

# REFORMA DO ESTADO E EDUCAÇÃO ESPECIAL: PRELIMINARES PARA UMA ANÁLISE

## *STATE REFORMATION AND SPECIAL EDUCATION: PRELIMINARY ISSUES FOR ANALYSIS*

Mônica de Carvalho Magalhães KASSAR<sup>1</sup>

### RESUMO

*O propósito deste texto é analisar aspectos da história da educação especial, tendo como referência a Reforma do Estado implantado no Brasil a partir de 1995. Para tanto, inicialmente aborda aspectos relativos à implantação da Reforma do Aparelho de Estado, proposta pelo Governo Federal. Em um segundo momento, apresenta a história da educação especial, no caminho da publicização dos serviços sociais proposta pela Reforma.*

**Palavras-chave:** Reforma do Estado; Educação Especial; Governo Fernando Henrique Cardoso.

### ABSTRACT

*The aim of this paper is to analyze certain aspects of the history of special education, from the standpoint of the State Reformation implanted in Brazil in 1995. To this end, we begin by discussing aspects of relative to the implantation of the Reformation of the State System, as proposed by the Federal Government. Next, we present a history of special education as a pathway towards making public social services proposed by this Reformation.*

**Key words:** State Reformation; Special Education; Fernando Henrique Cardoso Government.

O propósito deste texto é, tomando a educação como uma política pública, analisar aspectos da história da educação especial no contexto de Reforma de Estado implantado no Brasil a partir de 1995.

Para tanto é necessário entender que as políticas públicas constituem-se em um elemento

estrutural das economias de mercado, sendo que é nesse espaço que percebemos a abrangência da intervenção do Estado. Portanto, a política pública é uma forma de articulação do Estado e a Sociedade.

Historicamente, as políticas sociais se desenvolvem e são implantadas na contradição

---

<sup>(1)</sup> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Departamento de Educação - Campus de Corumbá.

do movimento da sociedade para garantir rentabilidade da mão-de-obra e, conseqüentemente, a sustentabilidade do modo de produção capitalista e, também, impulsionadas pela luta das forças trabalhadoras, que visa a melhoria das condições de vida e do próprio trabalho.

Desde a gênese do capitalismo, na tensão entre o capitalista, que tem como *“missão (...) obter, com o capital despendido, a maior quantidade possível de trabalho”* (Coucelle-Seneuil. *Traité théorique et pratique des enterprises industrielles*, 1857, apud Marx, 1968), e o trabalhador, os limites e alcances das políticas sociais vão variar no movimento da história, permeando as relações entre modo de produção, Estado e sociedade. Ou nas palavras de Marx (1968:262) ao se referir ao estabelecimento da jornada de trabalho em fins do século XIX:

*“O trabalhador precisa de tempo para satisfazer suas necessidades espirituais e sociais cujo número e extensão são determinados pelo nível geral da civilização. Por isso, as variações da jornada de trabalho ocorrem dentro desses limites físicos e sociais”.*

As políticas públicas podem ser vistas como materialidade da abrangência do Estado e, nesse sentido, é fruto do movimento contraditório da história da sociedade. Dentre as políticas públicas, temos as políticas de corte social, que podem ser entendidas como o modo pelo qual o Estado tenta regular as relações entre capital e trabalho, a fim de garantir uma estrutura básica de manutenção da mão-de-obra no processo de produção econômica capitalista (c.f. Esping-Andersen, 1991, entre outros). Assim, as políticas sociais são formas de assegurar a própria sustentabilidade do modo de produção capitalista, na medida em que a intervenção do Estado em relação às políticas públicas ocorre visando balancear a oferta e a procura de mão-de-obra.

Estado pode ser entendido como instituição que tem como função assegurar, administrar e

conservar a estrutura de determinada sociedade, portanto, no sentido de “Poder Público”. As formas que vai adquirir “... têm suas raízes nas condições materiais de vida” (Marx-Engels, 1983 apud Carnoy, 1988:66), emergindo das relações de produção. Desse modo, o Estado é *“um produto da sociedade num determinado estágio de desenvolvimento”* (Engels, 1981, apud Carnoy, 1988:70).

