

POLÍTICAS EDUCACIONAIS E EDUCAÇÃO ESPECIAL

Júlio Romero Ferreira

UNIMEP – SP

RESUMO: o trabalho analisa a evolução do atendimento aos alunos com necessidades educativas especiais na realidade brasileira, na última década, em termos do crescimento de matrículas junto às redes pública e privada, em modalidades mais ou menos segregadas de serviços educacionais. Os dados dos censos educacionais são complementados com aspectos pontuais de financiamento e com referências ao recém aprovado, pela Câmara dos Deputados, Plano Nacional de Educação. O conjunto de dados e tendências, no contexto das políticas públicas para a educação básica, aponta para uma participação pouco expressiva da escola pública e do ensino regular na educação desses alunos, incompatível com os preceitos constitucionais e com a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

POLÍTICAS EDUCACIONAIS E EDUCAÇÃO ESPECIAL

Júlio Romero Ferreira
UNIMEP – SP

Em que medida a década de 90 representou a ampliação efetiva de oportunidades educacionais de qualidade para as pessoas com necessidades educativas especiais, como responsabilidade da escola pública? É a questão a que nos dirigimos neste texto, buscando subsídios nos censos educacionais e nas discussões mais recentes sobre o Plano Nacional de Educação.

Tomando como referência a Constituição de 1988, que registrou o direito público subjetivo à educação de todos os brasileiros, inclusive os portadores de deficiência, estes preferencialmente junto à rede regular de ensino, a questão das políticas públicas a eles destinadas tornou-se mais presente em diferentes espaços da legislação educacional da União, Estados e Municípios. As novas constituições estaduais e as leis orgânicas municipais reproduziram ou ampliaram as referências à educação especial.

Ainda em 1989, a Lei 7.853, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, reafirmou a obrigatoriedade da oferta da educação especial em estabelecimentos públicos de ensino; a *“matrícula compulsória em cursos regulares de estabelecimentos públicos e particulares de pessoas portadoras de deficiência capazes de se integrarem no sistema regular de ensino”*; e definiu como crime o ato de *“recusar, suspender, procrastinar, cancelar ou fazer cessar, sem justa causa, a inscrição de alunos em estabelecimento de ensino de qualquer curso ou grau, público ou privado, por motivos derivados da deficiência que porta”*. O decreto que regulamenta a Lei, publicado dez anos depois (Decreto No. 3.298, de 20.12.99), explicita que os serviços de educação especial serão ofertados nas escolas públicas ou privadas *“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”*.

Nas várias reformas educacionais ocorridas no país nos últimos anos, com destaque para a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, o tema das

necessidades educativas especiais esteve presente, com a referência comum da responsabilidade do poder público e da matrícula preferencial na rede regular de ensino, com os apoios especializados necessários. A referência ao papel central da escola comum na educação dos alunos que apresentam necessidades educacionais especiais foi também assumida pela adesão do Governo Brasileiro à Declaração de Salamanca, de 1994.

De outra parte, registrou-se na década a expansão continuada do ensino fundamental, com a taxa de matrículas atingindo mais de 90% das crianças a partir de 7 anos. Foi também expressivo o crescimento da educação infantil, principalmente na primeira metade dos anos 90; também relevante o “status” de nível de ensino a ela atribuído.

A simples consulta aos textos políticos e legais e a percepção da expansão do atendimento da escola básica daria por certo a impressão de um contexto favorável à expansão do processo de escolarização dos alunos que apresentam necessidades especiais de diferentes naturezas, nos diversos níveis e modalidades de ensino.

A análise de dados estatísticos de atendimento educacional, geral e especial, no país, pode fornecer elementos para responder parte da questão a que se dirige o presente trabalho.

A Figura 1 apresenta o número de matrículas iniciais na pré-escola por rede de ensino, de 1997 a 99.

