

POLÍTICAS SOCIAIS E INCLUSÃO EDUCACIONAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS E O PAPEL DA UNESCO

Maria de Lourdes Perieto Guhur¹

RESUMO

Em discussões de cunho acadêmico sobre as formas de se universalizar sob o modelo da inclusão, o acesso de pessoas com deficiências ao sistema educacional é prática frequente evocar a dimensão legal, pelo reconhecimento da educação como um direito, e a ideológica, que a considera um instrumento capaz de promover a equidade. Sem pretender questionar a importância de tais ênfases, parece necessário acrescentar à reflexão a perspectiva política, a fim de se compreender o contexto de elaboração da política de inclusão da educação especial. Para tanto, busca-se evidenciar o caminho já percorrido no âmbito das políticas educacionais, até se chegar aos documentos da UNESCO, que vêm subsidiando a formulação de propostas de inclusão educacional na área.

Palavras-chave: inclusão educacional; pessoas com deficiência; UNESCO.

INTRODUÇÃO

A atual proposta de inclusão de pessoas com deficiência no ensino regular pode ser entendida como o ponto de inflexão de um discurso que se constituiu ao longo de uma trajetória em que práticas de extermínio, exposição, segregação, etc. foram progressivamente abandonadas, ou modificadas, simultaneamente às realizações e conquistas históricas do homem. Foi longo, portanto, o percurso no decorrer do qual se definiu o lugar das pessoas com deficiência na sociedade, na maioria das vezes feito numa perspectiva de inferioridade funcional e de incapacidade produtiva. Também levou tempo para que as atitudes e práticas de exclusão a que estavam sujeitas essas pessoas se transformassem e que, no contexto das políticas sociais, se reconhecesse ser necessária a sua educação, a

¹ Professora associada do Departamento de Teoria e Prática da Educação da Universidade Estadual de Maringá-PR. Doutora em Educação pela UNIMEP – Piracicaba-SP. E-mail: jvasterix@wnet.com.br

qual é hoje, aliás, projetada para se realizar no interior do ensino regular, sob o modelo da inclusão.

Defendidas como necessárias em uma sociedade marcada pela desigualdade e a opressão de grupos e populações em situação de vulnerabilidade social, as políticas de inclusão precisam, no entanto, ser problematizadas e explicitadas em suas conexões para melhor ecoarem o seu significado e intenção, o que exige captá-las em seu movimento e essência, quer dizer, não como processo natural, mas histórico. É o que ensina Cury (1985) ao expor a sua opção por uma postura dialética, que permite superar as categorias que interpretam o fenômeno com base em seus elementos aparentes, não o articulando ao mundo das relações sociais. Afirma ele: "captar o fenômeno na sua essência não é negar o fenômeno, mas destruir sua pretensa independência e ressaltar sua conexão e unidade com a essência, através de oposições e mediações" (CURY, 1985, p. 21).

Considerando ainda que, para este autor, a "realidade no seu todo subjetivo-objetivo é dialética e contraditória" (p. 30), entende-se que, no seu interior, sejam construídos discursos conflituosos, e um dos âmbitos em que isso ocorre é justamente o da educação. Em apoio a esta ideia, recorre-se a Bakhtin (1997), que explicita que as palavras que compõem os discursos entranham-se nas mais sutis relações entre os indivíduos, constituindo-se como lugar em que se confrontam interesses sociais contraditórios, portanto, como arena de lutas onde são revelados conflitos estruturais de uma dada época e as transformações sociais que encaminham. Por isso, "a palavra é capaz de registrar as fases transitórias mais íntimas, mais efêmeras das mudanças sociais" (BAKHTIN, 1997, p. 41).

Marcadas, portanto, pelo horizonte social em que são criadas, compreende-se que as palavras e/ou discursos possam se articular entre si, refratando partes de um diálogo social em cujo interior sentidos são consolidados, dispersados, confrontados ou diluídos, nele permanecendo aqueles que são historicamente possíveis. Sob esta perspectiva, pretende-se evidenciar, neste texto, discursos que, constituídos ao longo de acontecimentos e transformações econômicas, sociais e ideológicas, não só influenciaram o surgimento de políticas sociais de cunho compensatório, como continuam a fazê-lo, ainda hoje, sob o patrocínio de agências multilaterais como a UNESCO, com reflexos na elaboração de políticas públicas

educacionais. Inicia-se com uma discussão sobre as origens das políticas públicas, entendidas enquanto processo social, até se chegar aos documentos da UNESCO, que propõem políticas educacionais de inclusão como um direito de pessoas com deficiência participarem, sem restrição, de espaços comuns de aprendizagem.

○ ATENDIMENTO A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

As políticas sociais podem ser entendidas como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil no âmbito dos conflitos e lutas de classe, envolvendo a produção e a reprodução do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Ainda, segundo essas autoras, a origem das mesmas “é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX” (p. 47), sendo que a sua generalização, no entanto, somente se deu com a passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista. Também chamam a atenção para o fato de terem existido, nas sociedades pré-capitalistas, “protoformas de políticas sociais”, assim entendidas as ações desenvolvidas não com o objetivo de melhorar as condições de vida dos indivíduos, mas de regular seus comportamentos e condutas com vistas a assegurar a ordem social.