Por outro lado, a implementação de políticas sociais é fruto da luta dos trabalhadores contra a exploração das relações de trabalho, exploração esta, cerne do modo capitalista de produção. Marx (1968), de forma brilhante, apresenta como, em determinado momento da história, ao se tornar impossível a luta da classe trabalhadora contra o Capital, inicia-se a luta para limitar a parte da vida do trabalhador que seria absorvida pelo trabalho<sup>2</sup>, e desvenda, com inúmeros exemplos históricos, a instituição da legislação trabalhista, gênese do que seria mais tarde a instituição das políticas públicas de corte social.

As lutas travadas entre a classe trabalhadora e os primeiros capitalistas deram-se, de certa forma, sob a hegemonia do liberalismo clássico, defendido inicialmente por John Locke (1632-1704) e retomado por teóricos como Stuart Mill (1806-1873) entre outros, que fundamenta o desenvolvimento das sociedades capitalistas. Essa forma de pensamento apresenta uma grande preocupação com a defesa da liberdade individual e percebe uma relação íntima entre leis de produção e as leis da natureza.

O enaltecimento da livre concorrência e a crença na “evolução natural” da sociedade são características do pensamento que se difunde a partir da Modernidade para a sustentação do capitalismo. O indivíduo aparece como força motriz da sociedade para o liberalismo clássico e, dessa forma, o homem é visto como livre para vender sua força de trabalho.

O discurso da evolução natural faz-se presente nas explicações sobre a vida em sociedade e no estabelecimento de condutas

<sup>(2)</sup> Ver Marx (1968) sobre a Jornada de Trabalho.

para a organização da produção, como podemos ver no texto de David Ricardo (1772-1823):

*“O preço natural do trabalho (...) depende do preço do alimento, necessidade e conveniências necessárias à manutenção do trabalhador e sua família (...) necessário para lhes permitir (...) viver e perpetuar a raça, sem aumentar nem diminuir”* (The principles of political economy and taxation, 1817).

No século XX, o movimento econômico mundial entra numa grande crise entre os anos de 1920 e 1930 e para solucioná-la teóricos, como John M. Keynes (1883-1946), propõem o chamado “Estado de Bem-Estar Social” ou *Welfare State*, cuja característica é a implementação de Políticas Sociais através de serviços públicos de atendimento à população.

O *Welfare State* surge, então, como uma tentativa de contornar a crise pela qual passava o capitalismo naquele período e, sob essa proposta, as nações européias tiveram aos poucos suas economias reorganizadas, juntamente à implementação de políticas sociais consistentes.

No entanto, críticas à posição intervencionista logo foram elaboradas e o Neoliberalismo surge como uma reação teórica à política intervencionista implementada na Europa e Estados Unidos a partir dos anos de 1920. O Neoliberalismo encontra suas raízes na Europa dos anos de 1940, mas apresenta-se com propostas econômicas e programas políticos na década de 1970, como resposta a nova crise do capitalismo, cujo auge pode ser considerada a década de 1980, com redução de taxas de crescimento, elevação de desemprego, etc.

Como Anderson (1996:9) apresenta, trata-se de *“uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar”*, com denúncias à limitação da liberdade econômica e política, pregando o valor da desigualdade natural, imprescindível à concorrência e prosperidade social. O neoliberalismo busca o “estado mínimo”, com

gradual retirada dos chamados “benefícios sociais”, ou seja, propõe um afastamento do Estado em relação às políticas sociais. Dentro da proposta neoliberal, os serviços (dentre eles a educação) devem ser estar sujeitos às leis de mercado, sob responsabilidade, portanto, da iniciativa privada.

Atualmente, no debate sobre a ação reguladora do Estado, podemos identificar diferentes posições, cujos limites nem sempre são tão nítidos.

Alguns teóricos continuam apontando o argumento da sustentabilidade do capital e defendem que a justiça social deve e pode ser alcançada com a implementação das políticas sociais. Nesse sentido, o Estado de Bem Estar pode ser definido como *“um padrão mínimo de renda, alimentação, saúde, abrigo e instrução que o Estado garante e assegura a qualquer cidadão como um direito político e não como benefício”* (Wilnski, 1975 apud Azevedo, 1997).

Por outro lado, diferentes autores (Przeworski, 1989, 1995; entre outros) têm apontado para uma posição diferenciada, buscando o que tem se convencido chamar de “terceira via”. Estes autores defendem que o caminho das sociedades capitalistas estaria numa posição a qual o Estado não assumiria diretamente as ações sociais, mas também não se afastaria dessas ações como solicita o neoliberalismo. Na posição proposta por esses autores, o Estado seria um regulador das ações sociais.