Fig. 1 - Educação Infantil
Matrícula Inicial na Pré-Escola – Brasil 1997/1999

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	4.292.208	2.025	606.858	2.695.893	987.432
1998	4.111.120	1.380	396.361	2.725.755	987.624
1999	4.230.243	1.025	379.927	2.799.427	1.049.864

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota-se a transferência das matrículas em educação infantil da rede pública estadual para a municipal, com a contenção do crescimento desse nível no ensino público e uma retomada de crescimento da rede privada, provavelmente como resultado do FUNDEF, de 96 , que, ao concentrar recursos nas séries iniciais do ensino fundamental, induziu o retraimento da oferta de vagas em outros níveis/modalidades de ensino, afetando negativamente a educação infantil (v. PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, 1997, p.7 e 8), que havia ampliado o número de matrículas em quase 20% de 1991 a 1996. O mesmo efeito negativo deve ter alcançado atividades da educação especial não claramente vinculadas ao ensino fundamental.

A Figura 2 mostra a matrícula inicial no ensino fundamental no mesmo triênio.

Fig. 2 - Ensino Fundamental
Matrícula Inicial no Ensino Fundamental – Brasil 1997/1999

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	34.229.388	30.569	18.098.544	12.436.528	3.663.747
1998	35.792.554	29.181	17.266.355	15.113.669	3.383.349
1999	36.170.643	27.521	16.702.076	16.162.649	3.278.397

Fonte: MEC/INEP/SEEC

A evolução das matrículas no ensino fundamental mostra a transferência progressiva da rede pública estadual para a municipal e a redução de vagas na rede privada.

Em 1999, ainda existiam cerca de 660.000 alunos matriculados em classes de alfabetização, principalmente no Nordeste; e cerca de 1.200.000 alunos matriculados em classes de aceleração. Destacamos esses dados em virtude das relações que tendem a se estabelecer entre o campo da educação especial e o desenvolvimento desses programas compensatórios ou complementares na educação básica.

Se tomarmos os dados de matrícula na educação infantil e no ensino fundamental, distribuindo-os entre as esferas pública e privada e acrescentando a modalidade de educação especial, teremos os percentuais da Fig. 3.

Fig. 3 - Redes pública e privada
Evolução de Matrícula
Brasil 1997/1999

REDE \ ANO		1997	1998	1999
		P Ú B L I C A	Educação Infantil	77%
Ensino Fundamental	89%		91%	91%
Educação Especial	52%		53%	52%
P R I V A D A	Educação Infantil	23%	24%	25%
	Ensino Fundamental	11%	9%	9%
	Educação Especial	48%	47%	48%

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Na educação infantil, como apontado, é contida a expansão da rede pública, em termos relativos, ficando com cerca de 75% das vagas. O ensino fundamental ultrapassa os 90% de atendimento pela rede pública. Na educação especial, contudo, quase metade das vagas está na rede privada.

Vamos nos deter nos dados específicos da educação especial, na sua evolução de matrículas, na participação das redes pública e privada, nas modalidades de atendimento disponíveis.

A Figura 4 traz o número de alunos considerados portadores de necessidades especiais e assim registrados nos censos educacionais realizados nas décadas de 70 (1), 80 (3) e 90 (4), que registraram em separado as matrículas em educação especial.

Fig. 4 - Educação Especial

Número de alunos matriculados por dependência administrativa – Brasil 1974/1999

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
1974	96.4131	6.483	6.7	44.863	46.5	4.719	4.9	40.348	41.8
1981	104.268	1.481	1.4	52.954	50.8	6.401	6.1	43.432	41.7
1987	152.246	2.580	1.7	77.451	50.9	7.814	5.1	64.401	42.3
1988	166.290	2.605	1.6	82.770	49.8	11.388	6.8	69.527	41.8
1996	291.521	1.137	0.4	116.999	40.1	35.868	12.3	137.517	47.2
1997	334.507	1.157	0.3	123.461	36.9	48.164	14.4	161.725	48.3
1998	337.185	898	0.2	115.170	34.5	63.155	18.7	157.962	46.8
1999	374.129	840	0.2	119.946	32.1	72.041	19.2	177.838	47.5

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Observa-se, também aqui, a transferência de matrículas do ensino público da rede estadual para a rede municipal. As matrículas das duas redes públicas crescem na década de 80 e, na segunda metade da década de 90, a participação do município cresce mais que a do estado: a rede estadual muda do patamar de cerca de 50% para um pouco mais de 30% das vagas: a rede municipal caminha do patamar próximo de 5% para 20%. Nota-se que a participação da rede privada aumenta nos anos 90, com relação à década anterior. Assim é que o percentual de matrículas na rede privada, de 41,9% em média, nos 3 levantamentos da década de 80, passa para 47,5 em média, nos 4 levantamentos da década de 90.