Exemplo dessas formas arcaicas de políticas foram leis surgidas na Europa (séc. XVII) quando esta, em sua quase totalidade, encontrava-se em plena crise econômica e, nas grandes cidades, concentrava-se uma massa de indivíduos sem trabalho. Para assistilos, impostos, coletas e doações foram instituídos, bem como criadas leis de crescente severidade, a fim de pôr termo à mendicância e à ociosidade, como as leis do Parlamento de Paris, que previam o chicoteamento em praça pública, marcas a ferro e expulsão; ou as leis elisabetanas, que propunham a criação das *houses of correction* em todos os condados da Inglaterra, onde deviam permanecer os que não tinham ocupação alguma. Nesses locais, eram segregados e submetidos ao trabalho obrigatório (em oficinas e ateliês) e à coação (repressão física, prisão, privação alimentar), “os indigentes, os vagabundos crônicos, os preguiçosos, os incapazes, os velhos de quem ninguém cuidava, os ladrões, os delinqüentes e criminosos de

toda a espécie, os possuídos pelo demônio, os loucos, os idiotas [...]” (PERRON, 1983, p. 147).

Eram retirados do convívio social os indivíduos que não haviam encontrado um lugar naquele mundo em que o trabalho já não se colocava apenas como exercício ético para suprimir a miséria, mas como necessário para assegurar a produção de riquezas. Os que aprendiam a trabalhar eram devolvidos à sociedade como mão de obra barata; os que, por sua incapacidade e/ou deficiência (tanto física quanto mental), não correspondiam à nova forma de produção, que começava a exigir a homogeneização da força de trabalho, permaneciam confinados naquele universo moral, sob a tutela do corpo social. A esse contexto remetem Donnangelo e Pereira (1979), como aquele em que se estabeleceram condições necessárias à organização de uma importante prática social, a da assistência médica, o que se fez articulado ao processo político e econômico em transformação. Os autores também discutem o surgimento, já no século XVIII, de uma nova definição do significado da saúde e apontam para as diferentes formas assumidas pela assistência nessa área, sendo uma delas a tutela da pobreza, condição presente em todas as sociedades capitalistas europeias em constituição:

Essa tutela não implica a elaboração de qualquer idéia de direito à assistência, mas equivale a uma reação frente à insegurança latente gerada pela presença de grupos altamente móveis e vistos como perigosos à sociedade, não enquanto ‘categoria social’, mas como vagabundos e criminosos potenciais [...] Daí o seu caráter a um só tempo protetor e repressivo, a mescla de segregação e detenção, de aprisionamento e asilo que a caracterizam (DONNANGELO; PEREIRA, 1979, p. 61).

Acrescentam os autores que, na Inglaterra, os métodos de assistência à pobreza influenciaram a organização e o controle da força de trabalho ao longo dos períodos de crescimento da produção tanto manufatureira como industrial. O pobre era definido “[...] justamente pelo não trabalho, mas este não trabalho é conceitualizado como indigência ou mendicância, jamais como desemprego” (p. 63); já a pobreza era, por sua vez, entendida como resultado não da forma de organização da sociedade, da desumanidade de suas estruturas sociais, e sim da “[...] incapacidade puramente individual e, portanto,

um fato de responsabilidade também individual” (DONNAGELO; PEREIRA, 1979, p. 63).

Ainda sob o efeito do conceito de “protoformas de políticas sociais”, entendidas como os primeiros alicerces do que hoje se considera a questão social (BEHRING; BOSCHETTI, 2008), há que se problematizar a constituição desse mesmo fenômeno na esfera do atendimento dado a pessoas com deficiência. Ao investigar os primórdios desse atendimento, Bueno (1993) aponta para o mesmo contexto histórico anteriormente analisado, já que o considera como aquele em que se dá a passagem da educação da criança surda, (a partir do séc. XVI, em Espanha), à criação, em Paris, no século XVIII, das primeiras instituições destinadas a surdos e cegos. Para este autor, “o que se pode depreender destes dois séculos é o início do movimento contraditório de participação-exclusão que caracteriza todo o desenvolvimento da sociedade capitalista que se baseia na homogeneização para a produtividade e que perpassará toda a história da educação especial” (BUENO, 1993, p. 63).

É importante destacar que o surgimento dessas instituições ocorreu num momento em que a filosofia liberal, reconhecendo a existência da desigualdade produzida pela sociedade capitalista e a condição de interdependência de seus membros, por um lado, defendia a necessidade de leis que valessem para todos (reparação das desigualdades) e, por outro, justificava a retirada dessa sociedade dos que não contribuíam com o processo produtivo em função de suas incapacidades (reconhecimento das diferenças). Lembra-se que o recém- inaugurado direito civil, ao romper com a hierarquia de direito divino até então vigente, estabelecera que os homens nascem livres e iguais, só se diferenciando entre si pelo que produziam (capacidade de trabalho), princípio também aplicado, aliás, às formas de pensamento, igualmente entendidas como desenvolvendo-se independentemente da sociedade.

É, portanto, para uma classe de homens que não fazia parte da elite, entre eles, os surdos e cegos, que o Estado liberal, com a função de organizar a economia, a política e a vida dos cidadãos, criara as instituições. Dentre os primeiros, aqueles capazes de se relacionar e desenvolver habilidades, eram treinados e podiam sair das instituições para trabalhar; já os cegos recebiam, nesses locais, moradia e alimentação em troca do trabalho cativo nos ateliês e oficinas. No início, a essas pessoas era viabilizado o desenvolvimento

de algumas habilidades no manuseio de instrumentos e dos processos produtivos, uma prática que sofreu alterações, no entanto, quando as instituições abandonaram seu objetivo de dar formação e se transformaram em asilos para exploração de um “[...] trabalho obrigatório, manual e tedioso parcamente remunerado, quando não em troca de um prato de comida e um catre no maravilhoso espaço do asilo-escola-oficina” (BUENO, 1993, p. 69).