A posição da “terceira via” tem sido assumida explicitamente pelo atual governo brasileiro, desde a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (MARE, 1995).

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pretende atingir, basicamente, quatro aspectos: a delimitação das funções e do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado; o aumento da “governança”, ou seja, *“da capacidade de tornar efetivas as decisões do governo”* (Bresser Pereira, 1998:60) e o aumento da governabilidade, isto é, do poder do governo.

Bresser Pereira (1998) aponta para o fato de que o *Welfare State* proposto por J. Keynes deve sofrer alterações diante das economias abertas, o que significa que as políticas sociais devem ser modificadas diante da necessidade de flexibilização dos mercados e das exigências da competição internacional.

Na defesa dessa posição, a lógica do mercado tem sido concebida como uma realidade inescapável, que *“aloca recursos e benefícios sob o imperativo da eficiência capitalista, racionalizadora na técnica organizacional e produtiva (fundindo ciência, tecnologia e organização da produção) e acumuladora de riquezas”* (Cardoso, 1998:6).

Mas, o mercado propriamente não garante a redistribuição de rendas ou o bem estar social, portanto, outra forma de organização deve surgir para garantir a coesão social. É nesse contexto que o papel do Estado é redefinido e deixa de *“ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento”* (MARE, 1995:11).

É interessante notar que a “nova” posição do Estado em relação às ações sociais, aproxima-se do enfoque proposto pelo Banco Mundial, através de seus documentos. Em relatório divulgado em 1997, essa Instituição entende que,

*“o papel do Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, porém não como agente direto do crescimento mas como sócio, elemento catalisador e impulsionador desse processo”* (Banco Mundial, 1997:1 - grifo nosso)

No documento da Reforma do Aparelho do Estado, “aparelho do Estado” é concebido como:

*“administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios). O*

*aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar”* (MARE, 1995:11).

Já, Estado é entendido como mais abrangente que o aparelho, pois *“compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território”* (MARE, 1995:11).

Na organização dessa forma de gerenciamento, Bresser Pereira (1998:63) delimita as funções do Estado, a partir da distinção de três áreas de atuação, que seriam, *“(a) as atividades exclusivas do Estado; (b) os serviços sociais e científicos do Estado; e (c) a produção de bens e serviços para o mercado”*. Para Bresser Pereira, o delineamento de quais sejam as atividades exclusivas do Estado *“deriva da própria definição do que seja esta Instituição”* (Bresser Pereira, 1998:63).

Tendo em mente essas delimitações, podemos entender a divisão do Aparelho de Estado em quatro setores, proposta pelo Plano Diretor. O primeiro seria o “núcleo estratégico”, que segundo o documento de Reforma do Aparelho de Estado (MARE, 1995), corresponderia ao governo em sentido lato. Esse mesmo documento (MARE, 1995:39) apresenta-o como *“o setor que define as leis e as políticas públicas e cobra o seu cumprimento”*. Portanto, seria *“o setor onde as decisões são tomadas”*.

O segundo seria o setor das “Atividades Exclusivas”, que engloba serviços que só o Estado pode realizar, como *“cobrança e fiscalização de impostos, a polícia, a previdência social básica, (...) o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc”* (MARE, 1995:39 - grifo nosso).

O terceiro setor trata-se dos “Serviços Não Exclusivos”, em que o *“Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas”* (MARE, 1995:39). Como bem apresenta o documento, as instituições responsáveis por esse setor não têm o poder de Estado, mas este, *“está presente*

*porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde...*” (MARE, 1995:39-40 – grifo nosso).

No quarto setor está a “Produção de Bens e Serviços para o Mercado”, que, segundo o documento, corresponde à área de atuação das empresas. Esse setor *“é caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura”* (MARE, 1995: 40).

Essa reformulação de setores e funções vai significar a transferência para o setor privado das atividades que, segundo essa visão, podem ser controladas pelo mercado. Aí estão incluídas as empresas estatais de bens e serviços que deveriam (e já foram) privatizadas.

