática, sabe-se que tal situação educacional é difícil de ser encontrada nos segmentos de baixa renda, possíveis freqüentadores das escolas públicas regulares. Ou seja, outras diferenças maiores existem, sem contar que tal fotografia fortalece a associação da inclusão diretamente à sua área tida como mais problemática, que é da deficiência mental, identificada, na foto, apenas à síndrome mais associada a esse tipo de deficiência.

---

<sup>140</sup> Nas orientações do Programa Educação Inclusiva, em 2006, e demais documentos deste, observa-se que houve uma mudança da marca anteriormente utilizada e já comentada pela visão “romântica” que passava. Utiliza-se agora um quadro com o rosto de várias crianças com e sem diferentes tipos de deficiência, em estado de alegria, sendo coloridas de diferentes cores (ANEXO B). Parece-me, pelo menos, um pouco mais realístico, podendo representar uma certa evolução conceitual e melhor leitura da realidade por parte da SEESP.

Outro aspecto que se destaca com relação às dificuldades das parcerias com as organizações especializadas, em detrimento do novo programa priorizado pela SEESP, é o descontentamento frente ao discurso da descentralização enfatizado no Programa. Para a SEESP a ênfase na descentralização faz parte do papel do MEC:

O Ministério [da Educação] tem orientações gerais, diretrizes e presta apoio suplementar para que estas diretrizes aconteçam. Mas, as diversas opções de parcerias se dão no plano municipal, local, dentro de um contexto, muito mais que a nível de Ministério da Educação (SEESP 2).

Discordando de tal postura, na visão do entrevistado OE 2, o que tem havido é um processo de transferência apenas de recursos, sem transferir poder de decisão:

A desconcentração é fato. Desde o momento que você teve que aplicar recursos obrigatoriamente e constitucionalmente isso é cobrado no tribunal de contas. [ ] há um repasse – que podemos discutir se é pouco ou muito – [ ] federal também. A desconcentração existe! Agora, a descentralização é possível, desde que o gestor assuma esse caráter de formulador. Quando você tem um gestor-formulador a descentralização se dá, de forma efetiva, pois, já se tem instrumentos e ambiente para isso. Mas, ainda é um problema da postura de gestão (OE 2).

O entrevistado OE 1, reclamando da diminuição das parcerias da sociedade civil com a SEESP, critica a estratégia desta para operacionalizar o processo de municipalização da educação para pessoas com deficiência. Enfatiza as discrepâncias locais das prefeituras em termos estruturais e políticos e sugere soluções:

Em âmbito federal, as parcerias praticamente não existem. No âmbito estadual, a situação varia de Estado para Estado. Em alguns, as parcerias são intensas [...] Nos municípios, a situação varia conforme a organização das entidades e a própria consciência de quem esteja na administração pública. [...] Na minha opinião, deveria haver uma ênfase a partir do Governo Federal para que as demais esferas repetissem estas parcerias em níveis estaduais e municipais (OE 1).

Continuando a análise do último relatório de gestão publicado pelo SEESP (2003-2004), são destacadas outros programas em parceria com agências de fomento internacional. Um exemplo, é o *Programa de Prática Pedagógica na Educação Escolar para o Aluno com Necessidades Educacionais Especiais*, com o objetivo de “desenvolver ações que propiciem o intercâmbio e a troca de

experiências na área da educação especial e a aplicabilidade da política de educação inclusiva em todo o país”. A execução anual do referido Programa, contou, em 2004, com R\$ 788 mil (BRASIL, 2004, p. 12). Mesmo considerando a importância de ações dessa natureza, reflito sobre a influência de padrões internacionais da inclusão tidos como corretos, que parecem nesse período, ser priorizados pela SEESP. Tais padrões, com o discurso de acabar com a exclusão por meio da educação, não estão presentes apenas no âmbito da educação especial, mas em outros níveis e modalidades de ensino. Criticando a influência da cooperação internacional nos programas educacionais na promoção da inclusão, Ferreira (2006, p.32), afirma que:

É certo que as políticas de educação para todos e/ou inclusão, induzidas pelos organismos e agências de fomento multinacionais, têm indicado resultados relativamente promissores em termos de acesso a determinados segmentos da carreira educacional (o processo de focalização), mas ainda sem resultados evidentes em termos de qualidade das oportunidades educacionais oferecidas.

Destaco agora, outro grande *boom* político do ano de 2003 na área da educação de pessoas com deficiência, de repercussão na mídia nacional: o veto presidencial ao projeto de Lei nº 4.853 de 2001, de autoria do Deputado Eduardo Barbosa (PSDB/MG)<sup>141</sup> que dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) o qual propunha a alteração do parágrafo 1º do artigo 2º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. A alteração proposta era do critério usado para a base de cálculo e liberação do dinheiro do fundo. Propunha-se a contabilização dos alunos com necessidades educacionais especiais, matriculados em organizações sem fins lucrativos, no cálculo total de alunos do ensino fundamental, o que representaria mais uma forma de apoio financeiro regular às escolas especiais, assim como outros programas como *Dinheiro Direto na Escola*. O projeto, depois de aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, foi vetado integralmente pelo Presidente da República, em 11/10/2003, sob a justificativa de que a aprovação do projeto colocaria em risco as metas de superávit primário, do ajuste fiscal, do

---

<sup>141</sup> O Deputado Eduardo Barbosa é militante ativo do movimento apaeano, tendo exercido de 1995 a 1999, a presidência da Federação Nacional das APAEs, além de mandatos nas diretorias de APAEs e Federação das APAEs do Estado de Minas Gerais.

controle da inflação e do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, já que aumentaria em R\$ 8,7 milhões no orçamento federal (O GLOBO, 12/10/03).

Tais alegações denotam uma discrepância entre o discurso público de preocupação com a questão social e a prática oficial, uma vez que o aumento de recursos previsto tem pouca significância quando confrontado com o total das despesas gerais previstas no orçamento da União, bem como se torna clara uma priorização da política econômica, em detrimento da política social. Além disso, conforme declarei na época, é necessário pensar em termos de política pública, em oferecer atendimento para as pessoas com deficiência, independentemente da escola comum ou especial em que elas estejam matriculadas. “Esta pessoa deve ser contabilizada como aluno, constando como prioridade no financiamento estatal” (ARAÚJO, In: PERRI, 2003).

É fato que o veto gerou grande revolta por parte das organizações especializadas e políticos, dividindo opiniões, contra e a favor do veto presidencial. O governo recebeu apoio de grupos inclusionistas, que comungavam a posição atual deste, tendo em vista seus interesses para com a SEESP naquele momento. Por exemplo, o Presidente da Federação Nacional das Associações de Síndromes de Down<sup>142</sup>, por exemplo, manifestou em carta pública seu integral apoio à decisão, afirmando que:

[...] não pode ser admitido o repasse das verbas do ensino fundamental para a modalidade Educação Especial, que já tem rubrica própria. As pessoas com deficiência devem ser atendidas pelas verbas do FUNDEF e têm direito de frequentar o ensino FUNDAMENTAL. A Educação Especial serve para apoiar e complementar e não para substituir esse acesso. Por outro lado, essas instituições estão IMPEDIDAS DE OFERECER ENSINO FUNDAMENTAL. De acordo com o artigo 60 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), as instituições privadas especializadas devem ter "atuação exclusiva em educação especial". Também de acordo com a LDB, a educação especial é uma "modalidade" e não nível de escolarização (estes são os ensinos básico - infantil, fundamental e médio - e superior) (SESTARO, 2003, p.1)

Como forma de conciliação, o Presidente Lula instituiu o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), no âmbito do FNDE, com a Lei 10.845, de 5 de março de 2004, que tem dois objetivos:

---

<sup>142</sup> As Associações de Síndrome de Down nascem a partir do rompimento de grupos de pais com organizações especializadas mais tradicionais, as quais criam uma nova organização.

- I - garantir a universalização do atendimento especializado de educandos portadores de deficiência cuja situação não permita a integração em classes comuns de ensino regular;
- II - garantir, progressivamente, a inserção dos educandos portadores de deficiência nas classes comuns de ensino regular (BRASIL, Lei 10.845 / 2004).

Com o PAED nota-se uma tentativa de reparação do governo diante das manifestações e do forte poder político das organizações especializadas. Os recursos financeiros, exclusivamente na categoria econômica de custeio, são destinados às seguintes finalidades:

- a) até 50% na remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; b) manutenção e conservação de instalações e equipamentos vinculados ao ensino especial; c) aquisição de material didático-escolar; e d) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento das atividades de ensino especial (BRASIL, FNDE, 2004).

O valor é repassado anualmente para cada escola, sem celebração de convênio, em parcela única, no valor *per capita* de R\$ 33,50, e calculado com base no número de alunos matriculados, de acordo com o censo escolar do ano anterior ao do atendimento. Para isso, as organizações especializadas potenciais beneficiárias do PAED devem apresentar ao FNDE plano de aplicação com a descrição das ações a serem financiadas, aprovado pelo Conselho do Fundef. No primeiro ano de implementação do programa, foram repassados para 1.538 organizações especializadas, o valor total de R\$ 5.913.670,49<sup>143</sup> dos R\$ 7.403.082,00 orçados, beneficiando 176.228 alunos matriculados em escolas especiais privadas. Dessa maneira, atesta-se um indicador de desempenho de 80,30% de atendimentos de alunos e 73,86% da cobertura de escolas atendidas pelo PAED (BRASIL, FNDE, 2004).

Na opinião da liderança da sociedade civil (OE 2), o PAED reflete uma série de perdas programáticas e retrocessos que vêm ocorrendo dentro da política do MEC no governo Lula:

---

<sup>143</sup> Deste valor, R\$ 2,6 milhões foram gastos em compra de material, R\$1,1 milhão com pagamento de pessoal, R\$ 2,1 milhões com manutenção das escolas e R\$ 251 mil e atividades-meio, conforme informações contidas no Relatório de Atividades do FNDE de 2004 (BRASIL, FNDE, 2004). Por esta breve análise numérica pode-se entender porque se abafou a polêmica gerada anteriormente pelo veto do presidente. Ou seja, passou-se a se suprir, mesmo que precariamente em alguns casos, as necessidades imediatas das organizações especializadas.



A SEESP tinha que continuar brigando muito. Nós tivemos avanços no sentido concreto. Por exemplo, Dinheiro Direto na Escola, se incluiu todas as escolas, inclusive as escolas especiais; no governo anterior, também foi incluído no censo este conceito de estar visualizando as matrículas das pessoas com deficiência no sistema público, computando este indivíduo; o FNDE quando abria um programa seja de transporte escolar ou o que for, ele era conjunto... Hoje, vejo uma tentativa de manter, para não falar que acabou, mas, não se vê a intenção de preservá-los... Inclusive criaram no FNDE um novo programa chamado PAED, onde há um paralelismo onde ao invés de trabalhar com um proposta única[...] você cria um Programa [em que] próprio nome já diz é especial... Ou seja, está criando mecanismos de paralelismo, mais para atender a um clamor público de atos políticos que criaram reação popular e de mídia, do que de fato fazer com estas escolas sejam envolvidas no sistema e sejam revistas pelo MEC como parte de um sistema.

Voltando a análise dos resultados da gestão da SEESP, em 2004, o *Programa Educação Inclusiva*, contabilizou a formação de 23.649 profissionais em 2.583 municípios (BRASIL, 2006). Certamente, nesse ano, deu-se continuidade a ações tradicionalmente realizadas pelos demais programas como o PROINESP, Kit Deficiente Visual, entre outros aos quais não existem mais informações. Pelo último relatório analisado não havia mais informações sobre o ano de 2004. Dessa maneira passo, a analisar os fatos ocorridos entre o ano de 2005 e meados de 2006.

Dando continuidade a série de textos publicados pela SEESP sobre inclusão, em 2005, sai o livreto *Educação Inclusiva Atendimento Educacional Especializado para a Deficiência Mental*, de autoria das professoras Maria Cristina Abranches e Maria Teresa Mantoan, sendo a primeira ligada a APAE Contagem<sup>144</sup>, em Minas Gerais. Este é uma certa adaptação do *Documento Subsidiário à Política de Inclusão de Alunos com Deficiência Mental*, trazendo como exemplo prático de mudança de postura das organizações especializadas, o caso da APAE de Contagem, desenvolvendo o apoio complementar ao da escola comum, com as Salas Ambientais Temáticas (SATs)<sup>145</sup>. É relatado que as salas não possuem o

<sup>144</sup> Esta organização, apesar de ser referência na área, há algum tempo é questionada pelo Movimento Apaeano, por muitas vezes discordar das posturas da FENAPAES, mesmo com relação às posturas mais inclusivas defendidas pela Federação.

<sup>145</sup> Conhecendo e comungando da experiência citada na cidade de Contagem - MG, lembro que outras boas práticas, no sentido da mudança de postura das organizações especializadas, têm ocorrido em outros locais e organizações, mesmo contando com suas limitações quanto à dependência de financiamento centrado na área educacional. Vejo que este representa um dos grandes riscos para as novas significações dessas organizações já que para se manterem, em boa parte, justificam-se na manutenção de uma estrutura de escola regular, delimitada em lei, como já explicado. Nesse sentido, é preciso que também se abram outras possibilidades de parcerias com o Estado nas áreas de saúde e assistência social, por exemplo, para impulsionar tais mudanças de rumo.

modelo de sala de aula do ensino regular, propiciando maiores interações e liberdade entre professor-aluno e entre os alunos, por meio de atividades que os alunos escolhem: “Livros e Filmes – Jogos e Brincadeiras – Dança e Música – Reciclagem – Artes – Dia-a-dia – Dúvidas de Pesquisa” (BATISTA; MANTOAN, 2005, p. 51). Embora publicações como esta possam demonstrar indícios de aproximação entre as organizações especializadas com o governo, na visão do entrevistado OE 2, as “organizações legítimas” para realização das parcerias vem sendo negligenciadas:

As estratégias utilizadas pelo Governo não passam por uma discussão com aqueles que já vêm historicamente exercendo o papel da Educação Especial e até como fomentadores de inclusão, pois, **nós temos muitas organizações que já promovem a inclusão há alguns anos...** Mas, elas não são chamadas para um trabalho conjunto e quando isso acontece é muito pontual, é numa esfera de município e às vezes tem mais facilidade para poder fazer em conjunto com a organização. (grifo meu)

Retornando ao âmbito do *Programa Educação Inclusiva*, em abril de 2005, 266 representantes dos municípios-pólo e das Secretarias Estaduais de Educação participaram do *II Seminário Nacional de Formação de Gestores (as) e Educadores (as)*. Em agosto deste mesmo ano, houve a expansão de mais 38 pólos, ampliando a abrangência do *Educação Inclusiva* para mais 707 municípios, totalizando 2.727 municípios e a formação de 30.818 gestores e educadores. “Desta forma, o programa envolveu, de 2003 a 2005, 54.467 profissionais da Educação” (BRASIL, 2006a, p. 8).

Mais dois documentos importantes foram publicados neste ano: a *Revista Inclusão* e o *Documento Subsidiário à Política de Inclusão*.

A *Revista Inclusão* foi lançada em outubro de 2005, buscando abordar a concepção de educação inclusiva, “constituindo um novo enfoque para a educação especial e trazendo contribuições valiosas para a reflexão sobre a transformação conceitual e prática do sistema educacional” (SEESP, 2006). Em seu primeiro número, traz artigos interessantes falando sobre inclusão, além de entrevistas, resenhas, seção de informes e opinião.

O *Documento Subsidiário à Política de Inclusão* da SEESP traz uma análise sobre as concepções referentes à política de inclusão, a deficiência mental, a educação especial, a formação de educadores e a inclusão. Não se trata de um plano ou programa objetivo para concretizar uma política de inclusão, mas de uma proposta que afirma mais ainda uma revolução nesse campo.

Analisando as referências sobre a educação especial apontadas, verifica-se a ênfase na deficiência mental e não nas genéricas necessidades educacionais especiais. Talvez isso ocorra como mais uma resposta às organizações especializadas que prestam serviços a este público específico, tendo em vista os acontecimentos entre os anos de 2004 e 2005, que mostraram um confronto político sobre diretrizes e financiamento da educação.

Logo na apresentação do referido documento, a Secretária Claudia Dutra, reafirma a idéia de gradação entre integração e o novo paradigma da inclusão. A introdução enfatiza que a inclusão deixa de ser uma preocupação dividida entre governantes, especialistas e um grupo delimitado de cidadãos e passa a ser uma questão fundamental da sociedade. Tal questão se torna extremamente complexa:

instituições criadas para reger o convívio entre os homens tendem a reforçar a discriminação e a criar territórios que classificam e hierarquizam os cidadãos justamente a partir de suas diferenças. As pessoas com deficiência, com síndromes, são historicamente identificadas como páreas sociais em função de um conjunto de igualdades mais ou menos constantes que acabam por definir seu lugar na sociedade: lugar de exclusão (PAULON, FREITAS, PINHO, 2005, p. 7).