No que se refere aos deficientes mentais, sua situação permaneceu como sempre fora até então; continuavam a ser vistos como incapazes de aprender ou se responsabilizar por suas ações. Sobreviviam, segundo Bueno (1993, p. 63), juntamente com os loucos, “[...] largados à própria sorte, lutando por condições mínimas de sobrevivência, vivendo da mendicância [...]”. Para a sociedade, nada mais representavam que uma escória, “[...] que fazia micagens na feira ou que tocava desafinadamente uma rabeca pelas ruas em troca de alguns níqueis”. Nos dizeres de Pessotti (1984, p. 73):

[...] uma criança, em 1805 ou 1810, era normal ou cretina; no segundo caso seria [...] declarada incapaz, dependente, inútil e, portanto, marginalizada do processo cultural e educacional. A teoria da deficiência começará a ser abalada apenas no século XX graças aos progressos da psicologia, da biologia, da genética, e graças a iniciativas pedagógicas ousadas, a desafiar e revolucionar as teorias da deficiência, nascidas no ambiente médico e, portanto, marcadas a ferro, pelo viés organicista mais ou menos fatalista. Este sobreviverá, na segunda metade do século XX, apenas no seu campo eletivo e inalienável: o da genética médica.

No âmbito da hegemonia doutrinária da medicina e do modelo unitário e asilar-segregador por ela defendido, há ainda que se ressaltar Foucault (1990) quando afirma que os comportamentos e condutas se tornaram vigiados e controlados não só porque os corpos precisavam ser conservados, pois era a força dos mesmos que produzia riquezas no novo modo de acumulação, mas porque as suas ações tinham desdobramentos nos relacionamentos interpessoais e nas sujeições que se estabeleciam no interior das relações recíprocas. Ele assevera: “os desenvolvimentos da medicina, da medicalização geral do comportamento, dos discursos, dos desejos, etc., se dão

onde os dois planos heterogêneos da disciplina e da soberania se encontram” (FOUCAULT, 1990, p. 190), com o poder do Estado (soberania) criando mecanismos de controle (disciplina).

Um destes mecanismos como visto, foram as próprias instituições que transformaram surdos e cegos em mão de obra manual, barata e disponível; o outro, o discurso médico unitário e normalizador, diagnosticava e classificava como patológicos os corpos que não se ajustavam à disciplina. Foi devido a este discurso, preso que esteve ao biológico (hierarquização do déficit) e ao hereditarismo (degenerescência), que se consolidou a ideia que pessoas com deficiência mental (da mesma forma que os loucos) eram ineducáveis em termos pedagógicos e morais. Submetidas ao diagnóstico e à classificação da medicina, seus corpos deveriam, por isso, ser esterilizados e/ou segregados, práticas que, sob a força das leis eugênicas, difundiram-se da Europa para os EUA, de finais do século XIX às décadas iniciais do século XX.

Vivia-se o auge do movimento de acumulação capitalista em sua fase mundial monopolista, com a passagem do capital concorrencial para o financeiro, a produção internacionalizada permaneceu dominante sob o regime de acumulação fordista. Paralelamente à industrialização das economias e ao aumento da população urbana, no entanto, um sem número de desempregados e incapacitados para o trabalho agonizava. Com a eclosão de greves operárias e de lutas políticas, aumentou o poder dos trabalhadores, que se traduziu em conquistas trabalhistas e direitos sociais, obrigando o Estado a dar um novo encaminhamento às suas ações, com a elaboração de medidas de proteção social e de regulamentação, identificadas como “[...] desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 51).

Estas medidas constituíram, nos países centrais capitalistas, ao final da II Guerra Mundial, as primeiras políticas de atendimento aos direitos sociais dos trabalhadores e repercutiram, em seu desdobrar gradual, nos sistemas públicos de seguridade constituídos pelo *Welfare State*. Destaca-se que, de algumas dessas políticas e serviços, irão se beneficiar, também, pessoas com deficiência, num momento em que emergem novas tendências explicativas sobre o funcionamento

do corpo e da mente e novas formas de regulação social. Até então definida por princípios do paradigma biológico vigente, que atribuía ao indivíduo a responsabilidade por sua exclusão do processo laborativo, a deficiência passou a ser entendida não mais como um problema individual, provocado por limitações corporais, mas como um fenômeno social², o que fez com que o debate sobre a temática se deslocasse da esfera privada e dos cuidados da família para a do ativismo social; do âmbito da saúde para o político e moral.