Como definido no setor de “Serviços Não Exclusivos”, podemos verificar que, segundo a proposta de Reforma, há alguns serviços que não devem ser privatizados, mas que necessitam também ser descentralizados. Esses serviços seriam administrados pelo (o que tem se conveniado chamar de) setor público não estatal. Entre esses serviços estão a saúde, a cultura, a pesquisa científica e a **educação**. A esse processo denomina-se a “publicização”.

Através, portanto, do redimensionamento do Estado, que envolve os processos de privatização e publicização, segundo o documento de Reforma do Estado,

*“o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde...”* (MARE, 1995:12).

Vemos, portanto, uma nova configuração na relação entre Estado e sociedade, que propõe que o governo tenha *“maior capacidade para tomar efetivos seus propósitos por meio de políticas públicas, e aos cidadãos, maior controle das decisões e das ações do governo”* (Cardoso, 1998:5). Nesse contexto surge um “novo” agente social: o setor público não estatal, que terá um

papel fundamental na reorganização do Estado.

Se anteriormente havia a identificação direta entre poder público e ação estatal, a Reforma do Estado propõe uma “nova” posição do Estado, não mais como organismo executor, e apresenta a fundamental participação das instituições públicas não estatais. Como justificativa da existência e importância das instituições públicas não estatais, são apresentadas a necessidade de eficiência no controle das ações pela própria sociedade e a *“ânsia por novas formas de solidariedade que minimizem os efeitos desagregadores da precarização do trabalho, do custo (ou da falta) de assistência médica e, no geral, da pouca atenção às questões sociais e ambientais contemporâneas”* (Cardoso, 1998:6).

Como entender esse redimensionamento do Estado em um país onde as políticas sociais não estão plenamente implementadas?

Enquanto vários países da Europa estavam implementando o *Welfare State*, no Brasil, segundo Draibe, ocorreu desde 1930 a formação de um Estado “meritocrático-particularista” ou “conservador”, que se fundamentou na crença de que *“...as pessoas devem estar em condições de resolver suas próprias necessidades, com base em seu trabalho, em seu mérito, no desempenho profissional, na sua produtividade”* (Draibe, 1993:7-8).

Já, segundo as análises de Bresser Pereira (1998), a partir desse período ocorreu o desenvolvimento de um estado desenvolvimentista e protecionista, implementado nos países em desenvolvimento, sob uma visão intervencionista. Ainda que sejam identificadas as posições protecionistas e intervencionistas na economia, o que significaram em relação às garantias dos direitos fundamentais humanos?

### **Aspectos da história da Educação Especial**

O atendimento a pessoas com deficiências no Brasil começa, propriamente, à época do

Império<sup>3</sup>, com a fundação das instituições públicas: o Imperial Instituto dos Meninos Cegos (atual Instituto Benjamin Constant) em 1854, e o Instituto dos Surdos-Mudos, (atual Instituto Nacional da Educação dos Surdos - INES), em 1856.

Nesse momento, a educação nacional está “garantida” na primeira Constituição Brasileira em 1824 com os seguintes compromissos: a gratuidade da instrução primária “a todos os cidadãos” e a criação de colégios e universidades “onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-letras e artes”. Não há, nesse momento, a explicitação sobre de que setor da sociedade (público?, privado?, religioso?) será a responsabilidade da “instrução primária” e de que forma deverá ser dada. Assim, não há explicitamente a assunção da instrução da população por parte do poder público.

Podemos nos lembrar que a implementação dos serviços educacionais no Brasil colônia ocorre através do ensino religioso, com a Companhia de Jesus e a Igreja Católica é a grande responsável pela instrução até a expulsão dos jesuítas no século XVIII.

Na República, a assunção explícita da educação continua a não existir e, em alguns estados da federação, as pessoas ficam “dispensadas” da frequência à escola quando ocorrer:

*“a) a falta de escola pública ou subvencionada num círculo de raio de dois quilômetros em relação às crianças do sexo feminino e de três para as crianças do sexo masculino; b) incapacidade física ou mental certificada pelo médico escolar ou verificada por outro meio idôneo; na incapacidade física se compreendem, além das deformações ou enfermidades que fisicamente inabilitam para a frequência, as moléstias contagiosas ou repulsivas; c) indigência, enquanto não se fornecer, pelos*

*meios de assistência previstos neste regulamento, o vestuário indispensável à decência e à higiene; d) a instrução recebida em casa ou em estabelecimento particular”* (Minas Gerais. Decreto - Lei n. 7970-A de 15 de outubro de 1927, apud Peixoto, 1981).