Fica subtendido que as instituições a quais se referem seriam as organizações especializadas, identificadas como espaços de segregação. Desse modo, afirma-se que o propósito da política inclusiva é “ocupar-se com a desinstitucionalização da exclusão, seja ela no espaço da escola ou em outras estruturas sociais”. Para tanto, necessita atacar a rede de relações e práticas discriminatórias existentes nestas instituições, que extrapolam “os muros e regulamentos dos territórios organizacionais que as evidenciam” (PAULON, FREITAS, PINHO, 2005, p. 8).

Nos subsídios à dita política de inclusão, interpreta-se que a concepção de Educação Especial, partindo da sua definição na LDBEN, deve ser desvinculada da escola especial. Mais adiante, defende-se que as escolas especiais devem agir como suporte à escola regular comum, interagindo com esta na coordenação de serviços essenciais suplementares de educação, saúde e assistência social. Ou seja, a manutenção da educação especial, desde que em novos moldes, não é contrária à inclusão.

Contradições como esta são encontradas em todo o documento que mais complica que subsidia. Busca-se ratificar a proposta para construção de espaços

inclusivos, já bastante debatida. Chamo atenção para uma afirmação encontrada nos autores, extremamente coerente e relevante:

Percebe-se muitas vezes, que as escolas comuns do ensino regular desconhecem o trabalho oferecido pelas escolas especiais e assim, não conseguem visualizar no que estas poderiam lhes auxiliar no trabalho com alunos com necessidades educacionais especiais. Por outro lado, as escolas especiais projetam as dificuldades para efetivação deste processo nas escolas regulares, quando reforçam à lógica do especialismo que reserva às escolas especiais a “exclusividade” da competência para lidar com alunos com necessidades educacionais especiais (PAULON, FREITAS, PINHO, 2005, p. 33).

Creio que aqui há lucidez quanto ao ponto-chave que marca o período de “barricadas” entre a SEESP e as organizações especializadas: **o especialismo do ensino especial versus a especial educação inclusiva**. Acredito que as questões de que se revestem tais ideologias, que às vezes as fazem parecer antagônicas, refletem, na verdade, o desgaste sofrido entre o MEC e a sociedade civil.

O último texto analisado trata de uma resposta pública do Movimento Apeano, divulgada em maio de 2006 como resposta à proposta do MEC, analisada anteriormente. Aproveitou-se esse momento, considerando o desfecho da problemática iniciada em 2001, devido à solicitação de *Reformulação das Diretrizes da Educação Especial na Educação Básica*<sup>146</sup>.

O *Posicionamento do Movimento Apeano sobre Educação Inclusiva* contextualiza o debate instaurado a respeito da educação inclusiva no Brasil, afirmando que há uma interpretação equivocada da legislação ao se propor à extinção das escolas especiais existentes, eliminando a possibilidade de escolhas entre as formas de atendimento e de ação do poder público.

---

<sup>146</sup> Após reencaminhamento da referida proposta pela SEESP para o CNE, em 12 de março de 2004, sendo uma resposta à solicitação feita anteriormente por esse Conselho de manifestação técnico-pedagógica sobre o assunto. O CNE compôs uma comissão composta por três conselheiros para apresentar estudos sobre a proposta de reformulação (Portaria 1/2004, de 14/9/2004). Após várias análises em 2005, foram realizadas duas audiências. Em 6/4/2005 foram ouvidas as Secretarias de Educação Básica e a Secretaria de Educação Especial. Em 14/9/2005, foram ouvidos representantes da FENAPAEs, SEESP, UNDIME, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Associação de Auxílio a Criança Deficiente (AACD), Fórum Permanente de Educação Inclusiva, CONADE e Ministério Público Federal / Procuradoria da república em São Paulo. Finalmente, juntando-se as doutrinas e relatos favoráveis e contrários à alteração das Diretrizes, em 04 de abril de 2006, por meio do Despacho nº1/2002 do CNE/CEB, o processo é devolvido a SEESP, alegando que o Conselho, “após estudar o assunto durante todos esses anos, não encontra argumentos para promover a alteração da Resolução CNE/CEB nº 2/2001” (BRASIL, 2006a, p. 4)

Uma das interpretações legislativas a que se refere o documento das APAEs, porém de modo menos depreciativo que o que é afirmado, pode ser representada pela verbalização do representante da SEESP, durante uma das entrevistas:

Nós estamos ainda majoritariamente na escola especializada ou na classe especial. Então, temos [que] a maioria dos alunos ainda estão na especializada. Logo, tivemos uma inversão dentro do nosso próprio marco legal. O trabalho do Ministério da Educação tem sido avançar no sentido de ir ao encontro dessa perspectiva que já é hoje parte da nossa legislação. (SEESP 2)

Diante as diferentes traduções legais surge o questionamento: “qual é afinal a melhor forma de educar crianças e jovens com deficiência?” (FEDERAÇÃO..., 2006, p. 3). Com base, numa possível resposta, encontra-se a contundente afirmação do posicionamento do Movimento Apaeano:

O Movimento Apaeano é a favor da inclusão, por isso sempre lutou. Durante toda a sua existência, teve coragem de escutar as vozes de diferentes setores, confrontou diferentes pontos de vista, procurou buscar o consenso, por meio da negociação. Temos procurado sempre nos adequar à legislação educacional brasileira, atuando como escola, oficialmente legalizada (FEDERAÇÃO..., 2006, p. 3)

A conveniência à inclusão demonstrada neste discurso - assim como no caso da SEESP - possui caráter ideológico, buscando apoiar-se na concretude instrumental da proposta APAE Educadora. Ao afirmar a postura da negociação do conflito pelo consenso, acaba firmando que não abre mão de seus propósitos e ações que desenvolve, propondo a parceria baseada na legalidade e subsidiaridade, que historicamente foi construída:

Queremos sim ser **parceiros do governo**, conforme preconiza os textos oficiais, mas queremos que nos considere como tal e **garanta** todas as condições necessárias ao nosso funcionamento. As escolas apaeanas, porém, continuarão fazendo o que têm feito cada vez melhor. [...] As APAEs estarão aqui para apoiar o governo, mas lutando por melhores condições de educação para os alunos com deficiência. (FEDERAÇÃO..., 2006, p. 5, grifos meus)

Fazendo uma retrospectiva histórica da importância das APAEs na vida das pessoas com deficiência, a FENAPAEs faz uma crítica a postura do MEC, que recai em certos aspectos também sobre si:

Os debates educação inclusiva, pelas suas diferentes interpretações, ainda são profundamente emocionais. Alguns documentos, recentemente, publicados pelo MEC, vêm induzindo, equivocadamente, a ação de gestores educacionais que vêm colocando entraves ao funcionamento das escolas das APAEs, as quais vêm se sentindo ameaçadas (FEDERAÇÃO..., 2006, p. 6).

Numa das entrevistas com a liderança da sociedade civil, OE 2, pode-se perceber como a questão emocional é colocada como grande desafio, quando se afirma a necessidade de ter nos órgãos públicos: “profissionais sensíveis, solidários e com perspectivas abertas para múltiplos caminhos, que tenham um diálogo tranqüilo e sereno e que conheçam profundamente a realidade da pessoa com deficiência”.

Concordo com um dos itens do Posicionamento das APAEs ao afirmar-se que “a educação inclusiva não implica, entendemos, na redução do número de serviços educacionais e sim ampliá-los. [...] neste contexto a educação especial não pode e não deve manter-se inalterada”. Creio que para se garantir o direito à educação escolar às pessoas com deficiência, precisa-se investir muito na ampliação de espaços para tal, sejam escolas comuns ou especiais, considerando ainda a pouca cobertura e abrangência desses serviços no país, conforme analiso na próxima seção. Quanto às mudanças na educação especial, entendo que há necessidade de um repensar coletivo das organizações especializadas para uma postura transformadora, considerando que teoricamente sua missão deveria ser utópica: pressupõe acabar com elas próprias, não no sentido de “fechar as portas”, mas rever suas posturas e serviços ofertados, a fim de promover as pessoas com deficiência e não apenas manter estruturas organizacionais (ARAÚJO, 2003b).

Para finalizar a análise, cabe pontuar dois aspectos práticos propostos no documento das APAEs: a focalização do público que devem atender e a resposta conclusiva ao MEC. Buscando garantir que as escolas comum e especial caminhem juntas, o Movimento Apaeano afirma que deve atender a: alunos com maior comprometimento e menos independência; crianças que necessitem de estimulação precoce devendo receber tal atendimento nas organizações especializadas e matriculadas na escola (creche) comum; aluno com mais de dez anos cuja defasagem da idade dificulte sua convivência com alunos das primeiras séries; alunos acima de 14 anos que necessitam de Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional; e pessoas idosas com deficiência. Desta maneira, tenta-se

demarcar melhor o território de atuação das APAEs, de modo conciliado com as escolas comuns, conforme proposto pela SEESP em alguns momentos. Isso fica ainda mais evidente, na conclusão do documento, quando é afirmada a proposta de:

institucionalizar o regime de parcerias e garantir às escolas e garantir às escolas apaeanas, os investimentos necessários para operacionalização de ações educacionais qualitativas, não só dos alunos ali matriculados, mas, também das atividades de atendimento educacional especializado, com base no quantitativo de alunos (FEDERAÇÃO..., 2006, p. 8).

Pelo exposto, a proclamação das parcerias visa, principalmente, à continuidade do financiamento das organizações, assumido há muitos anos pelo Estado. Mesmo propondo uma certa conciliação de interesses, há também uma certa ironia e crítica ao se tratar dos dilemas da qualidade dos serviços educacionais e da quantidade de alunos matriculados, a qual trato na próxima seção.

Pelos documentos e entrevistas analisados até então, pode-se recompor as relações entre Estado e organizações especializadas, no período de 2003 até os dias atuais, ficando declarados conflitos em nome da inclusão, e tendo *parcerias pontuais* (SERVA, 1997) sob a tutela do Estado. A afirmação do entrevistado OE 2, talvez, seja um resumo do sentimento da sociedade civil quanto à atualidade das parcerias com Estado:

Eu vejo um momento tenso... percebo em todas as esferas, tanto nos Estados, Municípios e União, [...] é uma relação realmente tensa, se não toda ainda desligada, é uma relação em que não buscam as organizações para um planejamento conjunto. As estratégias utilizadas pelo Governo não passam por uma discussão com aqueles que já vêm historicamente exercendo o papel da Educação Especial e até como fomentadores de inclusão [...] elas não são chamadas para um trabalho conjunto e quando isso é acontece é muito pontual... (OE 2)

Deve-se lembrar, porém, que ainda em 2006, pode haver novos fatos que mudem completamente o sentido das parcerias, mesmo em vista das tensões, haja vista que se aproximam novas eleições presidenciais, podendo alterar completamente o comportamento do Estado e da sociedade civil, como visto em outros períodos analisados.

Sintetizando as idéias apresentadas sobre o período tenso, ousou afirmar que na atualidade vivencia-se na área uma disputa do “poder-sobre”, num modelo em que se predomina a dominação tradicional, reducionista e contraproducente,

conforme a visão de Follet (In: GRAHAN,1997). É o Estado que atualmente busca ter o “poder-sobre” o privado, com relação à educação (especial ou inclusiva) das pessoas com deficiência; e o privado que há muito tempo deteve o “poder-sobre” a educação especial e propõe, pelo menos no âmbito discursivo, o “poder-com”<sup>147</sup>.

#### 4.2.4. A questão inclusão / integração vista a partir dos Censos Escolares

Como já afirmado, a partir de 1998 há uma certa padronização dos dados estatísticos referentes à Educação Especial no Censo Escolar, bem como são feitas progressivamente adequações, por meio do Censo da Educação Especial, desde 2000, ambos coordenados pelo INEP. Com isso, desenvolve-se mais uma vertente de discussão da alternativa por parte do Estado, iniciando um processo de afirmação da integração / inclusão em termos numéricos, o que ousou chamar de “inclusão censitária”.

A partir, principalmente, do ano 2000, há uma ênfase, por parte do governo, quanto aos resultados do incremento das matrículas em classes comuns, afirmando que conforme o Censo Escolar, o atendimento a pessoas com deficiência passou de 41,2 mil, em 1998, para 75,3 mil naquele ano. Conforme descrito no relatório de Gestão da SEESP de 2001, havia aumentado o processo de integração, principalmente na região Sul, onde o crescimento chegou a 174%, tendo em vista que “[...] a parcela de alunos atendidos em **classes de integração** passou de 13% para 21,1%” (BRASIL, SEESP, 2002, p. 3, grifo meu).

Assim, fortalecia-se uma onda pela utilização do poder dos números e estatísticas, para justificar os discursos subjetivos da inclusão. Nesta tendência, os números, principalmente dos Censos Escolares, passam a ser principais *advogados de defesa* da educação inclusiva. Na entrevista com SEESP 1, fica explícito isso:

[...] veja que em 1998 enquanto nós tínhamos mais ou menos 180 mil alunos matriculados, hoje em 2003<sup>148</sup> estamos com 504 mil alunos inseridos

<sup>147</sup> A noção de “poder-com” foi desenvolvida por Follet, tendo em vista que este origina-se da união de poderes individuais, em que cada uma das partes tem poder exclusivo e soberano derivado da combinação de conhecimentos, experiências e habilidades específicas relativas a elas. A autora mostra que “a essência do processo social não é a semelhança, mas a harmonização das diferenças através da interpenetração.” (FOLLET *apud* GRAHAN, 1997)

<sup>148</sup> Entrevista realizada em 2004, por isso o entrevistado refere-se aos dados de 2003.



dentro do sistema de ensino. É justamente isso, o Ministério tem se preocupado em difundir a política da Educação Especial [ ] dentro do processo de inclusão. [...] Então, na medida em que a política vai sendo conhecida e implementada, os gestores dos sistemas educacionais vão tomando um conhecimento de que existe uma legislação... [Os] diretores de escolas e professores vão tendo acesso às informações... Você percebe que o número de matrículas, que é a consequência disso tudo, tem aumentado cada vez mais, a cada ano no sistema regular de ensino (OE 2).

Os Censos Escolares passam a ser vistos como epítetos da inclusão pela SEESP, gerando desconfiança por parte das organizações especializadas que ironizam a questão:

[ ] eu não consigo ainda perceber e não debrucei em dados do MEC – pode ser até que o Governo com os dados do Censo enxergue isso – mas, nós não conseguimos ainda ver, quais as deficiências que realmente estão sendo incluídas. Porque eu não vejo, por exemplo, sucesso ainda com a deficiência mental. O MEC anunciou um aumento de matrículas, mas eu não sei como que este censo está sendo respondido, se um distúrbio de aprendizagem ou emocional está sendo incluído, ou as questões da deficiência visual e baixa acuidade visual, ou baixa acuidade auditiva já se inclui como uma deficiência... (OE 2).

De um instrumento de controle e transparência que deveriam representar, os Censos são alvo de conflitos e utilizados aleatoriamente, para significar ou banalizar a inclusão, dependendo por quem os interprete.

Considerando tais divergências, torna-se importante destacar alguns aspectos quanto à evolução das matrículas das pessoas com deficiência e outras necessidades educacionais especiais demonstradas nos últimos nove Censos Escolares, já que estes são colocados como instrumentos para qualificar a demanda de alunos pelos sistemas de ensino, conforme afirmado na Resolução CNE / CEB nº 02/2001, no Art. 2º, Parágrafo único:

Os sistemas de ensino devem conhecer a demanda real de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, mediante a criação de sistemas de informação e o estabelecimento de interface com os órgãos governamentais responsáveis pelo Censo Escolar e pelo Censo Demográfico, para atender a todas as variáveis implícitas à qualidade do processo formativo desses alunos (BRASIL, 2001c, p.89)

A seguir analiso, sucintamente, algumas tabelas contendo resultados desses levantamentos anuais, no período entre 1996 e 2005.

A Tabela 06 registra a evolução de matrículas por tipo de atendimento educacional e tipo de necessidade educacional especial, como é classificada pelo senso.