NOVOS DISCURSOS SOBRE PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

No escrito de Ford, *Minha Vida e Minha Obra* (1964), pode-se identificar, além do tipo de organização que vigorava nas fábricas no início do século XX, onde era “[...] possível aumentar o bem-estar do operário, não o fazendo trabalhar menos, mas ajudando-o a trabalhar melhor” (FORD, 1964, p. 81), também a forma considerada a mais adequada de se viabilizar o “aproveitamento dos inválidos”:

Temos em todas as sessões aleijados e doentes. Existe uma propensão generosa para considerar os fisicamente incapazes como um peso morto, cuja manutenção incumbe à caridade pública. Há, é certo, casos como o de um idiota, nos quais a beneficência tem forçosamente que intervir. Tais casos, porém, são raros e por meio das inúmeras operações diversas que existem em nossa fábrica podemos fazer ganhar a vida a qualquer indivíduo, com base na sua atividade produtiva. Um cego ou um mutilado é capaz, colocado num posto conveniente, de efetuar o mesmo trabalho e ganhar o mesmo salário de um homem normal. [...] é certo que se o trabalho for suficientemente subdividido não faltarão lugares onde os inválidos possam desempenhar perfeitamente um serviço e receber um salário completo (FORD, 1964, p. 83-84).

2 Tal como explica o modelo social da deficiência,, surgido na década de 1960 no Reino Unido: é a deficiência “uma experiência resultante da interação entre características corporais do indivíduo e as condições da sociedade em que ele vive. [...] Se para o modelo médico lesão levava à deficiência, para o modelo social sistemas sociais excludentes levavam pessoas com lesões à experiência da deficiência” (MEDEIROS; DINIZ, 2010, p. 108-109).

Nesse discurso, em que se destaca o olhar iluminista do autor, retoma-se a ideia de que o signo, materializado nas diferentes formas de expressão dos grupos culturais e meios de interação social, é capaz de refratar a realidade, isto é, a relação existente entre a infraestrutura e as superestruturas (BAKHTIN, 1997). O exercício de domesticação dos corpos acima exposto, ao mesmo tempo em que desvela a existência de métodos de controle e de homogeneização do trabalho, adaptados não às necessidades da pessoa, mas às da produção, prefigura também os antagonismos entre capital e trabalho que irão se manifestar nos conflitos do século XX, inicialmente na sua primeira metade, mas que se desdobrarão nas novas formas de produção e de regulação social, justificadas em novos discursos e ideologias.

Ilustram esta ideia os anos finais da II Guerra Mundial, em que as disputas que caracterizavam os embates ideológicos a respeito de um ideal democrático se transformaram em confronto de países capitalistas e comunistas, o capital se expandindo para países periféricos na busca de locais para sua reprodução. Na vigência de um intenso e generalizado período de crescimento econômico em diferentes regiões do mundo, até meados da década de 1970, sobretudo nos países capitalistas avançados, políticas de intervenção e regulação começaram a ser formuladas pelas grandes potências, a exemplo do Tratado de *Bretton Woods*, de 1944, das quais resultaram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial; como também a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, com a finalidade de atuar como uma corte internacional de justiça e promover o desenvolvimento social e a paz no mundo. Aliás, uma das primeiras publicações da ONU, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, é ainda hoje reconhecida como instrumentalizadora das políticas sociais na maioria dos países. Nela se estabeleceu que todos os homens nascem livres e iguais, com os mesmos direitos de cidadania (direitos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais) e que, em consequência, aos governos caberia a obrigação de garanti-los mediante a deliberação de normas de justiça que assegurassem a inclusão de todos os seus cidadãos.

Juntamente com outros aportes teóricos, que também defendiam a redução das desigualdades e respeito à diferença, essa Declaração tornou-se inspiradora de inúmeros discursos e justificadora de movimentos de minorias (linguísticas, étnicas,

de gênero, de portadores de deficiência). Favoreceu, inclusive, a emergência do paradigma integracionista, desencadeador de lutas e ações legais pela desinstitucionalização de pessoas que haviam sido segregadas em manicômios e instituições sob a força das leis eugênicas, em especial as com deficiência mental e loucura. De forma gradual, outras reivindicações vieram à luz, como a exigência de treinamento para o trabalho, tanto para as pessoas que originalmente tinham deficiência como para as que se encontravam desadaptadas socialmente, vítimas das duas guerras mundiais, ou das inadequadas condições de trabalho legadas pela revolução industrial (mutilações, lesões sensoriais, desestruturação psicológica e doenças mentais). Nesse sentido, um documento elaborado, em 1955, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), e que versava sobre a *Reabilitação das Pessoas Portadoras de Deficiência*, merece ser mencionado como uma das primeiras ações afirmativas de direitos humanos, com demandas específicas de reabilitação e integração para pessoas com deficiências. Nesta recomendação, no entanto, havia preocupação em preparar tais pessoas para o mercado de trabalho e não, precisamente, a adoção de medidas que atendessem às suas necessidades de forma isonômica no conjunto da sociedade.