Com a República, há uma ampla difusão do discurso sobre a “modernização” da sociedade, de exaltação à “livre concorrência” e de valorização das iniciativas privadas. Nesse contexto, a concomitância de oferecimento de serviços públicos e privados é comum, inclusive no setor de serviços sociais.

Na Educação Especial, tal concomitância está presente desde o início do século XX, propiciando o estabelecimento de uma discreta linha entre os limites e os papéis dos serviços de atendimento oferecido pelo poder público estatal e o oferecido por instituições privadas assistenciais, resultante, entre outros fatores, da dinâmica na luta de interesses dos segmentos sociais.

A partir de registros (Brasil, 1975; Jannuzzi, 1985; Mazzotta, 1996), identificamos o Instituto Pestalozzi, criado em 1926 no Rio Grande do Sul, como a primeira instituição particular especializada no atendimento a crianças com deficiência mental. Essa instituição atendia parte de seus alunos através de convênios com instituições públicas.

As instituições “privadas”, principalmente no setor do atendimento especializado a pessoas com deficiências, vão se apresentar durante toda a história da Educação Especial como extremamente fortes, com lugar garantido no discurso oficial, chegando a confundir-se com o próprio atendimento “público” aos olhos da população, pela “gratuidade” de alguns serviços.

Também no início do século XX, as primeiras classes especiais públicas vão surgir

<sup>3</sup> Ribeiro (1979) aponta a década de 1850 como época fértil de realizações no campo da educação no município da Corte brasileira, com a criação da Inspeção Geral da Instrução Primária e Secundária do Município da Corte (1854) e a reformulação dos estatutos da Academia de Belas Artes (1955), entre outros. Para maior conhecimento sobre a história da educação, ver Jannuzzi, 1985, Bueno, 1992 e Mazzotta (1996).

propondo a separação dos alunos “normais” e “anormais”, objetivando a organização de salas de aula homogêneas, sob a supervisão de organismos de inspeção sanitária, a partir dos preceitos da racionalidade e modernidade.

O discurso científico, as idéias de modernização e racionalização, características do movimento industrial das sociedades capitalistas, também tornam-se presentes nas propostas de organização educacional:

*“A tentativa de agrupar crianças em classes homogêneas, (...) nada mais faz que obedecer a um princípio fecundo, encontrado na ordem do dia nos estabelecimentos industriais. Esse princípio é o da organização racional do trabalho, posto em evidência por W. Taylor, desde o fim do último século. (...) O agrupamento dos alunos em classes homogêneas, segundo seu desenvolvimento mental, é, neste sentido, uma das combinações de organização racional do trabalho pedagógico”*(Helena Antipoff, 1930s(?)) apud Dias, 1995:43).

Com o crescimento das cidades, que ocorre principalmente a partir da década de 30, devido à configuração que vai tomando o país em sua organização “urbana” ocasionada pela industrialização, vemos também o crescimento da preocupação com a escolaridade da população. Tal preocupação vai ficar registrada na Constituição Brasileira de 1934, quando fica estabelecida, pela primeira vez, como competência da União, traçar as diretrizes da educação nacional (o que vai ocorrer em 1961)<sup>4</sup>, ao mesmo tempo em que fica estabelecida como competência tanto da União como dos estados a difusão da instrução pública em todos os seus graus.

Apesar do crescimento do número das escolas públicas a partir desse período<sup>5</sup>, o número

de crianças com deficiências matriculadas nas escolas é bastante pequeno<sup>6</sup>.

A preocupação em “suprir as deficiências e lacunas da educação particular” ganha outra versão na Constituição Brasileira de 1946, que explicita a proibição de cobrança de impostos a instituições de educação ou de assistência social “desde que suas rendas sejam aplicadas integralmente no país para os respectivos fins”.

A educação passa a ser entendida como “direito de todos”, dada no lar e na escola, devendo inspirar-se nos princípios e idéias de solidariedade humana.

Assim, em um país com poucas escolas e, conseqüentemente, poucas classes especiais e com o “espaço” garantido pela legislação, é fundada, em 1954, na cidade do Rio de Janeiro, a primeira Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE, que vai se desenvolver ocupando “o espaço vazio da educação especial como rede nacional” (Silva, 1995:36).

