

Este artigo propõe-se a apresentar e discutir algumas implicações da legislação educacional brasileira e, principalmente, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) no atendimento aos alunos com necessidades educativas especiais: a clientela da Educação Especial.

Palavras-Chave: Legislação Educacional;
Diretrizes e Bases; Educação Especial;
Necessidades Educativas Especiais.



This article proposes to present and discuss some implications of Brazilian educational legislation and, principally, those of the new Law of Directives and Bases of National Education (Law Nº 9394, dated 20/11/99) with regard to treatment of students with special educational necessities: the clientele of Special Education.

Key words: Educational Legislation, Directives and Bases, Special Education, Special Educational Necessities

Aspectos da Legislação Educativa Brasileira no Atendimento a Alunos com Necessidades Educativas Especiais *

Mônica de Carvalho
Magalhães Kassar
Regina Tereza
Cestari de Oliveira

Professoras da
Universidade Federal de
Mato Grosso do Sul.

Já há duas décadas, estudos como os de Schneider (1977), Jannuzzi (1985), entre outros, têm contribuído para o entendimento da Educação Especial como uma modalidade de ensino vinculada ao ensino geral. Desde então, sua função de exclusão tem sido discutida por inúmeros trabalhos (Ferreira, 1993; Anache, 1991, etc.), o que leva a ressaltar a necessidade de abordar a Educação Especial como uma ação articulada ao processo educativo geral do país, inclusive no que se refere às questões legislativas.

A Constituição de 16 de julho de 1934 declara que compete privativamente à União "traçar as diretrizes da educação nacional" (art. 5º, XIV), intenção esta, também presente na Constituição de 10 de novembro de 1937 (art. 16, XXIV). Porém, apenas a Constituição de 18 de setembro de 1946 (art. 5º, XV, d) confere à União competência para legislar sobre "diretrizes e bases" da educação nacional. O enunciado permanece na Constituição de 24 de janeiro de 1967, na Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. A atual Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, reafirma a competência privativa da União em legislar sobre "diretrizes e bases da educação nacional" (art. 22, XXIV).

Por "diretrizes e bases" entende-se "fins e meios". Isso significa que a Lei de Diretrizes e Bases da Educa-

* A nomenclatura para a caracterização da clientela da Educação Especial vem mudando no decorrer da história. Neste texto utiliza-se "alunos com necessidades educativas especiais" e "alunos com deficiências" em diferentes momentos.

ção Nacional deve estabelecer os fins da educação, ou seja, indicar para todo o país os rumos a serem seguidos e, ao mesmo tempo, os meios para alcançá-los, quer dizer, as formas segundo as quais deve ser organizada a educação nacional (Saviani, 1988).

Quando a legislação brasileira (Lei 4.024/61) explicita o compromisso com a educação especial, já existem tanto instituições particulares de caráter assistencial, como algumas de atendimento nas escolas públicas.

1961: a Educação Especial aparece no cenário nacional

A partir da competência, conferida à União pela Constituição de 18 de setembro de 1946, para legislar sobre "diretrizes e bases" da educação nacional, é aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961). Essa lei pode ser identificada, também, como a primeira legislação educacional que aborda o tema Educação Especial de modo a prevê-la como um serviço dentro da educação do país.

O atendimento à pessoa com deficiência, propriamente, começa na época do Império, com a fundação de duas instituições: 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. Ainda no final do século XIX, são criadas instituições para educação de pessoas com retardo mental¹.

Na primeira metade do século XX, implantam-se algumas classes especiais em escolas públicas de ensino regular e, também, surgem as primeiras instituições particulares assistenciais de atendimento às pessoas com deficiências².

Quando a legislação brasileira explicita

o compromisso com a educação especial, por meio da Lei nº 4.024/61, já existe, no país, um certo número de estabelecimentos para atendimento a pessoas portadoras

de deficiências, sejam instituições particulares de caráter assistencial, sejam algumas escolas públicas de ensino regular, através de classes especiais.

Na década de 60 ocorre, no Brasil, o aumento quantitativo do número de escolas públicas em relação ao número de habitantes, abrangendo uma população econômica e socialmente menos favorecida³. Essa mudança é decorrente, em grande parte, da reconfiguração urbana do país, impulsionada pela industrialização iniciada nos anos 30.