Outras instituições ou agências multilaterais especializadas foram criadas articuladas à ONU, seja as de financiamento, como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as consideradas sensíveis ao social, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Com o propósito de desenvolver projetos na área social em países subdesenvolvidos, essas agências tiveram significativa influência até finais da década de 1980, quando a Educação se tornou a elas alternativa para superar a exclusão dos mais pobres. Coincidentemente, organizava-se um novo processo de reestruturação produtiva no contexto da "mundialização do capital" (CHESNAIS, 1996), com as grandes potências se tornando cada vez mais ricas, enquanto aos países de economia dependente era imposto o Programa de Ajuste Estrutural (PAE). Este consistia numa "receita econômica" aviada pelo FMI e BIRD, agências que, ao concederem empréstimos para saldar as fortes dívidas desses países, reorientavam a sua política macroeconômica com propostas de câmbio desvalorizado, regime

fiscal austero, eliminação de subsídios, além da obrigatoriedade de realizar reformas estruturais liberalizantes. A esse respeito se expressam Krawczyk e Vieira (2008, p. 15):

Na última década do século XX, quase todos os países da América Latina iniciaram reformas educacionais resultantes, em grande medida, de um processo de indução externa liderado pelos organismos internacionais – principalmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – que condicionavam a concessão de empréstimos aos Estados nacionais da região à implantação dessas reformas. Os diagnósticos e as mudanças propostas por tais organismos na América Latina foram elaborados sob a égide de uma forte crítica às funções dos Estados nacionais e à lógica da gestão pública do modelo de desenvolvimento keynesiano, crítica essa decorrente da crise do processo de acumulação capitalista. Foram impostas a reformulação do papel do Estado na provisão de bens e serviços sociais, a substituição do controle centralizado no Estado pela incorporação da iniciativa privada e individual na gestão pública, reservando-se ao Estado as funções de coordenação e regulamentação.

Deste quadro emergiram novos fenômenos, como a precarização/ precariedade do trabalho e da subjetividade, a crise da superprodução se acentuando mais intensamente com o avanço tecnológico, nos países desenvolvidos. Valores como livre mercado e competitividade foram disseminados e, ao mesmo tempo, exigidas novas competências e sociabilidades do trabalhador, o que colocava a necessidade de mecanismos de regulação social para atuarem na distensão dos conflitos provocados pelo desemprego e a flexibilização do trabalho. Como era considerada indevida qualquer intervenção do Estado, a sua participação se limitava à transferência, ao terceiro setor, da responsabilidade de formular e executar ações sociais ou, ainda, ao provimento de políticas compensatórias ou focalizadas, direcionadas a grupos desfavorecidos e vulneráveis da população. É o que acabou fazendo a Educação quando, contraditoriamente, criou formas de regulação do processo de exclusão social com mecanismos de inclusão/consenso, como cotas sociais para negros, inclusão de deficientes, estágios remunerados.

Assim, submetidas aos marcos da proposta internacional de reforma do Estado, que tinha na preponderância do mercado mundial o argumento para a criação de riquezas, as agências multilaterais, – em especial a UNESCO, bem como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional –, reorientaram o seu papel no sentido de comandar também a reforma das políticas sociais, em cujo interior se encontram as políticas públicas educacionais. Se, na década de 1980, a UNESCO elaborara e aprovara projetos de expansão quantitativa na área educacional para a América Latina e o Caribe, uma década após, com as demandas da nova ordem econômica, políticas são propostas e implantadas no intuito de atender aos desafios da transformação produtiva, com equidade e democratização. Nesse sentido, reformas educacionais foram desencadeadas e investimentos direcionados, preferencialmente, para as áreas de currículo e de gestão, atendendo à recomendação para que fossem criados modelos pedagógicos e institucionais alternativos.

Levando em conta essas considerações, entende-se que as políticas educacionais elaboradas pelo Estado se constituem como fenômeno que emerge no interior de processos sociais mais amplos. Por meio delas “o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da ‘questão social’ de forma a atender às demandas da ordem monopólica, conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes” (NETTO, 2001, p. 30). Isto significa que, em função de interesses bastante específicos, acordos e consensos são continuamente buscados entre os principais autores das políticas públicas, – Estado, sociedade e agências multilaterais –, sendo atribuída às estratégias discursivas a tarefa de preparar o terreno para a sua implementação. Nesse aspecto, como vimos, coube à UNESCO o patrocínio de grande parte dos discursos sobre a educação, incidindo de forma intensa na formulação das políticas públicas educacionais de diferentes países do mundo, sempre se valendo de uma visão hegemônica de educação, fato que contribuiu para legitimar o projeto neoliberal dos governos desses países e fortalecer o movimento internacional da Reforma de Estado, em curso desde a década de 1990. Em termos de Brasil, inegavelmente, os documentos dessas agências, elaborados em diferentes espaços e fóruns de debate e de articulação internacional entre os países participantes, repercutiram na formulação da política educacional oficial, sobretudo nos aspectos legais e normativos.

Há que se mencionar que a primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB 4024) foi promulgada somente em 1961 e que, inspirada em uma concepção liberal de sociedade, respondeu à intenção de manter a educação formal atrelada aos interesses dos grupos hegemônicos naquele momento. Nessa lei foi feita referência ao direito dos "excepcionais" à educação, a mesma devendo realizar-se no sistema geral de ensino. Essa determinação foi revista dez anos após, com a LDB 5692/71, que voltou a estabelecer que deveriam receber tratamento especial aqueles alunos que apresentavam deficiências físicas ou mentais, atraso em relação à idade regular de matrícula e os superdotados. Com esta Lei, o encaminhamento dessa população para as classes e escolas especiais foi reforçado e a educação mantida em estrutura paralela ao ensino regular (Instituto Pestalozzi e APAEs), cujas ações foram legitimadas justamente por suprirem a ausência do Estado. Como adotava uma perspectiva assistencialista, o Estado não implementou políticas públicas de acesso universal à educação. O país vivenciava, então, um projeto político conservador, com a internacionalização da economia e a intervenção do governo militar, prevalecendo os interesses políticos e econômicos dos grupos hegemônicos (nacionais e estrangeiros).