**TABELA 06 – Matrícula de alunos com necessidades educacionais especiais, por tipo de atendimento educacional e tipo de necessidade educacional especial, de 1996 a 2005**

TIPO DE ESCOLA	ANO									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>ESCOLA OU CLASSE ESPECIAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>86,98%</b>	<b>83,09%</b>	<b>78,63%</b>	<b>79,90%</b>	<b>75,32%</b>	<b>71,20%</b>	<b>65,53%</b>	<b>59,04%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>201.142</b>	<b>334.507</b>	<b>293.403</b>	<b>311.354</b>	<b>300.520</b>	<b>323.399</b>	<b>337.897</b>	<b>358.898</b>	<b>371.383</b>	<b>378.074</b>
Deficiência Visual	8.081	13.875	8.963	9.071	8.019	8.570	9.622	9.464	11.373	12.055
Deficiência Auditiva	30.578	43.241	35.163	36.945	35.545	36.055	35.582	36.242	36.688	35.159
Deficiência Física	7.921	13.135	13.161	12.093	10.764	12.182	11.817	12.316	14.409	13.933
Deficiência Mental	121.021	189.370	170.134	181.216	178.005	189.499	199.502	211.110	227.562	239.356
Múltiplas Deficiências			40.593	43.237	41.726	47.086	50.484	54.643	58.605	56.184
Altas Habil. / Superdotação			911	468	454	692	625	752	406	
Condutas Típicas			7.067	7.102	7.739	9.190	9.744	10.890	22.340	21.478
Outras	33.541	74.886	17.411	21.222	18.268	20.125	20.521	23.481		
<b>ESCOLA COMUM COM SALA DE RECURSOS</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>5,48%</b>	<b>6,58%</b>	<b>7,94%</b>	<b>9,31%</b>	<b>11,04%</b>	<b>12,65%</b>	<b>17,50%</b>	<b>17,93%</b>
<b>TOTAL</b>			<b>18.488</b>	<b>24.665</b>	<b>30.334</b>	<b>37.679</b>	<b>49.512</b>	<b>63.766</b>	<b>99.178</b>	<b>114.834</b>
Deficiência Visual			1.931	2.859	2.849	2.867	3.360	3.951	9.181	9.656
Deficiência Auditiva			3.946	4.903	5.328	6.279	7.689	8.772	13.797	14.720
Deficiência Física			716	690	737	1.229	1.368	2.132	5.651	6.681
Deficiência Mental			5.050	6.680	8.852	10.980	15.004	19.084	38.576	46.148
Múltiplas Deficiências			594	1.027	1.013	1.331	1.846	2.461	5.756	5.270
Altas Habil. / Superdotação			158	160	178	186	154	457	6.803	225
Condutas Típicas			480	858	1.106	1.094	1.555	2.350	25.445	31.069
Outras			5.613	7.488	10.271	13.713	18.536	24.559		
<b>ESCOLA COMUM SEM SALA DE RECURSO</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>6,65%</b>	<b>10,32%</b>	<b>13,44%</b>	<b>10,79%</b>	<b>13,64%</b>	<b>16,14%</b>	<b>16,97%</b>	<b>23,02%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>22.435</b>	<b>38.680</b>	<b>51.361</b>	<b>43.665</b>	<b>61.192</b>	<b>81.375</b>	<b>96.192</b>	<b>147.409</b>
Deficiência Visual			1.579	6.704	8.058	5.663	7.275	10.770	24.297	41.938
Deficiência Auditiva			3.475	6.004	7.917	7.344	9.151	11.010	11.843	16.532
Deficiência Física			2.586	4.623	6.659	5.746	8.167	10.210	11.374	16.710
Deficiência Mental			6.193	10.276	13.288	12.517	16.515	21.312	25.434	37.442
Múltiplas Deficiências			1.395	2.485	3.679	2.757	3.836	5.179	6.322	6.867
Altas Habil. / Superdotação			118	600	126	106	331	466	797	638
Condutas Típicas			1.447	1.287	2.677	1.380	2.371	3.618	16.125	27.303
Outras			5.642	6.701	8.957	8.152	13.546	18.810		
<b>TOTAL DE MATRÍCULAS</b>	<b>201.142</b>	<b>334.507</b>	<b>337.320</b>	<b>374.699</b>	<b>382.216</b>	<b>404.743</b>	<b>448.601</b>	<b>504.039</b>	<b>566.753</b>	<b>640.317</b>

FONTE: MEC/INEP

Observa-se que de 1998 a 2000, mesmo considerando a não padronização do primeiro ano, há um movimento de queda em termos percentuais (-8,35%) das matrículas nas escolas especializadas ou classes especiais, e pequeno

incremento nas escolas comuns com sala de recurso (+2,46%) e sem sala de recursos (+3,67%). Tais tendências, não implicam, necessariamente, na diminuição do número de matrículas (mesmo considerando a queda em 2000, apenas nas escolas ou classes especiais), mas na participação dos tipos de atendimento educacional sobre o total de matrículas anuais. Tais fatos, provavelmente, ocorrem em virtude do processo de transição e adequação do discurso da integração à inclusão.

De 2000 a 2002, mesmo continuando a inclinação percentual negativa nas escolas especiais, vê-se um considerável aumento de pessoas com deficiência mental matriculadas (de 178.005 para 199.502). O mesmo ocorre, proporcionalmente, nas escolas comuns com e sem salas de recursos. Tais números levam a crer num possível impacto das Diretrizes Curriculares da Educação Especial na Educação Básica, em 2001, quando paralelamente várias organizações especializadas buscaram adequar os serviços educacionais ofertados às exigências legais. Nesse período, as organizações atuantes com a deficiência mental (APAEs e Pestalozzis, principalmente) estavam implementando suas novas propostas pedagógicas, conforme já mencionei.

O aumento de matrículas de pessoas com deficiência mental nas escolas especiais, torna-se maior após 2003, saltando de 211.110 para 239.356 (em 2005); de 19.084 para 46.148 nas escolas comuns com classe de recursos; e de 21.312 para 37.442 nas escolas sem classe de recursos.

Tendo em vista tais incrementos, a partir de 2003, torna-se notícia nos principais jornais do país que *crece a inclusão de alunos especiais nas escolas*, com o MEC divulgando num discurso generalista que “para cada 100 estudantes com deficiências, 29 estão matriculados em classes comuns” (ESTADO DE SÃO PAULO, 02/08/2003).

Cabe aqui explicar que, em 2004, o INEP classifica as pessoas com deficiência visual em *cegos* (7.603) e *baixa visão* (20.916); as com deficiência auditiva em surdos (surdez profunda – 27.387) e deficientes auditivos (surdez leve ou moderada – 34.938). Em 2005, também são divididos os deficientes mentais (ainda maioria – 278.167), pessoas com Síndrome de Down (34.726) e autistas (12.627). Além disso, no último Censo foi incorporada a surdocegueira como

categoria deficiência única<sup>149</sup>, totalizando 1.157 alunos, sendo 585 em escolas especiais e 391 em escolas com sala de recursos<sup>150</sup>.

Curioso analisar o considerável incremento nas matrículas de alunos com condutas típicas, entre 2002 e 2005, que no caso das escolas especiais cresce em média 54% e nas escolas comuns 90%. Esses índices sobre os totais de alunos matriculados em cada tipo de escola, considerando possíveis erros sobre como o conceito de condutas típicas vem sendo interpretado, podem representar discrepâncias (para mais ou menos) nas comemorações feitas pela SEESP ao afirmar o crescimento da inclusão de alunos com deficiência.

Outras investigações em maior profundidade podem ser feitas pela Tabela 06, porém não é minha intenção esgotá-las, mas apenas demonstrar alguns aspectos que têm fundamentado discursos em nome da integração / inclusão para justificar a diminuição das parcerias com as organizações especializadas. Tal fato pode ser mais bem fundamentado pela análise da próxima tabela, que mostra a participação do especial e do regular, do público e do privado no atendimento educacional às pessoas com deficiência.

---

<sup>149</sup> Tal fato se dá pela convergência de interesses técnicos advindos da luta de movimentos organizados da sociedade civil, como o Grupo Brasil de Apoio ao Surdocego e ao Múltiplo Deficiente Sensorial, e interesses políticos da SEESP em diversificar os tipos de deficiência para as quais tem dado atenção. Como já relatado, percebe-se que nas gestões anteriores não havia tanta ênfase na surdocegueira, superdotação / altas habilidades e autismo.

<sup>150</sup> Os números referentes aos surdocegos estão incorporados na tabela 06 como múltiplas deficiências. A incorporação dessas novas categorias criadas em 2004 e 2005 em outras existentes anteriormente foi feita para permitir um certo grau de comparabilidade.

**TABELA 07 – Número de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais, por tipo de estabelecimento na rede pública e privada, de 1996 a 2005**

Ano Tipo de Atendimento por Rede de Ensino										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Escolas Especiais da Rede Pública	121.217	172.782	137.524	136.681	131.963	130.494	134.604	139.075	136.711	134.311
Escola Comum com Sala Recursos	0	0	18.488	24.665	30.334	37.679	49.512	63.766	99.178	114.834
Escola Comum sem Sala de Recursos	0	0	25.435	38.680	51.361	43.665	61.192	81.375	96.192	147.409
<b>TOTAL REDE PÚBLICA</b>	<b>121.217</b>	<b>172.782</b>	<b>181.447</b>	<b>200.026</b>	<b>213.658</b>	<b>211.838</b>	<b>245.308</b>	<b>284.216</b>	<b>332.081</b>	<b>396.554</b>
Escolas Especiais da Rede Privada	79.925	161.725	155.879	174.673	168.557	192.905	203.293	219.823	234.672	243.763
<b>TOTAL REDE PRIVADA</b>	<b>79.925</b>	<b>161.725</b>	<b>155.879</b>	<b>174.673</b>	<b>168.557</b>	<b>192.905</b>	<b>203.293</b>	<b>219.823</b>	<b>234.672</b>	<b>243.763</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>201.142</b>	<b>334.507</b>	<b>337.326</b>	<b>374.699</b>	<b>382.215</b>	<b>404.743</b>	<b>448.601</b>	<b>504.039</b>	<b>566.753</b>	<b>640.317</b>
% REDE PÚBLICA / TOTAL GERAL DE MATRÍCULAS	60,3%	51,7%	53,8%	53,4%	55,9%	52,3%	54,7%	56,4%	58,6%	61,9%
% REDE PRIVADA /TOTAL GERAL DE MATRÍCULAS	39,7%	48,3%	46,2%	46,6%	44,1%	47,7%	45,3%	43,6%	41,4%	38,1%

FONTE: MEC / INEP

Pela tabela 07, pode-se atestar a concentração das matrículas das escolas privadas de educação especial na qual há uma ascensão em 1997 e constância até 2002 (média de 45%). Por outro lado, na rede pública, o acréscimo de matrículas se dá, principalmente, nas escolas com sala de recursos, de pouco mais de 30 mil alunos, entre 1998 e 2002, na perspectiva da chamada integração, e de cerca de 36 mil alunos na perspectiva da chamada inclusão (escolas comuns sem sala de recurso). Sabe-se que, tradicionalmente, as redes públicas investiram mais na constituição de classes especiais e salas de recursos que em escolas especiais (FERREIRA, 2006).

Há uma evolução relativamente constante nas matrículas comuns e especiais, entre 1998 e 2003, quando se registra um aumento médio das matrículas totais de 10% ao ano, num quadro de estabilização na educação especial e até decréscimo no ensino fundamental como um todo. As 503.570 matrículas da educação especial, em 2003, representam 0,9% das vagas ocupadas na educação básica, no mesmo ano (57.068.378). Isso ocorre devido à tendência da

transferência de vagas do ensino fundamental das redes estaduais para as redes municipais. Por outro lado, há uma constância marcante na participação da rede privada, tendência que, segundo Ferreira (2004) é trazida das décadas de 80 (41,5%) e 90 (47,5%).

Considerando tais apontamentos, questiono se realmente pode-se afirmar que há uma ampliação da escolarização pública estatal, tendo em vista que os percentuais de 1996 e 2005 das escolas públicas são quase idênticos (60,3% e 61,9%, respectivamente), repetindo-se o fato quanto à rede privada (39,7% e 38,1%). Dessa maneira, não é possível entender, pela organização dos dados dos Censos Escolares, se o crescimento da inclusão comemorado pela SEESP, nos últimos anos<sup>151</sup>, se deve à expansão geral de matrículas ou à redistribuição de vagas entre os diferentes serviços. Nesse mesmo raciocínio, cabe uma crítica com relação a ascensão das matrículas, tendo em vista que a população total de pessoas com deficiência no país. Mesmo com as divergências sobre o último Censo do IBGE (2000), se for examinado que existem de 2,1 milhões de pessoas com deficiência em idade de 0 a 14 anos, as 640.317 matrículas registradas, em 2000, mostram que há uma oferta de serviços educacionais a apenas cerca de 30% dessa população. Estariam, de tal modo, 70% “excluídos”, seja do público ou do privado, do especial ou comum. Caso ocorra um incremento médio relativo a 50% por ano nas matrículas do ensino comum e diminuições na oferta do ensino especializado, se precisarão de algumas dezenas de anos para promover a integração / inclusão dos *desafiliados* da escolarização.

Para concluir as inferências sobre as estatísticas oficiais, cabe acompanhar a evolução do número de estabelecimentos de ensino especial e comum, colaborando para complementar o entendimento de alguns desses fatos (Tabela 08).

---

<sup>151</sup> Os dados dos Censos Escolares têm sido amplamente divulgados pela SEESP em diferentes meios de comunicação, justificando o aumento da inclusão, que conforme declaração da Secretaria Claudia Dutra, dada em 2005: “o crescimento se deve, principalmente, às ações deflagradas pelo MEC para transformar o sistema de ensino num sistema inclusivo, considerando que todas as crianças têm acesso à escolarização” (DUTRA *apud* JACINTO, 2006). As ações referidas são do Programas *Educação Inclusiva, Interiorizando Libras e Braille, Programa Nacional do Livro Didático*, entre outros citados pela Secretaria.

**TABELA 08 – Número de estabelecimentos de ensino especial e comum, com e sem classe especial e sala de recursos, com alunos com necessidades educacionais especiais matriculados, por dependência administrativa, entre 1996 a 2005**

Tipo de Estabelecimento por forma de atendimento e dependência administrativa*		Ano							
		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Escola Exclusivamente Especial	Federal	1	2	2	2	2	2	2	2
	Estadual	198	186	183	178	186	184	173	169
	Municipal	253	243	266	267	271	291	304	308
	Privada	1.529	1.681	1.760	1.917	1.950	2.032	2.100	2.171
	<b>Total</b>	<b>1.981</b>	<b>2.112</b>	<b>2.111</b>	<b>2.364</b>	<b>2.409</b>	<b>2.509</b>	<b>2.579</b>	<b>2.650</b>
Escola Comum com Classe Especial	Federal	1	1	1	1	1	1	1	1
	Estadual	2.966	2.760	2.614	2.443	2.263	2.207	2.093	1.948
	Municipal	1.509	1.727	1.840	1.985	2.046	2.151	2.240	2.368
	Privada	100	116	84	72	76	72	71	86
	<b>Total</b>	<b>4.576</b>	<b>4.604</b>	<b>4.539</b>	<b>4.411</b>	<b>4.386</b>	<b>4.431</b>	<b>4.405</b>	<b>4.403</b>
Escola com Classe Comum (integração) com sala de recursos	Federal	2	0	3	3	0	1	6	8
	Estadual	806	935	1.104	1.492	1.770	2.047	2.235	3.736
	Municipal	504	1.162	1.222	1.937	2.171	3.708	7.261	8.671
	Privada	49	81	80	168	175	259	713	1.277
	<b>Total</b>	<b>1.361</b>	<b>2.178</b>	<b>2.409</b>	<b>3.600</b>	<b>4.662</b>	<b>6.015</b>	<b>11.215</b>	<b>13.692</b>
Escola com Classe Comum (integração) sem sala de recursos	Federal	5	4	5	4	5	10	6	15
	Estadual	1.736	3.224	4.109	3.157	3.829	5.027	5.694	6.833
	Municipal	2.146	4.046	5.923	5.311	7.961	9.902	11.951	17.763
	Privada	389	742	1.146	1.233	1.537	2.006	1.899	2.514
	<b>Total</b>	<b>4.276</b>	<b>8.016</b>	<b>11.183</b>	<b>9.705</b>	<b>13.332</b>	<b>16.945</b>	<b>19.550</b>	<b>27.125</b>
<b>TOTAL GERAL DE ESTABELECIMENTOS</b>		<b>12.194</b>	<b>16.910</b>	<b>20.242</b>	<b>20.080</b>	<b>24.789</b>	<b>29.900</b>	<b>37.749</b>	<b>47.870</b>

\* uma mesma escola pode ter multiplicidade de formas de atendimento.

FONTE: MEC / INEP

De modo geral, percebe-se pela tabela 08, que há entre 1996 e 2005 um aumento de estabelecimentos envolvidos com a educação das pessoas com deficiência. A progressão anual de em média 4.000 estabelecimentos por ano, até 2002, duplica a partir de 2003. Sem dúvidas, isso ocorre pela diminuição das escolas e classes especiais da rede estadual, assim como pelas ações empreendidas pela SEESP, na busca pela municipalização do ensino. Deve-se salientar, contudo, que o total dos 47.870 estabelecimentos registrados em 2005 representam apenas 23% do total de estabelecimentos de Educação Básica (207.234).