A partir de iniciativas pessoais e privadas, esta instituição apresenta-se à sua fundação como “instituição privada que busca atender às necessidades da educação especial pública” (Silva, op. cit.:41 - grifo nosso), propondo-se à escolarização das crianças, que não estava ocorrendo de modo satisfatório na rede de ensino.

Na década de 1960 temos a existência de instituições especializadas particulares sem fins lucrativos e um número reduzido de atendimento público oferecido pelas classes especiais em alguns estados. A preocupação direta de forma abrangente do Estado Brasileiro com a Educação Especial ocorreu em 1961, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei 4.024/61).

Entre os fatores que colaboraram para a atenção dispensada à Educação Especial na LDB de 1961 está o ingresso de parte da população economicamente menos favorecida à

<sup>(4)</sup> A Constituição de 1937 reitera essa posição, explicitando que: “Compete privativamente à União legislar sobre (...) as Diretrizes da educação nacional”.

<sup>(5)</sup> Sobre o aumento quantitativo das escolas públicas, ver Romanelli (1989), página 66 e seguintes.

<sup>(6)</sup> Segundo dados estatísticos do Ministério da Educação, teremos um aumento significativo das classes especiais (principalmente para alunos com deficiência mental), somente a partir da década de 1970. Ver Brasil (1975).

escolarização, decorrente do aumento crescente das escolas públicas em relação ao número de habitantes. A partir desse momento, notamos a preocupação dos poderes públicos com os problemas de aprendizagem e com a Educação Especial propriamente.

Nesse contexto, o conteúdo da LDB 4.024/61 vai regularizar as “funções” entre os serviços oferecidos pelo poder público e pelas instituições privadas de caráter assistencial.

A discussão a respeito da responsabilidade do Estado em relação à educação já está posta, segundo Buffa (1979:20), durante a tramitação da LDB/61, explicitada no conflito escola particular x escola pública.

Desde aquela época, o atendimento ao aluno com deficiência é proposto “dentro do possível” na educação regular, ao mesmo tempo que também é garantido apoio financeiro às instituições particulares consideradas eficientes pelos critérios dos Conselhos Estaduais de Educação.

A relação estabelecida pela legislação entre o poder público, as instituições privadas e o ensino regular, no que se refere às responsabilidades no atendimento, caracteriza-se por uma ambigüidade no discurso<sup>7</sup>. Ao propor atendimento “integrado” na rede regular de ensino delega, ao mesmo tempo, às instituições sob administração particular a responsabilidade de parte do atendimento, através da “garantia” de apoio financeiro, principalmente aos alunos com deficiências consideradas mais severas.

Ao analisar a proposta explicitada na Lei 4.024/61, podemos dizer que, já naquele momento, a Educação especializada não seria assumida diretamente pelo Estado, ou seja, não se daria, em sua maioria, na escola pública - mantida e administrada pelo Estado -, mas em instituições especializadas de caráter assistencial.

A concomitância dos serviços públicos e privados transcende a escolaridade propriamente dita, quando são estabelecidos critérios para a elaboração do diagnóstico em 1977 através da Portaria Interministerial n° 477 dos Ministérios da Educação e Cultura e da Previdência Social. Nesse momento, abre-se, também, o espaço para os serviços privados, quando não houver serviços especializados da LBA/MPAS, devendo recorrer-se à comunidade<sup>8</sup>.

Como argumenta Jannuzzi (1996), naquele período, a convivência ambígua dos setores públicos e privados em nosso país acaba por se caracterizar numa “parcial simbiose”, permitindo que o setor privado exerça influência na determinação das políticas públicas. Como exemplo, Jannuzzi aponta a própria criação do Centro Nacional de Educação Especial - CENESP em 1973, que ocorre através de influência das entidades privadas de Educação Especial.

Essa “simbiose” ganha visibilidade em outros momentos da história, como por ocasião do Ano Internacional das Pessoas Deficientes, organizado pela Organização das Nações Unidas - ONU, em 1981, quando o Ministério da Educação recomenda a participação ativa das instituições assistenciais no processo de “integração social”, praticamente delegando a elas a responsabilidade de desenvolvimento de oficinas de produção<sup>9</sup>, ou ainda, na Portaria CENESP/MEC n° 69 de 1986, que estabelece normas para prestação de apoio técnico e financeiro a instituições públicas e privadas. É interessante notar que, não só o compromisso na distribuição de verbas se dá tanto no âmbito do público quanto do privado mas, como argumenta Mazzotta (op. cit.), é proporcionada às instituições e entidades privadas maior possibilidade de utilização de recursos.