No ano de 1988, com a promulgação de uma nova Constituição Brasileira, assentada sobre os fundamentos da igualdade e da promoção do bem estar social, a educação aparece configurada como direito de todos, devendo ser garantida também a pessoas com deficiência (art. 208) e ser feita preferencialmente no sistema geral de ensino. Esta recomendação tornou-se objeto de inúmeras polêmicas e, juntamente com o questionamento de outros temas relativos à educação em geral, desencadeou a necessidade de reavaliação das diretrizes e bases da educação nacional então vigente, o que culminou na elaboração e implantação da atual LDB, a 9394/96. Nela, a educação especial ganhou conteúdo e legitimidade, sendo definida como uma "modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos que apresentam necessidades especiais" (art. 58), ao poder público ficou atribuída responsabilidade pela matrícula dos alunos na rede regular de ensino e pela oferta de serviços especializados, aos que não podiam ser integrados no ensino regular (BRASIL, 1997).

Dois anos antes da LDB 9394/96, fora formulada a *Política Nacional de Educação Especial* com o objetivo de orientar a

condução do processo de "integração instrucional" de alunos com deficiências, condutas típicas ou altas habilidades nas classes comuns, tendo como base o princípio da normalização, que previa dar a estes "[...] as mesmas condições e oportunidades sociais, educacionais e profissionais a que outras pessoas têm acesso" (BRASIL, 1994, p. 38). Nessa proposta, o componente da integração era novo, em contraposição ao conteúdo dos discursos anteriores à década de 1990. No entanto, alguns anos se passaram até que fosse estabelecida a *Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência* (Decreto 3298/1999). Nela, aparece a educação especial como modalidade transversal a todos os níveis de ensino, com papel complementar ao ensino regular. Essa mudança de enfoque continuou a se afirmar, mas não se efetivou na prática, uma vez que o atendimento permaneceu dicotomizado e ainda focado no defeito, dificuldade ou limite da pessoa.

De forma progressiva, entretanto, a ênfase foi sendo mais diretamente orientada para outro processo, agora o de inclusão, à medida que foram incorporados, na definição das políticas educacionais, pressupostos presentes nos vários discursos das agências e organismos multilaterais sobre a igualdade, a solidariedade, a aceitação das diferenças e o respeito à pluralidade cultural, com ênfase na ideia da "inclusão de todos". Dois discursos merecem ser destacados: a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*, texto resultante da Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em Jomtien, Tailândia (UNESCO, 1990), especialmente pensada para os países mais populosos (pobres) do mundo com dificuldades em garantir o direito à educação; e a *Declaração de Salamanca* (UNESCO, 1994), elaborada na Conferência Mundial sobre Princípios, Política e Prática para as Necessidades Educativas Especiais, organizada para orientar os governos e os responsáveis pelos sistemas educacionais quanto às políticas para a Educação Especial³.

A Declaração de Jomtien se constitui como o marco inaugural das novas políticas sociais qualificadas com a expressão

3 Inúmeros outros documentos foram produzidos pelas agências da ONU focados na temática da deficiência e/ou educação inclusiva. Como exemplo, mencionamos: a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes (ONU, 1975); a Classificação Internacional do Funcionamento, da Deficiência e da Saúde – CIDDM (OMS, 1980); o Programa de Ação Mundial para Pessoas com Deficiência (1982).

“para todos” e seus princípios defendem a necessidade de se universalizar o acesso à educação básica como forma de promover a equidade, com atendimento direcionado a todos os alunos, sem discriminar aqueles que poderiam apresentar características de desenvolvimento diferenciadas. Já na Declaração de Salamanca, que propõe a inserção/integração da educação especial na estrutura da “educação para todos”, o princípio fundamental é que as escolas devem acolher todas as crianças, sem distinção, independentemente de suas condições individuais: crianças deficientes e bem dotadas; as que vivem nas ruas ou que trabalham; de populações distantes ou nômades; de minorias linguísticas, étnicas ou culturais; de outros grupos menos favorecidos e marginalizados. Como a maioria dos estudos científicos atuais, essa Declaração também afirma que “muitas crianças experimentam dificuldades de aprendizagem e têm, portanto, necessidades educativas especiais em algum momento de sua escolarização. As escolas têm que encontrar a maneira de educar com êxito todas as crianças, inclusive as que têm deficiências graves” (p. 18). Por isso, a recomendação de se criarem escolas inclusivas onde todas as crianças e jovens possam aprender juntas, independentemente de suas dificuldades ou diferenças, o que exige, entre outras condições, uma política de treinamento de professores e uma pedagogia centralizada na criança, com ênfase na aprendizagem e não apenas no ensino.

Pode-se afirmar que as recomendações constantes das duas declarações começam a ser contempladas na formulação das políticas nacionais já a partir do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), no qual aparece que “o grande avanço que a década da educação deveria produzir seria a construção de uma escola inclusiva que garanta o atendimento à diversidade humana” (BRASIL, 2001, p. 205). Nesse Plano, são estabelecidos os objetivos e metas para o ensino fundamental e para a educação especial, subsistindo, porém, contradições entre a diretriz de plena integração e a manutenção de classes especiais. Já nas *Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica*, formuladas nesse mesmo ano (Resolução CNE/CEB nº 2/2001), definiu-se quem são os educandos com necessidades educacionais especiais e o seu atendimento no sistema público de ensino, cabendo às escolas assegurar a todos as condições

necessárias para uma educação de qualidade. Ainda em 2001, foi publicada pela ONU a Convenção da Guatemala⁴, documento que passou a ser usado tanto para justificar a inclusão destas pessoas no ensino regular como para promover a eliminação das barreiras à acessibilidade. Vê-se, assim, que, embora ainda um tanto imprecisa, a noção de inclusão educacional continuou a ser sedimentada, assumindo cada vez mais importância na elaboração das políticas educacionais, sempre na perspectiva de realização de direitos e sob o argumento de que, se todos são iguais, todos devem ser incluídos na escola regular.