Restringindo-nos aos dados de 99, temos a matrícula total de 374.129 alunos, identificados pelas seguintes categorias: deficiência visual – 13.875 (5%), deficiência auditiva - 47.810 (12,8%), deficiência física - 17.333 (4,6%), deficiência mental – 197.996 (52,9%), deficiência múltipla – 46.745 (12,5%), problemas de conduta – 9.223 (2,5%) e superdotação – 1.228 (0,3%). Desses alunos, 95.868 estão na educação infantil, 195.515 no ensino fundamental, 3.190 no ensino médio, 11.335 na educação de jovens e adultos e 68.221 em “outros” serviços sem nível de ensino correspondente. Se tomarmos o número dessas matrículas em educação infantil e ensino fundamental e o cotejarmos com o total geral de matrículas nesses níveis, chegaremos a cerca de 0,7 %.

Os dados do censo também permitem que verifiquemos onde estão matriculados os alunos, por modalidade de atendimento e por rede de ensino , como mostra a Figura 5.

Fig. 5 - MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL - POR MODALIDADE E REDE DE ENSINO - 1999

Rede de Ensino	Escola Especializada	%	Classe Especial	%	Classe Comum com		Classe Comum sem		Total	%
					Sala de Recursos	%	Sala de Recursos	%		
Estadual	35.406	15,7%	52.496	62,1%	13.436	54,3%	18.608	48,1%	119.946	32,1%
Federal	823	0,4%	9	0,0%	-	0,0%	8	0,0%	840	0,2%
Municipal	20.962	9,3%	27.195	32,2%	10.360	41,9%	16.988	44,0%	75.505	20,2%
Particular	169.017	74,7%	4.832	5,7%	947	3,8%	3.042	7,9%	177.838	47,5%
Total	226,206	100,0%	84.532	100,0%	24.743	100,0%	38.646	100,0%	374.129	100,0%
-	60,5%	-	22,6%	-	6,6%	-	10,3%	-	100,0%	-

Fonte: MEC/SEESP

Destaca-se a concentração de matrículas em modalidades de atendimento consideradas mais segregadas, com 83,1% das vagas: as escolas especiais,

predominantemente privadas, com a maioria das matrículas (60,5%), seguidas pelas classes especiais , predominantemente públicas (22,6% das vagas). As matrículas restantes (17,9%) estão junto às classes comuns, com e sem sala de recursos (6,6 e 10,3%, respectivamente), no ensino público.

Até 1997, não era possível identificar nos censos do INEP os alunos junto às classes comuns com e sem apoio especializado. A partir de 98, introduziu-se a informação, permitindo identificar os alunos portadores de necessidades especiais integrados “*sem receber atendimento especializado – o que não caracteriza educação especial...*” (INEP,1998, p. 203). De todo modo, os censos subsequentes registram tais alunos vinculados à educação especial. Aqui, volta a questão de delimitação da denominada educação especial: área de conhecimento? de atuação profissional? modalidade de atendimento? definida pelas características do alunado?