Conforme dados da SEESP, a cobertura municipal com matrículas na Educação Especial subiu de 65% em 2002 (3.612 dos 5.560 municípios) para 71% em 2003 (3.952 municípios) e 77% em 2005 (4.273 municípios) (BRASIL, SEESP, 2006).

É, também, importante notar que, paulatinamente, tem havido um incremento de escolas comuns da rede privada com sala de recursos (de 48 em 1998 para 1.277 em 2005) e sem sala de recursos (de 389 para 27.125 estabelecimentos). Vislumbra-se, assim, que tem aumentado o interesse desse segmento pela integração / inclusão. Isso pode ocorrer tanto pelas pressões sofridas devido a legislação, bem como a possibilidade de haver um novo mercado de atendimento educacional nas escolas privadas lucrativas, o que pode ser, até mesmo, um fator que contribui para a revolução nas práticas das parcerias intersetoriais.

Enfim, pela análise dos dados dos Censos Escolares, percebo que, na dança matemática frente aos fatos sociais, fortalece-se a fala de uma espécie de “inclusão censitária” a qual se deve ficar alerta. Não se trata apenas de se ter uma discussão com questionamentos vagos entre os dilemas sobre o quantitativo e o qualitativo da educação. Deve-se atentar, como nas bulas legais, que nas estatísticas oficiais sobre a integração / inclusão, a rede de significações é muito mais complexa do que se pode imaginar, considerando as providências includentes, baseadas em interpretações legislativas diversas ou no forte e louvável desejo de detentores do poder e autoridade (CARVALHO, R. 2003a).



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Nem tudo que se enfrenta pode ser modificado,  
mas nada pode ser modificado até que seja enfrentado.*  
(Albert Einstein)

Ao longo desta dissertação, busquei mostrar como as relações Estado / sociedade civil no Brasil vem ocorrendo num processo de promiscuidade constitutiva, com ações de distanciamento e aproximação, conforme os interesses políticos contextuais. A partir da redemocratização do país, das propostas de Reforma Estatal e do discurso proposto pelo *terceiro setor* de uma visão gerencialista do social, evidenciam-se “novas” formas de relacionamento, que estão baseadas na colaboração intersetorial por meio das parcerias. Estas são revestidas de ambigüidades entre o econômico e o político, o instrumental e o substantivo, sendo fundamentadas pela busca da promoção da cidadania e inclusão social.

No campo das políticas voltadas às pessoas com deficiência, vários sofismas verbais fundamentaram, historicamente, as relações entre a burocracia estatal e as complexas organizações especializadas no atendimento dessa população. No limite da quase publicização do privado, que durante anos foi o principal responsável pelos serviços especializados com financiamento estatal, tal cenário começa a mudar a partir das propostas de integração e inclusão. Surge, dessa forma, uma multiplicidade de direcionamentos propostos, tendo como trilha comum a educação escolar, como direito subjetivo a todo e qualquer pessoa.

De um lado, o descrédito do público acompanhou o discurso dos que promoveram as organizações especializadas, levado à perda da noção de espaço

público com promoção do bem coletivo. De outro, a cidadania das pessoas com deficiência vem sendo definida há muito tempo como escolha privada. Do mesmo modo, na atualidade, não é pela difamação do privado e determinação da retórica pública sobre a inclusão educacional que essa cidadania vai se concretizar.

Mesmo com dúvidas sobre quem são as pessoas com deficiência e o que realmente necessitam, toda iniciativa tem sido considerada válida no sentido de promover a integração / inclusão destas. Instauram-se, desse modo, cenários conflituosos e “românticos” cujos principais atores são os “donos do terceiro setor”, “donos das organizações especializadas”, “intelectuais orgânicos” e o “Estado-educador”, defendendo-se os eufemismos da exclusão, integração e inclusão.

Para analisar a rede de significações e resultados trazidos em nome da integração / inclusão das pessoas com deficiência, busquei, nesta pesquisa, compreender os discursos e práticas das organizações especializadas e da SEESP / MEC. Para tanto, remontar a história a partir da compreensão da dinâmica das leis que fundamentam o direito à educação para estes indivíduos foi imprescindível, servindo como pano de fundo para entender a trama da privatização do público e da publicização do privado, estabelecida na área. Nesse processo, pode ser percebido que, para a concretização das parcerias, existem variáveis que vão além das problemáticas técnicas e de gestão, comumente enfatizadas.

Diante das análises feitas, questiona-se os fatores que promoveram as reações de maior ou menor aproximação entre o SEESP e as organizações especializadas, após a aprovação da LDBEN / 96, delimitando diferentes formas de parcerias pontuais ou ampliadas, em nome da integração ou da inclusão. No Quadro 07, são sintetizados alguns fatos e categorias criadas nesta investigação, de acordo com as três fases históricas delimitadas neste estudo.

**QUADRO 07 – Fatos e fases que definiram os tipos de parcerias pela integração / inclusão entre a SEESP e as organizações especializadas**

<b>De 1996 a 1999 – A Transição e Adequação do Discurso da Integração e Inclusão</b>		
<b>1996</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- explicitação do conceito de integração</li> <li>- municipalização do atendimento</li> <li>- ênfase instrumentalidade da gestão pedagógica</li> <li>- supervalorização da legalidade constituída</li> </ul>	<b>TENDÊNCIAS:</b> - Parcerias Ampliadas - Colaboração transacional e integrativa - Grande Aproximação SEESP / organizações especializadas
<b>1997</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- garantia da educação especial privada</li> <li>- expansão e manutenção de programas de Educação Especial (Ex.: PDDE)</li> <li>- “criação” do processo de inclusão</li> </ul>	
<b>1998</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- focalização dos processos de capacitação</li> <li>- aperfeiçoamento nas relações Estado e organizações especializadas</li> <li>- estímulos ao ensino e pesquisa sobre Educação Especial / parcerias com as universidades (Ex.: Fóruns de Educação Especial)</li> </ul>	
<b>1999</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- afinidade e diálogo no trabalho entre governo e sociedade</li> <li>- aumento do apoio técnico e financeiro para as organizações especializadas</li> <li>- “integração virtual” x inclusão digital</li> <li>- reorientações técnico pedagógicas (integração / inclusão)</li> <li>- profissionalização da gestão das ONGs e do governo</li> <li>- eleições presidenciais</li> </ul>	
<b>De 2000 a 2002 – O Aperfeiçoamento e as Tensões nos Discursos e Práticas em Nome da Inclusão</b>		
<b>2000</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso</li> <li>- fortalecimento do “moralismo abstrato” da inclusão</li> <li>- influência da cooperação internacional (“inclusão internacionalizada”)</li> <li>- início da “inclusão censitária”</li> <li>- pequenas tensões conceituais nas relações intersetoriais</li> </ul>	<b>TENDÊNCIAS:</b> - Parcerias ampliadas dirigidas pelo Estado - Estágio de colaboração transacional - Média Aproximação SEESP / organizações especializadas
<b>2001</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ênfase nos indicadores de gestão</li> <li>- reconhecimento da legitimidade constitutiva das organizações especializadas</li> <li>- legítima participação e apoio do governo</li> <li>- avanço legislativo x controvérsias nas interpretações</li> <li>- lócus da educação especial <i>versus</i> tensões com inclusionistas totais</li> <li>- ações preventivas estratégicas das organizações especializadas</li> </ul>	
<b>2002</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aumento das tensões Estado / inclusionistas / organizações especializadas</li> <li>- ressignificação dos programas e projetos da educação especial mantidos pelas organizações especializadas</li> <li>- ampliação das parcerias</li> <li>- impacto dos censos e novas classificações de deficiência</li> <li>- eleições presidenciais</li> </ul>	
<b>A partir de 2003... – A Revolução nas Práticas das Parcerias em Nome da Inclusão</b>		
<b>2003</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mudança do governo federal e da postura com relação às organizações especializadas</li> <li>- retomada do poder público estatal <i>versus</i> desconsideração do poder privado</li> <li>- despreparo técnico do governo</li> <li>- inclusão explícita como palavra-chave</li> <li>- aproximação dos intelectuais orgânicos da inclusão</li> <li>- descontinuidade na política de educação especial</li> <li>- fortalecimento do discurso moralizante do Estado-educador</li> <li>- ênfase nas comparações de estatísticas e números (“inclusão censitária”)</li> <li>- lógica de programas públicos para a descentralização do atendimento educacional</li> </ul>	<b>TENDÊNCIAS:</b> - Parcerias pontuais - Baixa aproximação SEESP / organizações especializadas
<b>2004</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ênfase nas parcerias intrasetoriais</li> <li>- aumento da participação da cooperação internacional nos programas públicos</li> <li>- expansão da educação inclusiva pública nos municípios</li> <li>- diversidade de interpretações legais</li> <li>- conflitos entre intelectuais orgânicos da inclusão e organizações especializadas</li> <li>- desmonte da educação especial privada</li> <li>- tensões internas no poder público</li> </ul>	

Cont.

**QUADRO 07 – Fatos e fases que definiram os tipos de parcerias pela integração / inclusão entre a SEESP e as organizações especializadas (cont.)**

2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tensão e conflitos explícitos entre Estado e organizações especializadas</li> <li>- ampliação da cobertura do atendimento educacional público</li> <li>- questionamentos das organizações especializadas</li> <li>- pequenas parcerias pontuais</li> <li>- mobilização política das organizações especializadas</li> <li>- comemoração dos resultados dos programas públicos</li> </ul>	
2006 ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mais conflitos explícitos</li> <li>- proposta de negociação de conflitos pelo consenso</li> <li>- desfecho dos conflitos entre Estado / intelectuais orgânicos / organizações especializadas</li> <li>- expansão quantitativa da educação inclusiva</li> <li>- eleições presidenciais...</li> </ul>	
<b>FUTURO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL E/OU INCLUSIVA E DAS PARCERIAS</b>		

FONTE: Elaboração própria

Pela síntese apresentada, pode-se perceber que, de acordo com as mudanças políticas ocorridas ano-a-ano, vão sendo alteadas as condições para realização das parcerias que, assim, como em épocas anteriores, podem se estabelecer em maior ou menor grau. Nesse trilho, ações ambíguas têm se repetido em distintos momentos da formulação política, provocando tensões e conflitos.

Em muitos casos, vê-se que foi necessário a SEESP impor algumas posturas, supondo o diálogo democrático para possível conciliação com as organizações especializadas, de visão mais crítica, considerando a política que tentava implantar. Em outros, também, foi necessário as organizações especializadas chamarem o Estado à sua responsabilidade em relação às pessoas com deficiência.

Na atualidade, parece haver cenários mais pessimistas nas relações entre Estado e organizações especializadas. Deve-se atentar, porém, que em todos os períodos eleitorais ocorridos há profundas mudanças nas ligações entre o público e o privado. Logo, estamos frente a um futuro próximo desconhecido, uma loteria que pode representar algumas oportunidades e melhorias no que diz respeito ao esforço conjunto pela educação das pessoas com deficiência. Como sabiamente disse Guimarães Rosa, em *Grande Sertão Veredas*: “O real não está nem na saída nem na chegada, ele se dispõe pra gente no meio da travessia”.

Mesmo com todos os conflitos aparentes atuais, existem algumas convergências apontadas nos discursos governamental e da sociedade civil. Estas

deveriam ser melhor aproveitadas, enfrentando pontos que sistematizei nesta dissertação como categorias-síntese<sup>152</sup>:

- a) ressignificação da educação especial e do papel das escolas especializadas;
- b) supervalorização da legalidade constituída;
- c) legitimidade constitutiva das organizações especializadas;
- d) moralismo abstrato da inclusão - principais responsabilidades pela inclusão lançada para os gestores e professores;
- e) instrumentalidade necessária à gestão e aos processos pedagógicos.

Embora a idéia da inclusão apareça, muitas vezes, de maneira subjetiva e individualizada, os gestores públicos e privados demonstram uma preocupação com a necessidade de ressignificar as práticas da educação especial das escolas especializadas frente às propostas de inclusão. Nesse sentido, a educação especial tem um papel de apoiar e complementar a escolarização comum, seja com atendimentos pedagógicos, clínicos ou de assistência social. Assim, “as escolas especiais devem ter uma ação direta de apoio”, visando à “melhoria do ambiente educacional das escolas públicas” (OE 2). Creio que, acima de tudo, é necessário que haja urgentemente, *mutatis mutandis*, verdadeiras definições de papéis das organizações públicas ou privadas que oferecem serviços educacionais para as pessoas com deficiência.

De modo geral, comunga-se que houve avanços na legislação, no sentido da garantia da educação às pessoas com deficiência, mesmo diante de diferentes interpretações das leis.

Há uma espécie de supervalorização da legalidade constituída, especialmente após a LDBEN / 96, creditada como um instrumento importante para a defesa de direitos para as pessoas com deficiência, famílias e comunidades. Sem dúvida, sua importância também resulta da instituição de referenciais técnicos com relação ao acesso, percurso em níveis e terminalidade específica no processo de escolarização do educando com deficiência.

A presença ampliada da questão da educação especial no movimento legislativo pode sinalizar um avanço mais perceptível quanto à renovação das discussões na área, assumindo que sua contribuição específica visa mais do que à

---

<sup>152</sup> Ver os exemplos dos discursos analisados no Apêndice C.

simples afirmação do "especialismo" educativo ou burocrático. Há um caráter afirmativo das leis com relação às necessidades especiais e, mais pontualmente, à educação das pessoas com deficiência, contrapondo-se, de modo contraditório, à afirmação do Estado mínimo e da redução de recursos para as políticas sociais (FERREIRA, 1998).

Outra convergência no discurso do público e do privado é quanto ao moralismo abstrato da inclusão. É interessante perceber que, ao mesmo tempo em que se tenta deter a posse do inclusivo ou do especial, tanto governo quanto organizações especializadas compartilham e lançam as principais responsabilidades pela inclusão para os professores e gestores das escolas. Falas comuns sobre essa visão são que, na prática, “o grande empecilho da inclusão é ainda uma visão estigmatizadora que o educador brasileiro tem” (OE 2) ou “o professor é o agente fundamental da transformação” (SEESP 2). Da mesma forma, clama-se pela instrumentalidade necessária à gestão e aos processos pedagógicos tanto para o ensino especial como para o comum.

As aproximações e retrações históricas entre Estado e organizações especializadas, promovidas pelas propostas de integração / inclusão, mostram a dificuldade de concretizar uma sinergia governamental e não-governamental no sentido de efetivar a educação escolar para todos (MAZZOTTA, 2003b). A legitimidade constitutiva das organizações especializadas, mostrada no reconhecimento de que as ONGs “foram quem começaram na verdade o atendimento aos alunos com necessidades especiais” (SEESP 1) deve ser utilizada como ponto favorável para isso, e não ao contrário.

Além das convergências analisadas, busquei sistematizar, no Quadro 08, algumas das principais divergências entre o Estado e as organizações especializadas, as quais, concretamente, refletem os desafios atuais para mudar os cenários das parcerias na área.

**QUADRO 08 – Principais desafios atuais para mudança de cenários das parcerias Estado / organizações especializadas<sup>153</sup>**

<b>DESAFIO</b>	<b>VISAO DO ESTADO</b>	<b>VISÃO DAS ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS</b>
<b>VISÃO SOBRE A EDUCAÇÃO</b>	Global e generalista	Focalizada e legalista
<b>CONCEPÇÃO SOBRE INCLUSÃO</b>	Educação inclusiva unidirecional	Educação inclusiva bidirecional
<b>COMPREENSÃO SOBRE O ESPAÇO PÚBLICO</b>	Público Estatal	Público ampliado (social)
<b>RELAÇÃO EDUCAÇÃO ESPECIAL E INCLUSÃO</b>	Educação especial complementar a inclusão	Desmonte da educação especial
<b>INTERPRETAÇÃO DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL</b>	Defesa do atendimento educacional comum	Defesa do atendimento educacional especializado
<b>RELAÇÕES ESTADO / ORGANIZAÇÕES ESPECIALIZADAS</b>	Continuidade nas relações colaborativas. Evolução.	Retrocesso e quase extinção. Conflitos explícitos.
<b>FINANCIAMENTO</b>	Desresponsabilização do governo federal	Negligência do Governo Federal
<b>GESTÃO DA POLÍTICA</b>	Descentralização precípua e continuidade	Desconcentração e descontinuidade
<b>GESTÃO DAS PARCERIAS E RESPONSABILIDADES PELA EDUCAÇÃO</b>	Compartilhada pelo Estado e sociedade civil	Direcionada pelo Estado

FONTE: Elaboração própria

Creio que um dos principais dilemas a ser resolvido reside na própria visão sobre a educação que é, de certa maneira, generalista na visão pública, e extremamente focalizada apenas para as “necessidades especializadas” na ótica privada. Em ambos os casos, é preciso repensar o que é educar pessoas com deficiência, numa visão emancipadora, que permita a participação desse grupo social na vida pública. Pensar em inclusão, sem levar em conta as diferenças individuais, é banalizar a vida das pessoas, não considerando suas limitações e potencialidades singulares. Logo, não há um ou dois caminhos para promover a garantia do direito à educação que esteja acima dos limites e utopias, muitas vezes propostos em nome da integração ou da inclusão.