Nesse contexto, é sancionada a LDB (Lei nº 4.024/61) que normatiza a organização dos serviços de Educação Especial já existentes, de modo que, no artigo 88 é sugerido o atendimento para o aluno com deficiências, dentro do possível, preferencialmente na rede regular de ensino e, no artigo 89, é garantido, às instituições privadas especializadas, apoio financeiro. Dessa forma, essa Lei regulariza a distribuição dos serviços já existentes na década de 60, de modo que, nas classes especiais são matriculados os alunos que não requerem um grau muito especializado

¹ Para maior conhecimento sobre a história da Educação Especial no Brasil, ver Jannuzzi (1985), Mazzotta (1996), entre outros.

² Há registros de atendimento a deficientes mentais em ensino regular, juntamente a deficientes físicos e visuais, em 1887, na Escola México, no Rio de Janeiro (Jannuzzi, 1985). A partir do início do século XX amplia-se a preocupação com a separação das crianças "normais" e "anormais" para a formação das classes homogêneas, favorecendo a implantação de algumas classes especiais públicas. Quanto às instituições especializadas privadas, em 1926 é criada a primeira Sociedade Pestalozzi, no Rio Grande do Sul e, na década de 50, implanta-se a primeira Associação de Pais e Amigos de Excepcionais - APAE, no Rio de Janeiro.

³ Sobre o aumento quantitativo das escolas públicas, ver Romanelli (1989), página 66 e seguintes. Registre-se ainda que, da população na faixa etária dos sete aos quatorze anos, no início dos anos 60, apenas 45% freqüentava escola; em 1980, o percentual elevou-se para 80% e, em 1990, atingiu 86,9% (Brasil, 1993).

de serviços e nas instituições especializadas, sem fins lucrativos, é atendida a clientela mais comprometida.

Como nos lembra Ferreira & Nunes (1997:18),

"a evolução da Educação Especial brasileira está muito ligada às instituições de natureza privada e de caráter assistencial, que acabam por assumir um caráter supletivo do Estado, na prestação de serviços educacionais, e uma forte influência da definição das políticas públicas."

O caráter supletivo ao Estado que assume a "rede" de instituições privadas assistenciais é analisada por Jannuzzi (1996, 1997), como uma relação de "simbiose" entre os setores de atendimento público e privado⁴.

Como argumenta Jannuzzi (1996) a convivência ambígua desses setores no país, acaba permitindo que o setor privado exerça influência na determinação das políticas públicas na área da Educação Especial. Como exemplo, a autora aponta a criação do Centro Nacional de Educação Especial – CENESP, em 1973, que ocorre através de influência das entidades privadas de Educação Especial.

Nesse contexto de "simbiose" e "complementaridade" entre os setores público e privado, pode-se dizer que a Lei nº 4.024/61 não imputa ao poder público a responsabilidade direta sobre a educação especializada (principalmente para as pessoas com deficiências mais severas), mas deixa-a a cargo das instituições especializadas de caráter assistencial. Ou seja, a distribuição de serviços que já ocorria, anteriormente à década de 60 com as

instituições especializadas assistenciais (como: Sociedade Pestalozzi, APAE, entre outras) responsabilizando-se pela clientela mais comprometida, e com as classes especiais públicas atendendo a população menos comprometida, é normatizada em 1961.

A Lei Educacional nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, define em seu artigo 9º, a clientela da educação especial, como: "alunos que apresentem deficiências físicas ou mentais, os que se encontrem em atraso considerável quanto à idade regular de matrícula e os superdotados" (grifo nosso). Observa-se, nesse momento, que é reforçado o atendimento em classes do ensino regular de crianças "menos comprometidas". A identificação da Educação Especial com os "problemas de aprendizagem" surgidos no ingresso da população economicamente menos favorecida à escola com a expansão da rede pública, descaracteriza, de certa forma, a clientela

A identificação da clientela da educação especial, como alunos, cronologicamente atrasados, em relação à idade regular de matrícula, fica estabelecida na Lei nº 5.692/71.

especial como "alunos com deficiências", transformando as crianças com "problemas de aprendizagem" e os cronologicamente atrasados em "deficientes" ou "deficientes mentais educáveis"⁵.