Os dados sobre a evolução do atendimento parecem indicar que não tem ocorrido uma ampliação significativa da oferta de vagas junto ao ensino regular, público; e que a oferta geral de vagas para os alunos com necessidades especiais, em programas mais ou menos segregados, públicos ou privados, é ainda muito baixa frente à demanda potencial. Mesmo que ressalvemos as possíveis limitações técnicas dos levantamentos e ainda que tenhamos em mente a chamada integração casual (Ainscow, 1994) que não se revela nos dados específicos, resta um quadro mais que aparente de distanciamento entre as metas políticas anunciadas e o atendimento efetivo por parte do poder público

Essa participação pouco expressiva da educação especial no conjunto da oferta na educação básica naturalmente se revela também na questão de recursos orçamentários. Na proposta do Plano Nacional de Educação do MEC, de 1997, apontava-se a necessidade de reservar “uma pequena parcela dos recursos vinculados à educação (entre 1 e 5%)” para a educação especial, o que indicava que os recursos disponíveis não ultrapassavam 1%. De fato, em publicação do MEC sobre a situação da educação básica no Brasil (INEP,99), na qual são analisados os gastos públicos com educação no Orçamento de 1996, as despesas com a área de educação especial, no cômputo geral da educação, corresponderam a 0,37% na esfera federal, 0,50 % nos estados e 1,10% nos municípios. Estudo anterior do próprio MEC, de 1995, mostrava como se poderia tornar mais barato para o educação pública apoiar financeiramente as instituições filantrópicas do que incorporar os alunos

considerados especiais em suas próprias redes – o que o estudo denominava “terceirização” vantajosa” (MEC/SEESP, 1996).

Na nova versão do Plano Nacional de Educação, aprovada em junho último pela Câmara dos Deputados e encaminhada à apreciação do Senado, prevê-se para a educação especial a meta de atingir, em dez anos, mínimo de 5% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, “*contando, para tanto, com as parcerias com as áreas de saúde, assistência social e previdência*” em um conjunto de ações. Não se incorporou, aqui, emenda do Deputado Flávio Arns, presidente da Federação Nacional das APAES, propondo a meta do percentual de 10% em cinco anos.

Duas emendas do mesmo deputado foram parcialmente incorporadas ao texto, na forma original ou num segundo momento, em que se acolheram - segundo o relator - quatro sugestões do Deputado Eduardo Barbosa, vice-presidente de associação que congrega as federações e associações de pais e amigos das pessoas portadoras de deficiência – APAEs.

Nas poucas alterações do conjunto de metas, comparando-se o substitutivo com a proposta original do MEC, destacamos, além da questão orçamentária : (1) definição do prazo de 2 anos, não existente na proposta original, para que se estabeleçam indicadores básicos de qualidade para o funcionamento de instituições de educação especial; (2) revisão da meta referente aos apoios especializados junto ao ensino regular, alterando a proposta de redimensionar as classes especiais e criar salas de recursos de forma a apoiar a integração em classes comuns para “*redimensionar conforme as necessidades da clientela, incrementando, se necessário, as classes especiais, salas de recursos e outras alternativas pedagógicas recomendadas, de forma a favorecer e apoiar a integração dos educandos com necessidades especiais em classes comuns...*” ; (3) inclusão da meta “*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*”.

As demais alterações do capítulo, no diagnóstico e diretrizes, apresentam uma atualização dos dados sobre atendimento educacional especializado e dão maior destaque à atuação das instituições especializadas de natureza filantrópica, com referências a uma possível reorientação das escolas especiais para prestarem apoio aos programas de

integração, a necessidade de qualificação de professores para o atendimento nas escolas regulares e a especialização dos professores para o atendimento nas novas escolas especiais, a avaliação das instituições filantrópicas como “*exemplo de compromisso e de eficiência no atendimento educacional dessa clientela*” e merecedoras, assim, de apoio continuado.

As alterações indicam, dessa forma, a presença bastante ampliada de referências às instituições especializadas privadas. É interessante o contraste que se estabelece entre essa revisão do texto e a forma pela qual o relator, Deputado Nelson Marchezan, configura o campo da educação especial na parte inicial geral do texto : “ *as pessoas com necessidades especiais, minimamente contempladas nos sistemas de ensino, deverão ser integradas no processo regular e obter um espaço muito maior na educação nacional. A escola inclusiva é, mais do que um ideal, uma necessidade para que essas pessoas se integrem o mais amplamente possível na sociedade*”.