Outro desafio a ser vencido é a determinação de uma nova compreensão sobre o espaço público, que não seja aquela assistencialista e do Estado-educador dominante, nem norteado por ideais de Estado-mínimo, tampouco que se restrinja

<sup>153</sup> Esse quadro foi elaborado a partir dos discursos contidos nos documentos e entrevistas analisadas. No Apêndice E, podem ser encontrados vários exemplos de verbalizações das entrevistas dos representantes do Estado e das organizações especializadas.

aos espaços específicos de negociação (MESTRINER, 2001). Para tanto, deve-se esclarecer quem faz o que para concretizar o direito à educação das pessoas com deficiência. Ou seja, buscar linhas claras de atuação para legitimar esse direito, dentro de um contexto maior de uma verdadeira educação para todos, independente dos rótulos e das interpretações legislativas que possam receber, das dicotomias comum / especial e da separação das condições e possibilidades das escolas das condições sociais e políticas gerais (MAZZOTTA, 1987).

Para se atingir as propostas de educação inclusiva não, necessariamente, é preciso haver o desmonte da educação especial. Ao contrário, se a educação for realmente para incluir, deve ser construída de modo *racional* (aproveitando, ampliando e melhorando todas as possibilidades existentes), *responsável* (planejada e avaliada continuamente de maneira participativa) e *responsivo* (flexível e ajustável conforme os resultados das avaliações) (MENDES, 2002).

Em nome da integração e da inclusão, sérios equívocos têm sido cometidos com relação à garantia de melhores condições de vida às pessoas com deficiência. Se realmente a vontade da SEESP e das organizações especializadas é criar uma nova agenda para uma política educacional que atenda à diversidade das necessidades dos indivíduos, é preciso repensar suas relações e, também, vivenciar os conflitos como fatos naturais ao processo democrático, não os escondendo ou ignorando-os. Estes são a legítima expressão das diferenças de opinião e de interesses.

Com uma oratória política rebuscada, parece-me que o Estado tenta declarar uma revolução, visando a solucionar a questão social da inclusão / exclusão. Por outro ângulo, cabe lembrar que é na sociedade civil que se segrega e se produz a ideologia, cimento amalgamador do consenso, permanentemente contestado pelo dissenso. Assim, designar um lugar de não-conflito e a concertação, em que os interesses particulares não aparecem, é uma visão conceitualmente falsa, bem como o é na prática social e na política (DUPAS, 2001).

Proponho, portanto, que os conflitos sejam reconhecidos e usados em favor da garantia do direito à educação das pessoas com deficiência. Que se busque a idéia de um “conflito construtivo”, como proposto por Follett, baseado na franqueza, compreensão e respeito aos pontos de vista e interesses coletivos na criação de propósitos comuns. Essa autora nos lembra que “o medo da diferença é medo da própria vida”, assim, é possível conceber o conflito não, necessariamente,



como uma devastadora explosão de incompatibilidades, mas como um processo normal pelo qual registram-se diferenças socialmente valiosas para o enriquecimento de todos. Ao invés de lidar com o conflito como tradicionalmente se tem feito, pelos caminhos da dominação, manipulação e conciliação, em que, mesmo no caso dessa última forma, acaba-se chegando ao plano da concessão diante da disputa, é importante encontrar soluções integrativas para solucioná-lo, acomodando as reais exigências das partes envolvidas (FOLLET, In: GRAHAN, 1997).

Soluções integrativas entre Estado e organizações especializadas, quanto às diversas vertentes da educação escolar, são urgentes... Para isso, é preciso que ambos ponham as cartas na mesa e detalhem os aspectos da existência do conflito, cresçam em auto-respeito e aprendam a trabalhar em conjunto, já que a cooperação é realmente um desafio quando se fala em ideais de integração e inclusão. Ou seja, é preciso compreender o investimento estatizante, em sua tentativa para recuperar o poder declinante do Estado e, ao mesmo tempo ponderar que isto pode ser feito sem desconsiderar e desrespeitar o poder histórico das organizações especializadas.

Não se pode esquecer que o desafio da colaboração intersetorial perpassa as questões relacionadas ao financiamento educacional, que não deve ser negligenciado, tampouco deixado ao léu em nome da descentralização e municipalização do ensino das pessoas com deficiência.

Os dilemas de gestão, por maiores que possam parecer, certamente serão os mais simples de se contornar desde que existam propostas políticas e pedagógicas claras, que, acima de tudo, considerem a participação das pessoas com deficiência, do Estado e das organizações especializadas na elaboração, gestão e avaliação das políticas públicas.

Por fim, quero destacar que, sob o prisma da dialética exclusão / inclusão, fica claro, neste estudo, o posicionamento que excluir é negar, impedir ou negligenciar a possibilidade da pessoa com deficiência participar do processo político, histórico, cultural, social e educacional, conforme os seus desejos, anseios, desenvolvimento e capacidade. Uma concepção redutora de inclusão social equivale a aceitar como condição única e suficiente a transferência de alunos para o sistema regular, sem resguardar previamente a reunião das condições para um acesso efetivo à igualdade de oportunidades. Deve-se lembrar que a escola é

apenas um dos espaços que possibilitam ações de transformação social, não o único (CARVALHO, R, 2003a; PRIETO, 2004).

Os discursos da educação para todos e o da escola inclusiva, portanto, ocorrem num contexto de exclusão social ampliada, o que aumenta os desafios para assegurar os direitos das pessoas denominadas com necessidades especiais.

Para resgatar e concretizar a cidadania é necessário vencer o desafio de (re)construir o imaginário individual e coletivo em torno das diferenças das pessoas com deficiência, sem negá-las ou banalizá-las, gerando novas significações e ações não extremistas.

Neste sentido, na trama público-privada dos extremismos, em nome da integração ou da inclusão, devemos lembrar e incorporar as idéias do poeta novecentista, Francisco Sá de Miranda, ao afirmar que: “... Todo o mal jaz nos extremos / o bem todo jaz no meio.”

É iminente considerar os grandes riscos relacionados ao proselitismo pela integração e/ou inclusão. Integrar por integrar pode significar não incluir, no contexto social, oportunidades suficientes para a promoção do ser humano. Incluir por incluir pode significar desintegrar possibilidades de construção coletiva por uma vida mais digna.

Concluo, afirmando a necessidade de repensar as relações intersetoriais com um caráter menos moral e mais ético-cultural, possibilitando avaliar diferentes posturas políticas e técnico-pedagógicas que levem a verdadeiras ações a favor da garantia do direito subjetivo à educação para as pessoas com deficiência. Para isso, é preciso enxergar melhor o “caleidoscópio” da integração, ou sua visão cambiante da inclusão, bem como, não se encantar pelo discurso do “canto da sereia” do terceiro setor. Parece-me que, no caso das parcerias entre Estado e organizações especializadas, para garantir um atendimento educacional de qualidade às pessoas com deficiência, a melhor metáfora que pode ser usada é a da travessia de um grande grupo de esportistas sedentos, num grande vale. Diante da sede que os assola, a alternativa é ultrapassar uma ponte insegura sobre um rio, levando de um penhasco a outro. Entendendo as pontas como Estado e as organizações especializadas e a ponte as diferentes formas que se pode ter para alcançar o objetivo da promoção das pessoas com deficiência, convém concluir utilizando como metáfora “A Ponte”, versos dos compositores Lenine e Queiroga (1997):

Como é que faz pra lavar a roupa?  
Vai na fonte, vai na fonte  
Como é que faz pra raiar o dia?  
No horizonte, no horizonte  
Esse lugar é uma maravilha  
Mas como é que faz para sair da ilha?  
Pela ponte, pela ponte

A ponte não é de concreto,  
Não é de ferro, não é de cimento  
A ponte é até onde vai o meu pensamento

A ponte não é para ir nem pra voltar  
A ponte é somente atravessar  
Caminhar sobre as águas desse momento

A ponte nem tem que sair do lugar  
Aponte pra onde quiser  
A ponte é o abraço do braço de mar com a mão da maré.

## REFERÊNCIAS

AINSCOW, M. Fala do professor Mel Ainscow. In: DECLARAÇÃO DE SALAMANCA. 10 ANOS. AVANÇOS E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO, 2004, São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2004 **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://cenp.edunet.sp.gov.br/Cape/> Acesso em: 30 ago. 2004.

ALVES, M. A. Uma boa festa, mas ninguém apareceu: resistência à nova qualificação legal do Terceiro Setor brasileiro. **Revista Integração**, Ano VI, n.22. jan. 2003 Disponível em: <http://integracao.fgvsp.br/ano6/01/opiniaio.htm> Acesso em: 20 fev. 2003.

\_\_\_\_\_. **Entendendo o Terceiro Setor.** Curso de Gestão Estratégica e Qualificação para Dirigentes de instituições de atenção às pessoas com necessidades especiais, Bloco Temático: Mobilização Social (apostila), Federação Brasileira das associações de Síndrome de Down, Brasília, p.12-27, jun. 1999

ARANHA, M. S. F. **Educação Inclusiva.** A fundamentação filosófica. Coordenação geral: SEESP/MEC, Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2004.

\_\_\_\_\_. Paradigmas da relação da sociedade com as pessoas com deficiência. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, ano XI, nº.21, mar.2001, p. 160-173.

\_\_\_\_\_. Inclusão social e municipalização. In: MANZINI, E. J. **Educação Especial: temas atuais.** Marília –SP: Unesp Marília, 2000, p. 1-9.

\_\_\_\_\_. Inclusão como missão: reflexões sobre as mudanças na gestão da Educação Profissional em organizações especializadas. In: OLIVEIRA, Maria Helena Alcântara (org.). **Trabalho e Deficiência Mental: perspectivas atuais,** Brasília: APAE DF, Embaixada da Finlândia, p. 133-154, 2003b.

ARAÚJO, E. T. **Política social e instituições especializadas**: evolução, desafios e perspectivas. Curso 180h – Aperfeiçoamento em Deficiência Mental e Educação Inclusiva. Módulo 2: Redes, política social e cidadania (apostila), São Paulo: Instituto APAE, mar. 2003a.

\_\_\_\_\_. Percepções da Sociedade Civil sobre as Parcerias com o Estado. **Monografia** apresentada no Curso de Especialização em Estratégias de Comunicação, Mobilização e Marketing Social, Universidade de Brasília / Unicef / John Snow do Brasil, Brasília, jan. 2002a.

\_\_\_\_\_. **O Desafio da Sustentabilidade nas APAEs**: Reflexões Sobre Captação de Recursos e Elaboração de Projetos Sociais. Paper apresentado no IV Congresso Estadual das APAEs do Espírito Santo. (*mimeo*) Vitória-ES: Federação das APAEs do Estado do Espírito Santo, nov. 2002b.

\_\_\_\_\_. Valores e Comprometimento Organizacional no Terceiro Setor: o Caso da FENAPAE. **Relatório de Estágio Supervisionado** (Graduação em Administração) - Centro de Humanidades, Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 210 f. , 1999.

APAE BRASIL. Portal da Federação Nacional das APAEs. Disponível em: [www.apaebrasil.org.br](http://www.apaebrasil.org.br) Acesso em: 12 jan. 2006.

ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: \_\_\_\_\_. (coord.) **Sociedade Civil e Democratização**, Belo Horizonte - MG, p.147-182, 1994.

ARNS, F. O portador de deficiência e os desafios da atualidade. In: Congresso Nacional da FENASP, 10. **Anais...** Maceió, 24 a 27 nov. 2002, Niterói, RJ: Nota Bene, 2003, p. 60-63.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

ARROYO, M. Educação e exclusão da cidadania. In: BUFFA, E.; ARROYO, M.; NOSELLA, P. **Educação e cidadania**: quem educa o cidadão? 11. ed., São Paulo: Cortez, 2003, p. 31-82 (Coleção Questões de Nossa Época, v. 19).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ONGS. ABONG. *Site* institucional da Abong, Disponível em: [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br) Acesso em: 10 jul. 2004

AVRITZER, L. Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro. In: \_\_\_\_\_. (coord.) **Sociedade Civil e Democratização**, Belo Horizonte - MG, p.269-308, 1994.

ATAK, I. Four criteria of development NGO legitimacy. **World Development** v. 27, n. 5, 1999, pp 885-864.

AUSTIN, J. **Parcerias**. Fundamentos e Benefícios para o Terceiro Setor. Tradução: Lenke Peres, São Paulo: Futura, 2001(Peter Drucker Foundation)

BACCHETTO, S. Parcerias em Projetos Sociais. In: SILVA, L. A. P.; STANISCI, S. A.; BACCHETTO, S. (orgs.) **Famílias**: Aspectos Conceituais e Questões Metodológicas em Projetos, Brasília: MPAS/SAS ; São Paulo: FUNDAP, 1998, p.67-71 (Discutindo a Assistência Social no Brasil).

BARBOSA, E. O papel do poder público na inclusão social da pessoa portadora de deficiência. In: Congresso Nacional da FENASP, 10. **Anais...** Maceió, 24 a 27 nov. 2002, Niterói, RJ: Nota Bene, 2003, p. 129-130.

\_\_\_\_\_. O atual estágio do Movimento Apaeno: perspectivas e desafios. In: **FENAPAES**. Projeto Águia. Referências Conceituais e Legais Sobre a Pessoa com Deficiência e o Movimento Apaeno, São Paulo: FENAPAEs, 1999, p. 93-103.

BARBOSA, M. N. L. Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público: avanços e perspectivas **Revista Integração**, Ano VI, n.22. jan. 2003 Disponível em: <<http://integracao.fgvsp.br/ano6/01/opiniaio.htm>? Acesso em: 12/05/2003.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977, 113p.

BATISTA, C. M. A.; MANTOAN, M. T E. **Educação Inclusiva**. Atendimento educacional especializado para a deficiência mental. Brasília: MEC, SEESP, 2005.

BAUER, L. *et al.* **Key Principles for Special Needs Education**. Recommendations for policy makers. Bruxelas, Bélgica: European Agency for Development in Special Needs Education, 2003, Disponível em: <http://www.european-agency.org> Acesso em: 20 mar. 2003.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M.; GASKELL, G. (ed.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Um manual prático. 4. ed., Tradução: Pedrinho A. Guareshi, Petrópolis-RJ: Vozes, 2005, p.p. 189-217.

BETTO, F. Deficientes físicos? Pode? **Estado de São Paulo**, 02.05.2001

BLANCO, R. Necessidades Especiais em sala de aula II. In: Congresso Nacional da FENASP, 10. **Anais...** Maceió, 24 a 27 nov. 2002, Niterói, RJ: Nota Bene, 2003, p. 35-42.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo neoliberal e política educacional**. 3ª ed, São Paulo: Cortez, 2001. (Questões da Nossa Época, v. 56).

BOBBIO, N. **O conceito e sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Balanço da Filantropia no Brasil**. Brasília: CNAS, 2003 (mimeo) Disponível em: [www.cnas.gov.br](http://www.cnas.gov.br) Acesso em: 12 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)** Promulgada em 5 de outubro de 1988, 16 ed., São Paulo: Saraiva, 1997. (Coleção Saraiva de Legislação).