Durante o período de reconstrução democrática, é promulgada, em 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal e são discutidos o

<sup>(7)</sup> A regulamentação dos setores públicos e privados na educação brasileira é discutida por vários autores: Plank (1991), Gentili (org.) (1995), Jannuzzi (1997), entre outros.

<sup>(8)</sup> Ver Portaria Interministerial n° 186 de 1978.

<sup>(9)</sup> Essa relação é apresentada por Silva (1995:92).



Estatuto da Infância e Adolescência - ECA e a Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A Constituição Federal traz como marca o movimento de descentralização. Esse processo caracteriza-se por um redimensionamento das competências entre a federação, estados e municípios, propiciando um afastamento gradativo do poder Federal, a partir da valorização dos poderes municipais. Nesse sentido, é prevista a criação de Conselhos Municipais nas áreas sociais que possibilitem a participação da sociedade nas decisões locais. No contexto de mobilização e participação social, o texto Constitucional é aprovado concebendo a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família”.

Em relação à Educação Especial, a Constituição de 1988 continua priorizando o atendimento do aluno com deficiências no ensino regular e explicitando a participação das instituições particulares.

Atenta a essa questão, Oliveira (1997) chama a atenção para a discussão já apresentada por Vieira (1987) que mostra que a diferença entre o público e o privado é dissolvida no texto Constitucional, com a apresentação de um “novo” conceito: as instituições “comunitárias”, que são consideradas como entidades públicas não-estatais. Esse conceito pode ser considerado como um “antecipador” do movimento de regulação do Estado que vai se fortalecer nos anos seguintes.

Desde o início dos anos 90, há um indicativo marcante de modernização do Estado. A presença hegemônica de um discurso que traz críticas à ação direta do Estado em vários setores da sociedade e que valoriza a iniciativa privada vai se tornando mais evidente no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

As instituições particulares assistenciais ganham o estatuto de “Organismos (ou Organizações) Não Governamentais” (as “ONGs”) e o que poderia ser apontado como “ambigüidade” entre os setores públicos e privados é, a partir

daí, apresentada como uma necessária e fundamental “parceria” para o desenvolvimento do país:

*“É muito difícil pensar na integração do portador de deficiência como processo independente das articulações e parcerias a serem estimuladas dentro do MEC, com outros Ministérios, com Organizações Não-Governamentais Especializadas, com a sociedade civil e, até, com organismos internacionais”* (Secretaria de Educação Especial, 1994).

É nesse contexto ideológico que vão sendo travados os embates para a elaboração da Lei nº 9.394/96 - Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/96, texto que fundamenta a luta pela garantia da educação para todos.

### **Educação Especial: o conflito do espaço entre o discurso inclusivo e a força do terceiro setor**

O modo de pensar e administrar as responsabilidades em relação ao atendimento da Educação Especial ganha uma coloração diferente quando abordamos essas questões tendo como cenário o redimensionamento do Estado e, nesse contexto, a solicitação explícita da presença do terceiro setor. Nesse panorama algumas bandeiras e discursos tornam-se confusos. A luta pela “Educação para Todos” e a conseqüente bandeira da escola inclusiva tomam outros contornos quando a educação, vista anteriormente como de responsabilidade pública, passa a ser entendida como foco do processo de publicização.

A história da educação especial tem se apresentado com algumas características específicas, em que as instituições particulares de caráter assistencial - hoje concebidas no âmbito do terceiro setor, ou do “público não estatal” - têm uma posição social garantida. Nesse sentido, poderíamos dizer que a história da educação especial seria “exemplar” e mesmo

“antecipadora” do processo de publicização hoje proposto pelo Governo Federal.

No contexto de Reforma do Estado, as “parcerias” entre os serviços públicos e privados, entram, mais do que nunca, em pauta, diante da necessidade apresentada, pelo atual projeto de modernização do país, de assunção de serviços como a educação pelo chamado “terceiro setor”.