Ao analisar a totalidade dos atendimentos de Educação Especial no Brasil, ao final da década de 80, verifica-se que uma das conseqüências trazidas pela forma de organização dessa modalidade de ensino, normatizada pela legislação brasileira, é o número reduzido de atendimentos especializados sob administração do poder público⁶.

⁴ Neste trabalho, entende-se por Instituições de ensino públicas: "as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público", e por privadas, "as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado", conforme Artigo 19, I e II da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96).

⁵ A formação de classes especiais com alunos das classes públicas, sem a utilização de diagnóstico, é registrada por Kassir (1994,1995)

⁶ Em 1988, dados fornecidos pelas Estatísticas do Ministério da Educação mostram que, em relação a clientela que necessita de atendimento especializado, 21,78% de alunos estão em instituições sob administração pública, enquanto que 78,21% estão em instituições privadas. Ver BRASIL (1991b).

1996: A nova LDB

A atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, estabelece que "a educação é direito de todos e dever do Estado e da família", devendo ser "promovida e incentivada com a colaboração

Desde a Constituição de 1988, a responsabilidade do Estado com a educação pode ser verificada, de modo especial, quando é garantido o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como "direito público subjetivo".

da sociedade" (art. 205) e garante a "gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais" (art. 206, IV). Como se verifica, no lugar do Estado, ou ao seu lado, aparecem a família e a sociedade.

Embora o dever do Estado para com a educação, expresso pela primeira vez em Constituição promulgada, tenha sido atenuado, ele deve ser efetivado através da garantia de alguns dispositivos como: o ensino fundamental obrigatório e gratuito; a extensão progressiva da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio e o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, I, II e III).

A responsabilidade do Estado com a educação pode ser verificada, de modo especial, quando garante o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como "direito público subjetivo" (art. 208, § 1º), podendo a autoridade competente responder legalmente pela falta do seu oferecimento regular (art. 208, § 2º).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), sancionada, sem vetos, pelo presidente da República, em 20 de dezembro de 1996, estabelece que a educação é "dever da família e do Estado" (art. 2º). Como se vê, há uma inversão do enunciado do art. 205 da Constituição, retirando o Estado como responsável principal e responsabilizando, em primeiro lugar, a família.

O acesso ao ensino fundamental é garantido como "direito público subjetivo",

acrescentando que esse ensino pode ser exigido do poder Público por cidadão, grupos de cidadãos, associação comunitária, entidade de classe ou outra legalmente constituída, bem como pelo Ministério Público (art. 5º). Isso significa que o cidadão tem não só garantido esse direito como, também, a possibilidade de exigi-lo, de forma legal, individualmente ou por decisão política coletiva.

É acrescentado, ainda, que cabe aos Estados e Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União (art. 5º, § 1º):

- o recenseamento da população em idade escolar para o ensino fundamental, e de jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;
- a chamada pública e o zelo junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola, o que implica, entre outras, a verificação da existência de crianças e adolescentes com necessidades educativas especiais fora da escola.

Essas ações específicas podem proporcionar a reivindicação e a concretização desse direito. Espera-se, com isso, que a sociedade civil organize-se, exigindo, do Estado, o oferecimento do ensino fundamental às camadas dele afastadas.

A LDB assegura o princípio da "coexistência de instituições públicas e privadas de ensino" (art. 3º, V) conforme o estabelecido pela Constituição, em seu artigo 206, inciso III, assim como as condições para o funcionamento das instituições privadas (art. 7º):

- I. cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;
- II. autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
- III. capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

As instituições de ensino são classificadas em duas categorias administrativas: as públicas, "assim entendidas as

criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público”, e as privadas, “assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado” (art. 19, I e II). As instituições privadas, por sua vez, enquadram-se da seguinte forma (art. 20):

I. particulares, em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II. comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;

III. confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV. filantrópicas, na forma da lei.

Com isso, estabelece-se dois gêneros de escolas: as públicas e as privadas, diferenciando, explicitamente, o setor privado em escolas particulares lucrativas e aquelas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas e confessionais). Como afirma Cury (1992: 76), trata-se de uma formulação inédita que implica aceitar uma escola privada na qual a atividade educacional é utilizada como uma opção lucrativa.