\_\_\_\_\_. **Código Civil (2002)** Lei nº. 10.406 de 10 jan. 2002, Porto Alegre: Síntese, 2002.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)**. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Brasília: FENAPAEs, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Diretrizes Nacionais para Educação Especial na Educação Básica**. 2. ed. Atual. em maio de 2002. Secretaria de Educação Especial. Brasília: MEC, SEESP, 2001b, 79p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172 de 9/01 /2001**. Regulamenta o Plano Nacional de Educação (2001b). Publicado no Diário Oficial da União de 10 jan. 2001a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais**. Adaptações curriculares. Brasília: MEC, 1997.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação, **Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, Diário Oficial da União de 23 / 12/ 1996b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação, **Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Brasília: MEC, 1996a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Despacho CNE/CBE nº 1/2006**. Proposta de reformulação da Resolução CNE/CEB nº 2/2001, que institui Diretrizes Curriculares para a Educação Especial na Educação Básica.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 4/2002**. Recomendação ao Conselho nacional de Educação tendo por objeto a educação inclusiva de pessoas portadoras de deficiência. Despacho do Ministro em 21 fev. 2003, publicado no Diário Oficial da União de 22 fev. 2002, Seção 1, p.23.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004** Institui o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência, e dá outras providências. Disponível em: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) Acesso em: 12 mar. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Atividades 2004**. Brasília: MEC, FNDE, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Atividades 2002**. Brasília: MEC, FNDE, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Atividades 2001**. Brasília: MEC, FNDE, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Atividades 2000**. Brasília: MEC, FNDE, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Atividades 1999**. Brasília: MEC, FNDE, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Atividades 1998**. Brasília: MEC, FNDE, 1999.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Relatório de Atividades 1997**. Brasília: MEC, FNDE, fev. 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Educação Inclusiva: direito à diversidade**. Documento orientador. Brasília: MEC, SEESP, 2006, 20p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Gestão 2003-2004**. Brasília: MEC, SEESP, 2004b. 26 p. (documento interno)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Programas e ações em execução na SEESP**. Brasília: MEC, SEESP, 2004a. 17 p. (documento interno)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão 2002**. Brasília: MEC, SEESP, 2003. 25p. (documento interno)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório da Gestão Financeira do Exercício de 2001**. Brasília: MEC, SEESP, 2002. 25p.(documento interno)



BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório Anual de Gestão UG 150012 SEESP – Exercício 2000**. Relatório Anual de Gestão para a Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília: MEC, SEESP, 2001. 25p. (documento interno)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão 1999**. Brasília: MEC, SEESP, 2000a, 20p. (documento interno)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Educação para Todos – EFA 2000**. Avaliação: políticas e programas governamentais em Educação Especial. Brasília: MEC, SEESP, 2000b, 24p. (documento interno)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Relatório de Gestão da SEESP 1994-1998 (versão ampliada)**. Brasília: MEC, SEESP, 1998, 36 p. (documento interno)

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Decreto 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br) Acesso em: 12 jan. 2001

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Lei 7.853, de 20 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e cria a Coordenaria para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE). Disponível em: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br) Acesso em: 12 jan. 2001

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Orientação estratégica de governo. Um Brasil para Todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social, Brasília, 2004

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, 86p.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Conselho da Comunidade Solidária. **A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor**. Documento-base da Décima Quarta Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária, Brasília, 24 jun. 2002.

\_\_\_\_\_. Senado Federal, **Projeto de Lei do Senado nº 239, 2003**. Proposta do Estatuto da Pessoa com Deficiência de autoria do Senador Paulo Paim. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em: 01 jun 2003.

BRESSER PEREIRA, L. C. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; WIRTHEIM, J.; SOLA, L. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, Brasília:ENAP, p.67-115, 1999.

BUENO, J. G. S. **Educação Especial no Brasil**. Integração / segregação do aluno diferente. São Paulo: EDUC, 1993. (Série Hipótese).

BURITY, J. A. Identidade e cidadania: a cultura cívica no contexto de uma nova relação entre sociedade civil, indivíduos e estado. **Cadernos de Estudos Sociais**, v.15, nº.2, Recife – PE: Fundação Joaquim Nabuco, Instituto de Pesquisas Sociais, Massangana, p.223-354, jul./dez., 1999.

CAÇÃO, R. Escola inclusiva: paradigma e paradoxo de um processo em construção. **Revista da FENACERCI**, mai 1998, p. 12-13 (artigo n. 2998).

CAMPOS, M. S. **Estudos**, v.26, n.4, Goiânia: UCG, p.547-557, out./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Democratização e desigualdade social no Brasil. Notas sobre algumas implicações profissionais. **Serviço Social e Sociedade**, nº. 57, ano XIX, p. 9-27, jul. 1998.

CARDOSO, R. *et al.* (org.) **Comunidade Solidária**. Fortalecendo a sociedade. Promovendo o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Comunitas, 2002.

CARDOSO, R.; FRANCO, A.; OLIVEIRA, M. D. **Um Novo Referencial para Ação Social do Estado e da Sociedade**. Brasília: Comunidade Solidária / PNUD, 2001, 103p.

CARNEIRO, S. Focalização x universalização. **Correio Brasiliense**, Brasília, 25 abr. 2003, p. 17.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. 8. ed., Campinas, SP: Papirus, 2003.

CARVALHO, M. C. B. Sociedade civil, Estado e terceiro setor. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação Seade, v.12, p. 83-91, 1998.

CARVALHO, R. E. **Educação inclusiva com os pingos no is**. Porto Alegre: Mediação, 2004a.

\_\_\_\_\_. Dez anos depois da Declaração de Salamanca. In: DECLARAÇÃO DE SALAMANCA. 10 ANOS. AVANÇOS E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO, 2004, São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2004b **Anais eletrônicos...** Disponível em: [http://cenp.edunet.sp.gov.br/Cape/cap\\_arquivos](http://cenp.edunet.sp.gov.br/Cape/cap_arquivos), Acesso em: 30 ago. 2004.

\_\_\_\_\_. **A nova LDB e a educação especial**. Rio de Janeiro: WVA, 1997.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

- CASTELL, R. **As armadilhas da exclusão**. Tradução: Cleisa Maffei Rosa e Mariângela Belfiore Wanderley. In: \_\_\_\_\_. Y a-t-ils des exclus? L'exclusion em débat. Lien Social et POLITiques – RIAC, 34, Paris, Montreal, autonome, 1995.
- CASTELLS, M. **Hacia el Estado Red?** Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. Brasília: MARE, 1998.
- CLEMENTE FILHO, A. S. O Movimento Apaeano: história e evolução. In: FENAPAES. Projeto Águia. **Referências Conceituais e Legais Sobre a Pessoa com Deficiência e o Movimento Apaeano**. São Paulo: FENAPAEs, 1999, p. 87-92.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 4ªed. São Paulo: Cortez, 2000 (Biblioteca da educação. Série 1 – Escola; v.16).
- CONFEDERAÇÃO INTERAMERICANA DA INCLUSION INTERNATIONAL (CILPEDIM). **Declaração de Manágua**. Seminário Internacional Rumo a um Novo Modelo para o Desenvolvimento de Políticas Sociais para Crianças e Jovens com Deficiência e Suas Famílias. Manágua. Nicarágua:, Cilpedim, IIA, CACL, 1993
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA. 6º Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária. Documento-base. 06 out 1997.
- \_\_\_\_\_. 6º Rodada de Interlocação Política do Conselho da Comunidade Solidária. Documento. 04 mai 1998.
- COSTA, S. Sociedade Civil e Espaço Público. In: \_\_\_\_\_. **As cores de Ercília**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, Cap. 2, p. 37-63.
- COSTA JÚNIOR, L. C. Terceiro Setor e Economia Social. **Cadernos do III Setor** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas / Escola de Administração de Empresas de São Paulo, n. 2, abr. 1998.
- CRUVINEL, T. Safra de maldades. **O Globo**, Rio de Janeiro: Globo, 12/10/2003.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**., São Paulo, n. 116, jul. 2002.
- D'ANTINO, M. E. F. **A máscara e o rosto da instituição especializada**: marcas que o passado abriga e o presente esconde. São Paulo: Memnon, 1998.
- DECLARAÇÃO DE MADRID. A não-discriminação e a ação afirmativa resultam em inclusão social. Congresso Europeu de Pessoas com Deficiência, Madrid, Espanha, 23 mar. 2003 Tradução: Romeu Kazumi Sasaki. Disponível em: [www.entreamigos.com.br](http://www.entreamigos.com.br) Acesso em: 06 jun. 2003.

DECLARAÇÃO DE CARACAS, Conferência Ibero-americana de organizações Não- governamentais de Pessoas com Deficiência e suas Famílias, 18 out. 2002. Tradução: Romeu Kazumi Sassaki. Disponível em: [www.entreamigos.com.br](http://www.entreamigos.com.br) Acesso em: 06 jun. 2003.

DISABLED PEOPLES INTERNATIONAL (DPI). **Declaração de Sapporo.** Declaração da 6ª Assembléia Mundial da DPI, Sapporo, Japão, 18 out. 2002, Tradução: Romeu Kazumi Sassaki. Disponível em: [www.entreamigos.com.br](http://www.entreamigos.com.br) Acesso em: 06 jun. 2003.

DECLARAÇÃO INTERNACIONAL DE MONTREAL SOBRE INCLUSÃO. Congresso Internacional Sociedade Inclusiva, em Montreal, Quebec, Canadá, 5 jun 2001. Tradução: Romeu Kazumi Sassaki. Disponível em: [www.entreamigos.com.br](http://www.entreamigos.com.br) Acesso em: 06 jun. 2003.(mimeo)

DEMO, P. **Política social, educação e cidadania.** 6. ed. Campinas-SP: Papirus, 2003 (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico).

\_\_\_\_\_. **Avaliação qualitativa.** Polêmicas do Nosso Tempo. 6ª ed., Campinas-SP: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 25).

\_\_\_\_\_. **Charme da exclusão social.** Campinas-SP: Autores Associados, 1998. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 61).

DI PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, vol.27, n..2, jul./dez. 2001, p.321-337.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP:** São Paulo. nº 17, 1993.

DOURADO, L. F.; BUENO, M. S. S. O Público e o Privado em Educação **In: O Estado da Arte em Política e Gestão da Educação no Brasil.** Brasília : ANPAE, 2000, v.1, p. 77-92.

DOWBOR. L. **O Mosaico Partido.** A Economia Além das Equações. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. 148 p.

DUPAS, G. **Tensões contemporâneas entre o público e o privado.** São Paulo: Paz e Terra, 2003.

ETZIONI, A. Sociologia Industrial: o estudo das organizações econômicas. In: \_\_\_\_\_. **Organizações Complexas.** 6. ed., Tradução: João Antônio Castro Medeiros, São Paulo: Atlas, 1978, p. 135-145.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **Research series**, n. 94, Berkley: University of California, 1997.

FALCONER, A. P. **A Promessa do Terceiro Setor**. Ensaio da Dissertação de Mestrado em Administração, São Paulo: FEA/USP, jul. 1999. Disponível em: <www.rits.org.br> Acesso em 12 jan. 2001.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, jan./fev. 2001, p. 119-144.

\_\_\_\_\_. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Públicas Locais. In: \_\_\_\_\_. **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**, São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/CEPAM, 1999.

FÁVERO, E. A. G. Por que tanta reação com à cartilha da inclusão? **Boletim AME**, 06 out. 2005 Disponível em: [www.saci.org.br](http://www.saci.org.br) Acesso em 06 out. 2005.

FÁVERO, E. A. G.; PANTOJA, L. M. P.; MANTOAN, M. T. E. **O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular**. Ministério Público Federal: Fundação Procurador Jorge de Melo e Silva (org.) 2. ed. rev. e atualiz., Brasília: Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, 2004.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES. **Posicionamento do Movimento Apaeano sobre a Educação Inclusiva**. Brasília: FENAPAEs, mai 2006. Disponível em: [www.apaebrasil.org.br](http://www.apaebrasil.org.br) Acesso em: 13 mai 2006.

\_\_\_\_\_. **Eixo Referencial de Atuação**. Brasília: Federação Nacional das APAEs, nov. 1997.

\_\_\_\_\_. **Referências conceituais e legais sobre a pessoa portadora de deficiência e o Movimento Apaeano**. Brasília: Federação Nacional das APAEs / Projeto Águia, ago. 1999.

\_\_\_\_\_. **Legislação comentada para pessoas portadoras de deficiência e a sociedade civil organizada**. Brasília: Federação Nacional das APAEs, dez. 2001, 347 p.

FERNANDES, R. C. **Privado porém Público: O Terceiro Setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

\_\_\_\_\_. O que é o Terceiro Setor? In: IOSCHPE, E. Berg (org. ). **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado**, São Paulo: Paz e Terra, 1997.

FERRAREZZI, E. (org.) **OSCIPIP – Organização da Sociedade de Interesse Público: a Lei 9.790/99 como a Alternativa para o Terceiro Setor**. Brasília: Comunidade Solidária, 2000, 108p.

FERRAREZZI, E.. **Estado e setor público não-estatal**: perspectivas para a gestão de novas políticas sociais. Texto apresentado no II Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, out. 1997, Disponível em: <<http://www.geocities.com> Acesso em: 30 out. 2001

FERREIRA, A.B.H. **Dicionário Aurélio Eletrônico**. Século XXI. Versão 3.0, São Paulo: Nova Fronteira; Lexikon Informática Ltda., nov. 1999, 1 CD-Rom.

FERREIRA, J. R. Políticas Públicas e a Universidade: uma avaliação dos 10 anos da Declaração de Salamanca. In: OMOTE, S. **Inclusão**: intenção e realidade. Marília – SP: Fundep, CNPq, 2004, p. 11-33.

\_\_\_\_\_. Políticas Educacionais e Educação Especial. In: Reunião Anual da ANPEd, XXIII. Caxambu – MG, 2000. Caxambu-MG, **Anais...** ANPEd, 2000. v. 1. p. 1-15. Disponível em: <http://anped.org.br> Acesso em: 20 mar 2003

\_\_\_\_\_. Ética, cidadania e instituições para pessoas com deficiência. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 3. Foz do Iguaçu - PR, **Anais...** 1988, v.1, p.21-26

\_\_\_\_\_. A nova LDB e as necessidades educativas especiais. **Cadernos Cedes**, Campinas-SP, v. 19, n. 46, set. 1998, p. 7-15.

FLEURY, Sônia. A natureza do Estado capitalista e as políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. **Estado sem cidadãos**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994, Cap.1.

FIGUEIRÓ, A. L. Redefinição política ou depolitização? As concepções de “terceiro setor” no Brasil. **Revista Katálysis**, n. 5, Florianópolis: UFSC, jul / dez. 2001, 73-87.

FINE, M. **Disability Social History Project**. Disponível em: <http://www.disabilityhistory.org> Acesso em: 12 jan. 2006

FISCHER, R. M. (coord.) **Building Intersectoral Partnerships**. Research Report. IDR - Institute for Development Research, CEATS/USP - Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Refletindo sobre Parcerias**. Disponível em: <[www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)> , Acesso em : 11 nov. 2000a.

FISCHER, R. M.; FALCONER, A. P. Desafios da Parceria Governo e Terceiro Setor. **Revista de Administração da USP**, São Paulo: USP, v.33, n.º 1, p.12-19, jan, / mar. 1998.

FISHER, R. M.; FISHER, A. L. O dilema das ONG's. Encontro Nacional da ANPAD, XVIII **Anais...**v. 10 – Recursos Humanos, Curitiba: Associação Nacional de Pós-graduação em Administração , p.17-25, 1994.

FISCHER, T. Palestra. In: SENAC, **Carta de Educação Comunitária**. Ano VII nº 40, nov. / dez. 2002.

FRANCO, A. O caráter inovador dos Programas da Comunidade Solidária. In: CARDOSO, R. *et al.* (org.) **Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social**. Avaliação, diálogo e perspectivas. Brasília: Comunidade Solidária, PNUD, Unesco, 2000, p. 77-93..

FRANKLIN, B. M. (comp.). **Interpretación de la discapacidad**: teoría e historia de la educación especial. Barcelona: Pomares-Corredor, 1996.

GENTILI, P. A privatização da política educacional: dez questões. Laboratório de Políticas Públicas, Betim nº 1 Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net> Acesso em 01 jan. 2004

GIDDENS, A. **A terceira via**. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. 3. ed., Tradução: Maria Luiza C. A. Borges, Rio de Janeiro: Record, 2000.

GOFFMAN, E. As características das instituições totais. In: ETZIONI, A. **Organizações Complexas**. 6. ed., Tradução: João Antônio Castro Medeiros, São Paulo: Atlas, 1978, p. 303-331.

GOMES, C. A; AMARAL SOBRINHO, J. **Educação Especial no Brasil**: perfil do financiamento e das despesas. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, Unesco, 1996, 170p. (Série Institucional, 3).

GOTTI, M. O. *et al.* (ord.) **Direito à Educação**. Subsídios para Gestão dos Sistemas Educacionais Inclusivos. Brasília: MEC, SEESP, 204.

GRAHAM, P. **Mary Parker Follett**: Profeta do gerenciamento. Celebração aos escritos dos anos 20. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

GRAU, N. C. **Repensando o público através da sociedade**. Novas formas de gestão pública e representação social. Tradução: Carolina Andrade, Rio de Janeiro: Revan; Brasília –DF: ENAP, 1998b.

\_\_\_\_\_. **La reinencion de los servicios sociales em America Latina**. Algunas lecciones de la experiencia. 1998a. Disponível em: [www.mare.gov.br](http://www.mare.gov.br) Acesso em: 20 dez. 2000.

GRAU, N. C. **La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad:** en búsqueda de nuevos sentidos. 1999. Disponível em: [www.clad.org.br](http://www.clad.org.br) Acesso em: 20 dez. 2000.

GREMAUD, A. P.; BRAGA, M. B. Teoria dos Jogos: Uma Introdução. In: PINHO, D.B.; VASCONCELLOS, M.A.S. (org.) **Manual de Economia**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, p.p.243-257, 2001.