Lembramos que esse não é um movimento interno e restrito ao país, mas de âmbito internacional. As instituições chamadas de terceiro setor crescem em todo o mundo e são extremamente fortes na América Latina. Elas partem do princípio de que “*nem o mercado nem o Estado têm condições de responder, por si sós, aos desafios do desenvolvimento com equidade*”. (Miguel Darcy de Oliveira, prefácio In: Fernandes, 1994).

O discurso assistencialista que permeia a história da educação brasileira vem ganhando outros matizes. Atualmente ele está consonante ao discurso da democracia, visto que o envolvimento da sociedade, na formação de associações civis, é vista como fundamental para o seu estabelecimento:

*“A participação dos cidadãos é essencial para consolidar a democracia e uma sociedade civil dinâmica é o melhor instrumento de que dispomos para reverter o quadro de pobreza, violência e exclusão social que ameaça os fundamentos de nossa vida em comum”* (Miguel Darcy de Oliveira, Prefácio In: Fernandes, 1994).

O problema de acesso aos direitos construídos historicamente pelas sociedades, cujo cerne está na organização econômica de um país, é enfocado hoje como de responsabilidade da sociedade, de “boa vontade” e da filantropia.

Talvez, caberia nos perguntar, qual o significado da luta pela educação inclusiva - ou da luta pela educação para todos - diante do movimento de publicização.

## Bibliografia

- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In SABER, E. e GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- AZEVEDO, Janete M. Lins. *A Educação como política pública*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo Mundial*. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), 1997.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Educação Especial*. Cadastro Geral dos estabelecimentos do ensino especial. v.2. Brasília, 1975.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política - CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. nº45. p.49-95, 1998.
- BUFFA, Ester. *Ideologias em conflito: escola pública e escola privada*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Notas sobre a reforma do estado. *Novos Estudos CEBRAP*. n. 50, p. 5-12, 1998.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 2. ed. Campinas: Papirus, 1988.
- DIAS, Maria Helena P. *Helena Antipoff: Pensamento e ação pedagógica à luz de uma reflexão crítica*. Campinas, SP: Faculdade de Educação da Unicamp. Dissertação de Mestrado. 1995.
- DRAIBE, Sônia. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política- CEDEC - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. n. 31, 1993.
- ESPING-ANDERSEN. As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova*. n. 24. São Paulo: CEDEC. p.85-115, 1991.

- FERNANDES, Rubem C. *Privado porém público*. O terceiro setor na América Latina. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- GENTILI, Pablo. (Org.). *Pedagogia da exclusão*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- JANNUZZI, Gilberta. *A luta pela educação do deficiente mental no Brasil*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1985.
- \_\_\_\_\_. Política estatal oscilante de Educação Especial e a produção de conhecimento. *V Seminário de pesquisa em Educação Especial*. Niterói, 1996.
- \_\_\_\_\_. As políticas e os espaços para a criança excepcional. In FREITAS, Marcos Cezar (Org.) *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez: USF, 1997.
- MARE. Ministério de Administração Federal e da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- MARX, K. *O capital*. Livro 1. Vols. 1. e 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- MAZZOTTA, Marcos. *Educação Especial no Brasil: História e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1996.
- OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos*. Campinas, SP: Faculdade de Educação da UNICAMP. Tese de Doutorado. 1997.
- PEIXOTO, Anamaria C. *A reforma educacional Francisco Campo - Minas Gerais*, Governo Presidente Antônio Carlos. UFMS. Mestrado em Educação. 1981.
- PLANK, D. Os interesses público e privado na Educação Brasileira: males crônicos, soluções longínquas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília. v. 72, n. 170, p.31-44, 1991.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- RICARDO, David. (1817). *The principles of political economy and taxation*. Paperback, 1996.
- ROMANELLI, O. *História da Educação no Brasil: 1930-1973*. Petrópolis: Vozes, 1989.
- SABER, E. e GENTILI, P. (Orgs). *Pós-Neoliberalismo: As políticas sociais e o estado democrático*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- SECRETARIA de Educação Especial. Diretrizes de atuação e ações prioritárias. *Integração*. Ano 5, n. 11, 1994.
- SILVA, Adriane G. *O movimento apaeano no Brasil: Um estudo documental (1954-1994)*. São Paulo. Faculdade de Educação da PUC-SP. Dissertação de Mestrado, 1995.
- VIEIRA, Sofia Lerche. O público, o privado e o comunitário na educação. *Educação e Sociedade*. São Paulo: Cortez: n. 27: 5-12, 1987.