Essas contradições marcam a atual perspectiva de uma área pouco valorizada nas políticas públicas, num quadro agravado de exclusão social. Com o intervalo de 5 dias, em junho, o jornal Folha de São Paulo divulgou que (1) o Tribunal de Contas da União, ao aprovar as contas do governo federal de 1999, classificou de insatisfatória a ação na área social, apontando que os investimentos da União com o ensino teriam caído de 6,7 bilhões de reais em 1996 para 5,3 bilhões em 1999; 3,4 milhões de crianças abandonaram os estudos em 1998 no ensino fundamental; cresceu 1,93% o número de mortes em hospitais do Sistema Único de Saúde; (2) nosso país ocupa o 125º lugar mundial em gastos com saúde pública. (FSP, 15 e 20/6/00).

É nesse quadro de escassez que as instituições privadas, “sem atuação exclusiva em educação especial” nos termos da LDB e sem acesso aos recursos do FUNDEF, enfrentam o desafio de reorganização como instituições escolares estruturadas por níveis de ensino ou de revisão de suas formas de atuação – ao menos no sentido de adequação às novas exigências de fomento nas áreas de educação, saúde e assistência.

Na escola pública, por sua vez, acompanhamos o registro ainda pontual das experiências de inserção escolar de alunos com necessidades especiais junto às classes comuns. Não é claro que se estejam alterando significativamente, como tendência dominante, as práticas pedagógicas e administrativas da escola básica para facilitar a

inclusão, especialmente quando chegam os alunos com características mais diferenciadas. Em duas pesquisas sobre a inserção de alunos com deficiência física em escolas comuns públicas, revelou-se que o ônus da adaptação ainda cabe ao aluno e sua família (Garcia, 1999; Bernal, 2000). De outra parte, a implantação dos ciclos de estudos e do sistema de progressão continuada no ensino básico certamente redefinirá os espaços da denominada educação especial.

Ferraro (1999) , em diagnóstico do quadro da escolarização no Brasil, distingue os alunos excluídos da escola daqueles excluídos na escola (com frequência fortemente defasada). Sustenta que o problema mais grave de nossa escola fundamental é a exclusão na escola, associada à reprovação e repetência, mas que “*isso não deve levar a minimizar o problema do acesso ou da exclusão da escola*” (p. 46). Associando esses conceitos à área das necessidades educacionais especiais, aparece a imagem da dupla exclusão, cuja superação parece estar além do debate, muitas vezes semântico e restrito, sobre integração X inclusão.

Referências bibliográficas

- Bernal, Cintia M. F. (2000) *Posso entrar? Um estudo sobre a inclusão de alunos com deficiências físicas em instituições de ensino regular na cidade de Sorocaba*. Dissertação de mestrado, Universidade de Sorocaba, SP.
- Câmara dos Deputados (2000). *Plano Nacional de Educação – substitutivo ao Projeto de Lei No. 4.173, de 1998*. Brasília.
- II Congresso Nacional de Educação (1997). *Plano Nacional de Educação – proposta da sociedade brasileira*. Belo Horizonte.
- Ferraro, Alceu R. (1999) Diagnóstico da escolarização no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, no.12, 22-47.
- Ferreira, Júlio R. Necessidades especiais e políticas educacionais (1999). *Teoria e Prática da Educação*, vol. 2(4), 11-18.

Garcia, Rosalba M. C. (1999). Interações voltadas à cidadania e à filantropia na escolarização de sujeitos que apresentam sequelas motoras. *XXII Reunião Anual da ANPED*. Caxambu.

Ministério da Educação e do Desporto / SEESP (1996). *Educação especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas*. Brasília.

Ministério da Educação e do Desporto (1998). *Plano Nacional de Educação – proposta do Executivo ao Congresso Nacional*. Brasília.

Ministério da Educação e do Desporto/ INEP (1999). *Situação da educação básica no Brasil*. Brasília.

Legislação e documentações complementares obtidas nos “sites” do INEP e da SEESP, do MEC.