GUHR, M. L. P. A inclusão social do deficiente sob a perspectiva da globalização. **Comunicações**. Ano 9, n. 1, Piracicaba-SP: Universidade Metodista de Piracicaba. Faculdade de Educação. Pós-graduação, jun. 2002, p. 151-168.

GUIJARRO, R. B. **Temário abierto sobre Educación Inclusiva**. Materiales de apoyo para responsables de políticas educativas. Santiago – Chile: OREALC, UNESCO, may. 2004.

HOUTART, F. Sociedade civil e espaço público. Texto da palestra conferida durante o I Fórum Social Mundial em Porto Alegre – RS, Disponível em: <<http://www.forumsocialmundial.org.br/txt/houtarpor.asp>> Acesso em: 29/10/2001.

HUDSON. M. **Administrando Organizações do Terceiro Setor:** o desafio de administrar sem receita. Tradução: James F. Cook, Revisão Técnica: Luís Carlos Merege, São Paulo: Makron Books, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOSGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em: 03 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **Fundações Privadas e Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil em 2002**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, IPEA, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Ministério da Educação. **Censo escolar 1996**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 jan 2004

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000**. Brasília: INEP, MEC, 2003 264p., il. [tab]

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Censo escolar 1997**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 jan 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Censo escolar 1998**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 jan 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Censo escolar 1999**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 jan 2004.



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Ministério da Educação. **Censo escolar 2000**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 jan 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Censo escolar 2001**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 jan 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Censo escolar 2002**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 jan 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Censo escolar 2003**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 mar 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Censo escolar 2004**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 mar 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Censo escolar 2005**. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br) Acesso em 12 mar 2006.

INCLUSÃO. Revista da Educação Especial. Brasília: MEC, out. 2005.

JACINTO, S. Educação Especial registra aumento de matrículas na rede pública. Balanço SEESP. 28 dez. 2005 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp> Acesso em > 11 jan. 2006.

JANNUZZI, G. Por uma Lei de Diretrizes e Bases que propicie a educação escolar aos intitulados deficientes mentais. **Cadernos Cedes**, v. 23, Educação Especial, São Paulo: Cortez, p. 17-27, 1989

\_\_\_\_\_. **A luta pela educação do deficiente mental no Brasil**. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1992 (Coleção Educação Contemporânea)

KAMEYAMA, N. A nova configuração das políticas sociais. **Praia Vermelha**, n. 5, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação da Escola de Serviço Social, 2001, p. 11-39.

KASSAR, M. C. M. Liberalismo, neoliberalismo e educação especial: algumas implicações. **Cadernos Cedes**, ano XIX, nº 46, p. 16-29, set. 1998

LANDIM, L.; BERES, N. **Ocupações, despesas e fontes de recursos**. As organizações sem fins lucrativos no Brasil. Rio de Janeiro: NAU, 1999

LAPASSADE, G. **Grupos, organizações e instituições**. 2. ed. Tradução: Henrique Augusto de A. Mesquita, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983 (Educação em Questão).

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Adaptação: Lana Mara Siman. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LENINE; QUEIROGA, L. A Ponte. Intérprete: Lenine. In: LENINE, **O dia em que faremos contato**. São Paulo: BMG Brasil, 1997. 1 CD. Faixa 01

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J.F. ; TOSCHO, M. S. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003.

LUCKASSON, R. *et al.* **Mental retardation: definition, classification and systems of supports**. 9. ed., Washington: AAMR, 1997.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. 6 ed. São Paulo: EPU, 2003. (Temas básicos em educação e ensino)

LUSTOSA, P. H. E., **Gestão Pública Empreendedora**. Curso de Capacitação de Gestores Públicos Locais – Módulo 1 (apostila), Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento – IBRAD, mar. 2001.

MACIEL, M. R. C. Portadores de deficiência: a questão da inclusão social. **São Paulo em Perspectiva**, abr./jun. 2000, vol.14, no.2, p.51-56.

MANTOAN, M. T. E. Da Exclusão à Inclusão Escolar (histórico, embasamento legal e políticas públicas), Disponível em: <[www.futurasgeracoes.org.br](http://www.futurasgeracoes.org.br)> Acesso em: 01 mar.2003.

MARTINS, E. B. C. Perspectiva contemporânea da política educacional brasileira, na ótica do Serviço Social. **Serviço Social e Realidade**, v.11, nº.1, p.9-119, 2002.

MARTINS, P. H. Quais as Formas de Parceria entre o Estado e a Sociedade Civil? Disponível em: <[www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)> Acesso em: 11/01/2001.

MANACORDA, M. A. **O princípio educativo em Gramsci**. Tradução: William Lagos, Porto Alegre: ArtesMédicas, 1990 (Educação. Teoria e crítica)

MANTOAN, M. T. E. Da exclusão à inclusão escolar. Disponível em [www.futurasgeracoes.com.br](http://www.futurasgeracoes.com.br) Acesso em: 01 mar. 2003.

\_\_\_\_\_. **Inclusão escolar** : O que é? Por quê? Como fazer?. 2. ed. São Paulo: Editora Moderna, 2004. v. 1. 95 p.

MAPA DO TERCEIRO SETOR. *Site* institucional do Mapa do Terceiro Setor. São Paulo: FGV, CETS, Disponível em:[www.mapadoterceirosetor.org.br](http://www.mapadoterceirosetor.org.br) Acesso em: 12 mai. 2006.

MAY, T. **Pesquisa social**. Questões, métodos e processo. Tradução: Carlos Alberto S. Netto Soares. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MAZZOTTA, M. J. S. **Educação Especial no Brasil**: História e políticas públicas. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2003a.

\_\_\_\_\_. Educação do portador de deficiência no novo milênio: dilemas e perspectivas, In: SILVA, S.; VIZIM, M. (org.). **Políticas públicas**: educação, tecnologia e pessoas com deficiência. Campinas, SP: Mercado de Letras, Associação de Leitura do Brasil (ALB), 2003b, p. 37-47 (Coleção Leituras Brasileiras).

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Educação Especial. **Cadernos Cedes**, v. 23, Educação Especial, São Paulo: Cortez, p. 5-15, 1989

\_\_\_\_\_. **Educação escolar**. Comum ou especial? São Paulo: Pioneira, 1987 (Coleção novos umbrais)

MEIJER, M.; SORIANO, V.; WATKINS. **Special Needs Education in Europa**. Bruxelas, Bélgica: European Agency for Development in Special Needs Education, 2003, Disponível em: <http://www.european-agency.org> Acesso em: 20 mar. 2003

MELUCCI, A. **A Invenção do Presente**. Movimentos sociais nas Sociedades Complexas, Tradução: Maria do Carmo Alves do Bonfim, Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

MEKSENAS, P. **Cidadania, poder e comunicação**. São Paulo: Cortez, 2002.

MENDES, E. G. Perspectivas para a construção da escola inclusiva no Brasil. In: PALHARES, M. S.; MARINS S.(org.) **Escola inclusiva**. São Carlos: EdUFSCar, 2002, p. 61-85.

MENDES, V. L. P. S. Estado e sociedade civil no Brasil: uma maltratada relação? **Organização e Sociedade**, v. 5, n.13, Salvador: UFBA, set. / dez. 1998.

MENDONÇA, P. M. E. Decentralization, State and civil society relationships: Towards synergy? 2003. 46 f. **Dissertation** (MSc Social Policy and Planning in Developing Countries) – London School of Economics and Political Science, Londres: University of London, 2003.

MENDONÇA, S. L. O Movimento Apaeano no Século XXI: o Movimento Apaeano e a Defesa de Direitos. In: FENAPAES, Projeto Águia. **Referências conceituais e legais sobre a PPD e o Movimento Apaeano**. Brasília: FENAPAE, 1999, p. 12-57.

MENECUCCI, M.C. Evolução Histórica do Conceito de Deficiência. In: **FENAPAES**. Projeto Águia. Referências Conceituais e Legais Sobre a Pessoa com Deficiência e o Movimento Apaeno, São Paulo: FENAPAEs, 1999, p. 3-12.

MENEGASSO, M. E. Organizações e Serviço Social. **Revista Katálysis**. Florianópolis: UFSC, v. 5, n. 2, jul./dez. 2002, p. 107-114.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DJCTQ) Disponível em: <[www.mj.gov.br/snj/oscip](http://www.mj.gov.br/snj/oscip)> Acesso em 01 ago. 2004

\_\_\_\_\_, Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação (DJCTQ) Disponível em: <[www.mj.gov.br/snj/oscip](http://www.mj.gov.br/snj/oscip)> Acesso em: 10 mai. 2006.

\_\_\_\_\_. Cadastro de entidades registradas do CNAS atualizado em 10 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.gov.br/iframe/downloads/cnas>> Acesso em: 01 ago. 2004.

\_\_\_\_\_. Cadastro de entidades registradas do CNAS atualizado em 28 set. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/iframe/downloads/cnas>> Acesso em 19 mai. 2006.

\_\_\_\_\_. Cadastro de entidades com CEBAS, atualizado em 28 set. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/iframe/downloads/cnas>> Acesso em 19 mai. 2006.

\_\_\_\_\_. 2004. *Site* institucional do Ministério da Justiça. Disponível em: [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br) Acesso em: 12/06/2004.

MOVIMENTO DE VIDA INDEPENDENTE E DOS DIREITOS DAS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA. **Declaração de Washington**. Encontro Perspectivas globais em Vida Independente para o próximo Milênio. Washington, 1999. Disponível em: [www.entreamigos.com.br](http://www.entreamigos.com.br) Acesso em: 12 jun. 2004

MITTLER, P. **Educação Inclusiva**. Contextos sociais. Tradução: Windyz B. Ferreira. Porto Alegre: Artmed, 2003.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTE, F.R.F; SANTOS, I.B.(coord.) **Saberes e práticas da inclusão**: introdução. Brasília: MEC, SEESP, 2004.

MORALES, C. A. Nem privado nem estatal: em busca de uma nova estratégia para a provisão de serviços públicos. **Revista do Serviço Público**. Brasília - DF: ENAP, ano 49, nº.4, p.117-149, out./dez, 1998.

MOTTA, F. C. P. **Organização e poder**: empresa, estado e escola. São Paulo: Atlas, 1987

MOURA, P. C. Parceria e Sociedade. In: \_\_\_\_\_. **Construindo o Futuro: O Impacto Global do Novo Paradigma**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Mauad, cap.5.7, p.163-166, 1995.

MRECH, L. M. **Educação inclusiva**: realidade ou utopia? In: LIDE, Seminário Educação Inclusiva: realidade ou UTOPIA?, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 0505 mai. 1999, Disponível em:www.edcacaoonline.pro.br Acesso em: 16 mai. 2004.

MUSTAFA, A. O. Estado e as organizações da sociedade civil. **Cadernos de Administração PUC-SP**, nº. 3, São Paulo: EDUC, p.227-233, 2000.

NERI, M. *et al.* **Retratos da deficiência no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, IBRE, CPS, 2003, 205p.

NERI, M.; SOARES, W. Idade, incapacidade e o número de pessoas com deficiência. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. Campinas-SP, v. 21, n. 2, jul./dez. 2004, p. 303-321.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, jun 2003.

OLIVEIRA, M. D. O que é o Conselho da Comunidade Solidária. In: CARDOSO, R. *et al.* (org.) **Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social**. Avaliação, diálogo e perspectivas. Brasília: Comunidade Solidária, PNUD, Unesco, 2000, p. 23-30.

OLIVEIRA, M. M. **As instituições estão doentes**. Lisboa, Portugal: Jorge Barata Edições e Publicações, 2002.

OLIVEIRA, R. P. O Direito à Educação. In: MINTO, C. A.; OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001, p. 15-43 (Coleção legislação e política educacional: textos introdutórios).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes**. Resolução da Assembléia geral da organização das Nações Unidas (ONU) nº 2542 de 30/9/1975, publicada no Diário Oficial da União de 1/10/1975. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/sedh/dpdh/corde/sicorde.htm>> Acesso em: 06 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **Declaração dos Direitos das Pessoas Mentalmente Retardadas.** Assembléia geral da organização das Nações Unidas, 1971. Disponível em: [http://www.lerparaver.com/legislacao/internacional\\_deficientes.html](http://www.lerparaver.com/legislacao/internacional_deficientes.html) Acesso em: 06 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em Paris, no dia 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <[www.mj.go.br;sedh;dph/ddh\\_bib\\_inrer\\_universal.htm](http://www.mj.go.br;sedh;dph/ddh_bib_inrer_universal.htm)> Acesso em: 06 jun. 2003.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Normas sobre a Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência.** Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas com Deficiência. Resolução 48/96, proclamada na 48ª sessão, em 20 dez. 1996

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE - OMS. Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidades e Saúde – CIF. 2001 Disponível em: <<http://hygeia.fsp.usp.br/~cbcd/cifWeb.htm>> Acesso em: 02 ago. 2003

PASQUINELLI, S. Stato sociale e “terzo settore” in Itália. **Stato e Mercato**, n. 38, Milão, ago. 1993.

PAULON, S. M.; FREITAS, A. C.; PINHO, G. S. **Documento subsidiário à Política de Inclusão.** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2005, 48 p.

PLAISANCE, E. Sobre a inclusão: do moralismo abstrato à ética real. In: DECLARAÇÃO DE SALAMANCA. 10 ANOS. AVANÇOS E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO, 2004, São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2004 **Anais eletrônicos...** Disponível em: <http://cenp.edunet.sp.gov.br> , Acesso em: 30 ago. 2004

PELIANO, A. M. T. (coord.) **Bondade ou interesse?** Como e por que as empresas atuam na área social? Brasília: IPEA, 2001, 103 p.

PINTO, M. D. C. Sociedade e educação inclusiva. Desafios do final do século. In: **FENAPAES.** Projeto Águia. Referências Conceituais e Legais Sobre a Pessoa com Deficiência e o Movimento Apaeno, São Paulo: FENAPAEs, 1999, p. 60-71.

PRIETO, R. G. Política educacional do município de São Paulo: Estudo sobre o atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais, no período de 1986 a 1996. **Tese** (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. A educação é um direito de todos? In: FÓRUM PERMANENTE DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA. **Políticas Públicas de Educação Inclusiva**. São Paulo: Instituto Paradigma, 2004.

PROJETO ESCOLA VIVA. Garantindo o acesso e permanência de todos os alunos na escola – Alunos com necessidades educacionais especiais. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial, 2000, 96 p.

PERRI, A. “Estamos fazendo história”. Entrevista com a procuradora da república Eugênia Fávero. A procuradora da República Eugênia Fávero diz que crianças com deficiência devem exercer o direito ao Ensino Fundamental obrigatório na escola regular. **Revista Sentidos**, ano 5, n.30, ago./set. 2004, Disponível em: [www.sentidos.com.br](http://www.sentidos.com.br) Acesso em: 12 nov. 2004.

\_\_\_\_\_. Lugar de criança é na escola. **Revista Sentidos**. São Paulo: Áurea Editora, 17 dez. 2003.

RAHNEMA, M. Participação. In: SACHS, W. **Dicionário do Desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 190-210, 2000.

REDE BRASILEIRA DE ENTIDADES ASSISTENCIAIS E FILANTRÓPICAS. (REBRAF). **Relatório Anual de Atividades 2005**. Disponível em: [www.terceirosetor.org.br](http://www.terceirosetor.org.br) Acesso em: 20 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Atividades 2000**. Disponível em: [www.terceirosetor.org.br](http://www.terceirosetor.org.br) Acesso em: 20 jan. 2002.

\_\_\_\_\_. Site institucional da Rebraf. Disponível em: [www.terceirosetor.org.br](http://www.terceirosetor.org.br) Acesso em: 20 jan. 2004.

REDE ENTRE AMIGOS. Site institucional da Rede Entre Amigos. Disponível em: [www.entreamigos.com.br](http://www.entreamigos.com.br) Acesso em: 12 jan. 2006

REDE DE INFORMAÇÕES SOBRE TERCEIRO SETOR. Site institucional. Disponível em: [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br) Acesso em: 10 jul. 2004

REDE SACI. Site institucional da Rede SACI - Solidariedade, Apoio, Conhecimento e Informação. Disponível em: [www.saci.org.br](http://www.saci.org.br) Acesso em: 12 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. Apaes e Petalozzi solicitam impugnação da presença da Dra. Eugênia Fávero em Evento do CONADE. CONADE decide manter participação da Dra. Eugênia. São Paulo, 2004 Disponível em: [www.saci.org.br](http://www.saci.org.br) Acesso em: 24 jun. 2005.

RESTREPO, L. A. A relação entre a Sociedade Civil e o Estado. elementos pra uma fundamentação teórica do papel dos movimentos sociais na América Latina. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, vol. 2, nº .2, 1990, p. 61-100.