No ano de 2007, um novo documento da ONU, a *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências*, veio reafirmar que era necessário “promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente” (p. 16). Tal recomendação aparece incorporada na *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva* (elaborada pela SEESP/MEC em 2007), a qual esclarece: “a educação inclusiva constitui um paradigma educacional fundamentado na concepção de direitos humanos, que conjuga igualdade e diferença como valores indissociáveis” (BRASIL, 2007, p. 3); em seguida acrescenta que as diretrizes de seu atendimento educacional especializado devem ser traduzidas “[...] em políticas educacionais que produzam deslocamentos de ações e incidam em diferentes níveis de ensino, acompanhando os avanços do conhecimento e das lutas sociais, constituindo políticas públicas promotoras do amplo acesso à escolarização”⁵.

4 A Convenção da Guatemala (2001) sobre a eliminação de todas as formas de discriminação, reafirmou que pessoas com deficiência têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que as demais, devendo ser banida toda discriminação (diferenciação, exclusão, restrição) que dificulte ou impeça a sua escolarização. É usada tanto para justificar a inclusão destas pessoas no ensino regular como para promover a eliminação das barreiras à acessibilidade.

5 A implementação destas diretrizes foi autorizada pelo Decreto 6571/2008, que, além de definir o atendimento educacional especializado (AEE), determina uma política de financiamento, a partir de 2010, via FUNDEB. Os recursos devem ser considerados em duplo cômputo para os alunos da educação regular da rede pública e os que recebem atendimento especializado. Um ano após esse Decreto, foi homologado pelo MEC o Parecer nº 13/2009, do CNE, que estabeleceu as diretrizes operacionais para regulamentar o AEE na Educação Básica.

ALGUMAS REFLEXÕES, MAIS QUE CONCLUSÕES

A ideia da necessidade de inclusão é recente na história das sociedades. Seus primórdios e desdobramentos se situam no conjunto das transformações econômicas, sociais, políticas e ideológicas em curso desde finais do século XIX, acentuado pelas crises do Estado e as transformações do mundo do trabalho ocorridas no século XX, até alcançar a modernidade, momento em que o seu complemento, a exclusão, apresenta-se com fronteiras fluidas, que “[...] aparecem, desaparecem e voltam a aparecer, se multiplicam, se disfarçam; seus limites se ampliam, mudam de cor, de corpo, de nome e de linguagem” (SKLIAR, 1999, p. 16). Tendo como pilares as lutas operárias e movimentos sociais de grupos contra a segregação de minorias, e as ações afirmativas de defesa de direitos humanos, essa ideia jamais deixou de ser justificada por um conceito que, originalmente forjado nos ideais do liberalismo, tornou-se muito apreciado nos meios políticos intelectualizados, científicos e acadêmicos: o de igualdade.

O seu pressuposto é de que os seres humanos são naturalmente iguais entre si e que, portanto, essa igualdade deve reverter-se em direitos iguais diante da lei. Internalizada essa ideia, avançou-se em direção à defesa da equidade, traduzida pelo princípio da igualdade de oportunidades, momento em que o Estado, em conexão com as demandas de um modelo econômico em contínua crise e transformação e forçado a administrar uma de suas mais pungentes questões sociais, a exclusão, criou dispositivos de poder e estratégias de normalização. Políticas públicas, legislações, sistemas de cotas, programas de acessibilidade etc., passaram a ser usados para identificar os grupos a serem beneficiados por essa igualdade e para definir as formas de sua participação em espaços sociais, nos quais bens públicos passaram a ser colocados à disposição, não sem antes atribuir aos sujeitos a responsabilidade pelo seu aproveitamento, ou não.

É sob esta perspectiva que se entende os discursos sobre a inclusão que vêm sendo formulados e apropriados por diferentes instâncias de poder ao longo da história, e que hoje desembocam no espaço político pedagógico da escola, com a defesa da inclusão de pessoas com deficiência no ensino regular. Resignificados por valores como solidariedade, participação, respeito à diversidade e tolerância

em relação ao outro, esses discursos ecoam, na verdade, uma forma de entendimento de mundo, aqui ilustrada em dois documentos da UNESCO: as Declarações de Jomtien e a de Salamanca, das quais emana a proposta de uma educação única para todas as crianças, a última Declaração voltada à educação de pessoas com necessidades especiais/deficiência. Ambas partilham proposições formuladas em vista das necessidades de uma sociedade cuja racionalidade política é orientada à formação do cidadão homogêneo, estável, harmonioso, capaz de conviver com as diferenças, num mundo de fronteiras alargadas. É para algumas particularidades deste discurso, construído no intuito de tornar todas as pessoas cidadãs, que chamamos a atenção.