REVISTA INTERAÇÃO, nº 2, Revista eletrônica do Centro de Estudos do Terceiro Setor (on-line). São Paulo: Fundação Getulio Vargas, CETS, Disponível em: [www.fgvsp.org.br/cets](http://www.fgvsp.org.br/cets) Acesso em: 12 dez. 2003

REZENDE, C. A. P. **As organizações não-governamentais (ONGs)**. O que são elas? Justificação para Substitutivo do Relator ao PL 2.312/2003, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional das ONGs, em tramitação da Câmara dos Deputados, em 12 mai 2004. Disponível em: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br) Acesso em: 16 mai. 2004.

RIZZINI, I.; CASTRO, M.R.; SARTOR, C. D. **Pesquisando**. Guia de metodologias de pesquisa para programas sociais. Rio de Janeiro: USU Ed.Universitária, 1999 (Série banco de dados, v.6)

RODRIGUES, M. C. P. Demandas sociais *versus* crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.32, nº. 5, p.25-67, set./out. 1998.

RODRIGUES, P. A. (org.) **Levantamento e análise das formas de cedência de profissionais da área de educação nas APAEs e nas Federações das APAEs no Estados**. Brasília: FENAPAEs, 2000 (documento interno)

ROSS, P. R. Estado e educação: implicações do liberalismo sobre a constituição da Educação Especial e Inclusiva Disponível em: [http://www.educacaonline.pro.br/art\\_estado\\_e\\_educacao.asp](http://www.educacaonline.pro.br/art_estado_e_educacao.asp) Acesso em 24 mai. 2004.

SALAMON, L. M. Estratégias para o fortalecimento do Terceiro Setor, In: IOSCHPE, E. B.(org. ). **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado**, São Paulo: Paz e Terra, p.89-111,1997.

SANTIAGO, R. A. Educação: uma contribuição ao estudo da política de convênios no campo educacional brasileiro – 1980 - 1995. **Dissertação** (Mestrado em História e Filosofia da Educação) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo . São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

SASSAKI, R. K. O censo de pessoas com deficiência na era da inclusão. **Revista Nacional de Reabilitação**. São Paulo, 2003b. Disponível em: [www.saci.org.br](http://www.saci.org.br) Acesso em: 02 dez. 2003.

\_\_\_\_\_. **Como chamar os que têm deficiência?** Rede Saci, 20/05/2003 Disponível em: [www.saci.org.br](http://www.saci.org.br) Acesso em: 20 mai. 2003a.



SASSAKI, R. K. **Vida independente na era da sociedade inclusiva**. São Paulo: RNR, 2004.

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, ano XX, n. 69, dez. 1999, p. 119-136.

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação**. LDB, trajetória, limites e perspectivas. 4 ed. Campinas-SP: Autores Associados, 1998 (Coleção educação contemporânea).

SCHERER-WARREN, I. **Cidadania sem fronteiras**. Ações coletivas na era da globalização. São Paulo:UCITEC, 1999, 95p. (Ciências Sociais)

SCHNAPER, D. Integração e exclusão nas sociedades modernas. Tradução: Maria Ruth Alves, In: PAUGAM, S. *L'exclusion l'état des savoirs*, Paris: éditions La Decouverte, 1996.

SCHOMMER, P. C. Gestão Pública no Brasil: notícias do teatro de operações. **Revista de Administração de Empresas**, v.43, n. 4, São Paulo: EAESP – FGV, dez, 2003.

\_\_\_\_\_. Gestão de Organizações Sem Fins Lucrativos: Algumas Questões sobre as “Especificidades” do Campo e o Perfil dos Gestores. In: CONGRESSO NACIONAL DAS APAES, 20. 2001, Fortaleza - CE, **Anais...** Brasília: Federação Nacional das APAEs, 2001, p. 273-278.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL (SEESP). Ministério da Educação. Portal da SEESP / MEC. Disponível em: [www.mec.gov.br/seesp](http://www.mec.gov.br/seesp) Acesso em: 20 mai. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portal da SEESP / MEC. Números da Educação Especial. Disponível em: [www.mec.gov.br/seesp](http://www.mec.gov.br/seesp) Acesso em: 20 mai. 2005.

SEMERARO, G. Da sociedade de massa à sociedade civil: a concepção da subjetividade em Gramsci. **Educação e Sociedade**, vol.20, nº.66, p.65-83, abr. 1999.

SERVA, M. O Estado e as ONGs – Uma Parceria Complexa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: FGV, v.31, nº. 6, p.41-54, nov./dez. 1997.

SESTARO, A. C. Carta de Apoio ao Presidente Lula. Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down apóia o veto de lei. Disponível em: [www.saci.org.br](http://www.saci.org.br) Acesso em:13 nov. 2003.

SILVA, S. A política e os movimentos sociais: o contexto dos discursos, da representação social e do conflito. **Cadernos de Estudos Sociais**, v.16, nº.1, Recife – PE: Fundação Joaquim Nabuco, Instituto de Pesquisas Sociais, Massangana, p.147-172, jan./jul, 2000.

SILVA, S.. A política educacional brasileira e as pessoas com deficiência. Como difundir o discurso d uma política pública de direitos e praticar a privatização. In: SILVA, S.; VIZIM, M. (org.). **Políticas públicas: educação, tecnologia e pessoas com deficiência**. Campinas, SP: Mercado de Letras, Associação de Leitura do Brasil (ALB), 2003, p. 73-99 (Coleção Leituras Brasileiras).

\_\_\_\_\_. A exclusão do público, inclusão do privado. a terceirização dos serviços na Educação Especial. Disponível em: <http://www.educacaoonline.pro.br> Acesso em: 30 set. 2004.

SILVA, A. G. O Movimento Apaeano no Brasil: um estudo documental (1954-1994). **Dissertação** (Mestrado em Educação: Supervisão e Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1995.

SIQUEIRA, M. C. Deficientes, um tema na pauta da procuradoria. Entrevista com Eugênia Fávero e Maria Teresa Mantoan. **Folha Dirigida**. Folha de São Paulo. São Paulo, 14 nov. 2003.

SOARES, M. V. Parcerias como estratégia para o desenvolvimento local: o caso do Programa Comunidade Ativa. **Revista UnB**, Brasília: UnB, 2001.

SOUSA, C. A. L. O discurso e a prática da parceria entre Estado e sociedade civil: o caso da parceria MEB e MEC o Programa Alfabetizando em Parceria, 1993-1995. **Dissertação** de Mestrado. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 1997.

SOUSA, S. V. Parcerias na educação: o contrato estabelecido entre duas empresas e uma escola estadual. **Dissertação** (Mestrado em Educação: História, Política e Sociedade) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: PUC/SP, 2001.

STARR, P. El significado de privatización. In: KAMERMAN, Sheyla B.; KAHN, Alfred J. (org.) **La privatización y el Estado benefactor**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p.27-64.

SZAZI, E. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Peiropólis, GIFE, 2003.

TEIXEIRA, A. C. C. **Identidades em construção**. As organizações não-governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume, Fapesp, Instituto Polis, 2003.

TEIXEIRA, E. C. Sociedade civil e seu papel político: o local e o global como espaço de participação cidadã. **Organização e Sociedade**, Salvador – BA: EAUFBA, v.6, nº.14, jan./abr., 1999.

TEODÓSIO, A. S. S.; RESENDE, G. A. Estratégias de gestão de recursos humanos no terceiro setor: o desafio do trabalho voluntário. Congresso Latino-Americano de Estratégia da Sociedade Latino-Americana de Estratégia (SLADE), XII, **Anais...** São Paulo, mai.1999.

TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão de ONGs: Principais Funções Gerenciais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001

\_\_\_\_\_. **Um Espectro Ronda o Terceiro Setor: o Espectro do Mercado**. Disponível em: <[www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)> Acesso em : 11/11/2000.

TIBOLA, I. M. **APAE Educadora: A escola que buscamos**. Brasília: FENAPAEs, 2002. Disponível em: [www.apaebrasil.org.br](http://www.apaebrasil.org.br) Acesso em: 12 de mar. 2003

TORO, J. B.; WERNECK, N. M. D., **Mobilização Social**. Um modo de construir a democracia e a participação. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, Secretária de Recursos Hídricos, Associação Brasileira de Ensino Agrícola Superior – ABEAS, UNICEF, 1997, 104p.

TRIDADE, F; LAPLANTINE, L. **O que é imaginário**. São Paulo: Brasiliense, 1997 (Coleção Primeiros Passos)

UNESCO. **General Report and Recommendations for Joint Action in the Context of the CCNGO / EFA Network**. Annual Meeting 2003, Porto Alegre, 2003.

\_\_\_\_\_. **Marco de Ação de Dakar**. Texto adotado pela Cúpula Mundial de Educação. Dakar, Senegal, abr. 2000. Disponível em: <[http://www.interlegis.gov.br/processo\\_legislativo](http://www.interlegis.gov.br/processo_legislativo)> Acesso em: 06 jun.2003.

\_\_\_\_\_. **Declaração das ONGs de Educação para Todos**. Consulta Coletiva de ONGs (CCNGO), Cúpula Mundial da Educação, Dakar, Senegal, 25 de abril de 2000. Disponível em: < [www.unesco.org.br/publica/Doc\\_Internacionais/declaraONG.asp](http://www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraONG.asp)> Acesso em: 06 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Salamanca**. Princípios, Política e Prática em Educação Especial, Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais, Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais. Salamanca, Espanha, 1994 Disponível em: <[www.cedipod.org.br/salamanca.htm](http://www.cedipod.org.br/salamanca.htm)> Acesso em: 06 jun. 2003.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Santiago**. V Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe, Santiago, Chile: UNESCO, OREALC, 1993.

UNESCO. **Declaração Mundial de Educação para Todos**. Conferência Mundial de Educação para Todos, Jomtien, Tailândia: UNESCO, 1990. Disponível em: [www.entreamigos.com.br](http://www.entreamigos.com.br) Acesso em: 06 jun. 2003.

VEET, V. (coord.) **Mídia e Deficiência**. Brasília: Agência Nacional dos Direitos da Infância; Fundação Banco do Brasil, 184p, 2003 (Série Diversidade)

VIEIRA, E. A. **Os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. A política e as bases do Direito Educacional. **Caderno Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 9 -29, nov. 2001.

\_\_\_\_\_. Democracia e Política Social. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1992, 102p. (Polêmicas do nosso tempo, n. 49)

VIEIRA, L. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001, 403 p.

\_\_\_\_\_. Cidadania e Globalização. Rio de Janeiro: Record, 1997.

VIVOT, A. R. **Considerações sobre a situação organizacional de entidades representativas de pessoas portadoras de deficiência**. Brasília: CORDE, Instituto Interamericano da Criança, 1994.

VIZIM, M. Educação inclusiva: o avesso e o direito de uma mesma realidade. In: SILVA, S.; VIZIM, M. (org.). **Políticas públicas: educação, tecnologia e pessoas com deficiência**. Campinas, SP: Mercado de Letras, Associação de Leitura do Brasil (ALB), 2003b, p. 37-47 (Coleção Leituras Brasileiras).

WANDERLEY, L. E. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado. In: RICO, E.M.; RAICHELS, R. **Gestão Social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC, IEE, 1999, p. 105-130.

\_\_\_\_\_. Rumos da ordem pública no Brasil. A construção do público. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, nº.4, São Paulo: SEADE, out./dez. 1996, p. 96-106.

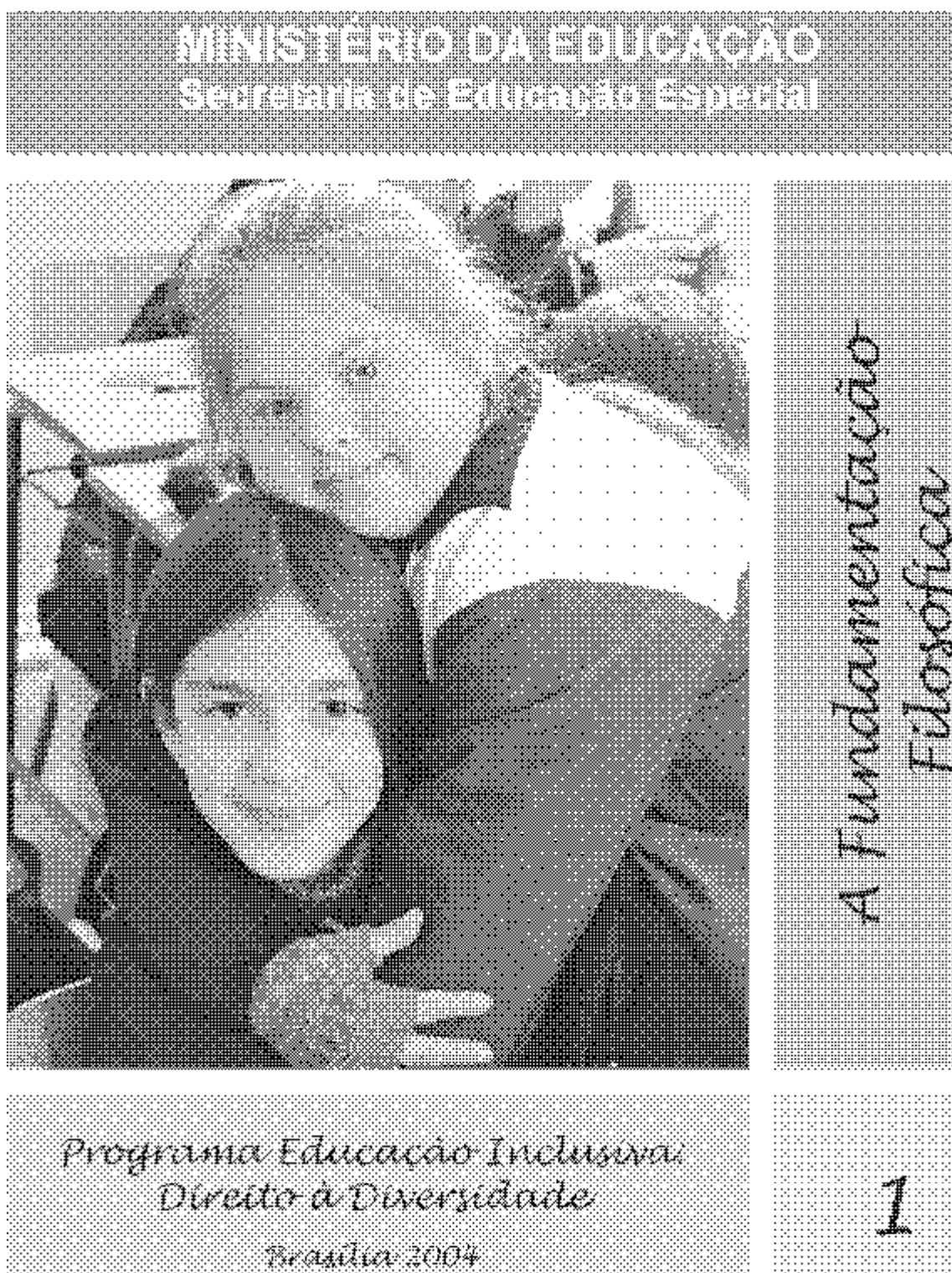
\_\_\_\_\_. Os sujeitos sociais em questão. **Serviço Social e Sociedade**, v. 40, ano XIII, São Paulo: PUC-SP, dez. 1992, p. 141-156.

WEBER, S. O público, o privado e a qualidade da educação pública. **Cadernos Cedes**, nº 25, São Paulo: Papirus, p. 27-43, 1990.

WITTMANN, T. Censo 2000 retrata mudanças sociais no Brasil. **Cidadania-e**. São Paulo, 08 jan. 2003. Disponível em: [www.saci.org.br](http://www.saci.org.br) Acesso em 01 out. 2004.

XAVIER, M. A.V. **Dados históricos sobre auto-defensores (People First).**  
Tradução: Maria Amélia Vampré Xavier. São Paulo: Instituto APAE, 2004  
(mimeo).In: BTBUWAD, G.; BERSANI JR. H. New voices self advocacy by people  
with disabilities. EUA: Brookline Books.

ANEXO A – Imagem pública inicial do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (2004)



FONTE: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL (SEESP). Ministério da Educação. Portal da SEESP / MEC. Disponível em: [www.mec.gov.br/seesp](http://www.mec.gov.br/seesp) Acesso em: 20 mai. 2006.



## ANEXO B – Imagem pública do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade na atualidade (2006)

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL

# Educação Inclusiva: direito à diversidade



Ministério  
da Educação



UM PAÍS DE TODOS  
GOVERNO FEDERAL

Brasília – DF

2006

FONTE: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL (SEESP). Ministério da Educação. Portal da SEESP / MEC. Disponível em: [www.mec.gov.br/seesp](http://www.mec.gov.br/seesp) Acesso em: 20 mai. 2006.