Em primeiro lugar para as próprias palavras que compõem estes discursos, "tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios" (BAKHTIN, 1997, p. 41) e que aparecem normalizadas pelo consenso e repetição pelos autores. Neles, as questões são discutidas num raciocínio circular e as causas confundidas com conseqüências, fato que provoca um deslocamento da dimensão social para a ético-moral, ou seja, a sua naturalização. Também se aponta a proposição de ações remediadoras e políticas compensatórias com justificativas ancoradas na política dos bons sentimentos. Por fim, um vocabulário de convencimento e interpelação é constantemente utilizado, com afirmações conciliadoras do tipo "somos todos iguais", "educação para todos" e "realização da igualdade via educação", desconsiderando o fato de que a educação, por si só, não tem potencial transformador, mas precisa ser acompanhada de outras intervenções para poder concretizar seus objetivos⁶.

Acredita-se que, mais do que fomentar discursos sobre práticas reformistas e corretivas, faz-se necessário deslocar o foco da questão do indivíduo com deficiência (que sem dúvida precisa ser reconhecido como cidadão), para as desiguais condições de sociabilização presentes numa sociedade que, por sua própria natureza, não

6 Um fato concreto pode ilustrar essa preocupação: o documento intitulado Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM, 2000), em que há oito objetivos estabelecidos pelas agências multilaterais para o período de 2000/2015, e em que dois destes sintetizam as propostas das grandes conferências mundiais da década de 1990 sobre Educação, nenhum faz referência às pessoas com deficiências, apesar de o número destas ser bem acima de meio milhão no mundo, mais da metade em países pobres ou em desenvolvimento.

permite a realização da igualdade. Refletir sobre os ditames da lógica economicista e romper com suas práticas parecem ser um primeiro passo para avançar na direção de uma transformação social qualitativa, que permita superar a necessidade da inclusão prometida ao homem como forma de realizar a sua emancipação.

ABSTRACT

In discussions of academic nature on ways to universalize, under the model of inclusion, access for disabled people to the educational system, it is common practice to mention the legal dimension, the recognition of education as a right, and the ideology that this considers an instrument to promote equity. Without wishing to question the importance of these emphases, it seems necessary to add to the political perspective of reflection, in order to understand the context of drafting the policy of inclusion in special education. To this end, we seek to highlight the steps taken in their preparation as part of educational policies, until they get the documents of UNESCO, which has been subsidizing the elaboration of educational inclusion in the area.

Key words: educational inclusion; disabled persons; UNESCO.

RESUMEN

En discusiones de cuño académico sobre las formas de universalizarse, bajo el modelo de la inclusión, el acceso de personas discapacitadas al sistema educacional, es práctica frecuente evocar la dimensión legal, por el reconocimiento de la educación como un derecho; y la ideológica, que a ésta considera un instrumento capaz de promover la equidad. Sin pretender cuestionar la importancia de tales énfasis, parece necesario añadir a la reflexión la perspectiva política, con objeto de comprenderse el contexto de elaboración de la política de inclusión en el ámbito de la educación especial. Para tanto, se busca evidenciar el camino ya recorrido en su elaboración en el entorno de las políticas educacionales, hasta llegarse a los documentos de la UNESCO, que subvencionan la formulación de propuestas de inclusión educacional en el área.

Palabras clave: inclusión educacional; personas discapacitadas; UNESCO.

REFERÊNCIAS

BAKHTIN, M. *Marxismo e filosofia da linguagem*. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. *Política social*. Fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. *Política nacional de educação especial*. Brasília, DF: MEC/SEESP, 1994.

_____. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional*. LDB 9394/96. Brasília, DF: MEC, 1997.

_____. *Plano Nacional de Educação – PNE*. Brasília, DF: MEC, 2001.

_____. *Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva*. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2007.

BUENO, J. G. S. *Educação especial brasileira: integração/segregação do aluno diferente*. São Paulo: EDUC, 1993.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CURY, C. R. J. *Educação e contradição*. São Paulo: Cortez, 1985.

DONNANGELO, M. C. F.; PEREIRA, L. *Saúde e sociedade*. São Paulo: Duas Cidades, 1979.

FORD, H. *Minha vida e minha obra*. 2. ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1964.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. 9. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990*. Uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

MEDEIROS, M.; DINIZ, D. *Envelhecimento e deficiência*. 2010, p. 107-120. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros>. Acessado em: 12 jul. 2010.

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 2001.

OBJETIVOS de Desenvolvimento do Milênio. ODM, 2000.

ONU. *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiências*. Brasília, DF: set. 2007.

PERRON, R. Actitudes e ideas respecto las deficiencias mentales. IN: ZAZZO, R. *Los debiles mentales*. Barcelona: Fontanella, 1983. p. 132-164.

PESSOTTI, I. *Deficiência mental: da superstição à ciência*. São Paulo: Quieroz: Ed. da Universidade de São Paulo, 1984.

SKLIAR, C. B. A invenção e a exclusão a alteridade “deficiente” a partir dos significados da normalidade. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 15-32, jul./dez. 1999.

Políticas sociais ... - *Maria de Lourdes Perieto Guhur*

UNESCO. *Declaração Mundial de Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Brasília, DF: CORDE/UNESCO, 1990.

_____. *Declaração de Salamanca e Linha de Ação sobre Necessidades Educativas Especiais*. Brasília, DF: CORDE/UNESCO, 1994.