No que se refere ao destino dos recursos públicos, a Lei confirma o que a Constituição já estabelece (art. 213, incisos I e II) ou seja, que “os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas” (art. 77), desde que:

I. comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, divididos, bonificações, participações ou par-

cela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II. apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III. assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV. prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

Como assinala Vieira (1987:8) a diferença entre o público e o privado é sutilmente dissolvida no texto Constitucional por um novo conceito que absorve essa diferença - o comunitário -, de modo que as organizações que se configuram como entidades públicas não-estatais, sejam tratadas de forma diferenciada quanto ao recebimento de verbas públicas.

A Lei nº 9.394/96, afirma o dever do Estado em promover “o atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino” (art. 4º, III). Fica claro o dever de uma educação gratuita às pessoas com necessidades especiais, nas escolas públicas de educação básica: educação in-

A Lei 9.394/96, continua priorizando o atendimento educacional “preferencialmente na rede regular de ensino” e prevê a existência de serviços de apoio especializado na escola regular.

fantil, ensino fundamental e ensino médio, e, excepcionalmente, em outras instituições.

O capítulo V da Lei, em três artigos, aborda a educação especial. Inicialmente, continua priorizando o atendimento educacional especializado “preferencialmente na rede regular de ensino”. No entanto, é importante ressaltar que, pela primeira vez a legislação prevê a existência de serviços de apoio especializado na escola regular (art. 58, parágrafo 1º), abrindo a possibilidade ao atendimento em classes, escolas ou serviços especializados, quando não for possível a integração na classe comum.

A Lei pretende, também, assegurar características especiais a fim de que os sistemas de ensino possam atender adequadamente os educandos com necessidades especiais (art. 59). Essas dizem respeito à: organização de currículos, métodos, técnicas e recursos específicos (I); terminalidade específica e aceleração do programa, quando necessário (II); preparação adequada de professores, tanto nas classes comuns (visando a integração

Edler Carvalho, ao discutir o processo de avaliação previsto na nova LDB para todos os níveis de ensino, colabora dizendo que, esse processo

" criticamente realizado deixará evidente que, como está, a nossa educação tem contribuído para aumentar o número de alunos da educação especial, circunstancialmente tornados deficientes e rotulados como tal" (Edler Carvalho, 1997: 77).

A previsão de implantação de serviços especializados, na rede regular de ensino, pode significar a possibilidade de atendimento de pessoas com deficiências mais graves nas escolas públicas do País.

Cabe ainda explicitar que a nova legislação anuncia como "**alternativa preferencial**" a **ampliação do atendimento ao deficiente na própria rede pública**

dos alunos), quanto no ensino especializado (III); educação especial para o trabalho, abrindo possibilidades de adequação de condições para os indivíduos que não se inserirem no mercado competitivo e de valorização de atividades artísticas, intelectuais ou psicomotoras (IV); e garantia de acesso igualitário aos benefícios dos programas sociais suplementares disponíveis no nível respectivo do ensino regular (V). Como exemplo, verifica-se os previstos no art. 70 (VI, VIII): transporte escolar, aquisição de material didático-escolar, bolsas de estudo. Nesse sentido, o art. 75 esdarece que "a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino".

Quanto à distribuição de verbas públicas, a nova LDB reafirma o compromisso de subvenção às instituições especializadas assistenciais, prevendo o estabelecimento de critérios para a caracterização dessas instituições. Espera-se, que isso signifique, entre outros aspectos, a garantia de prestação de contas ao poder Público dos recursos recebidos (art. 77, IV), a elaboração e execução de propostas pedagógicas (art. 12, I) e a devida avaliação do oferecimento dos serviços.

de ensino, que ocorrerá independentemente do apoio previsto à iniciativa privada (art. 60, parágrafo único).

Registra-se, também, a oferta de Educação Especial como dever do Estado, na faixa etária de zero aos seis anos, dentro da previsão das mudanças que devem ocorrer na educação infantil (art. 58, § 3º).

Chama-se a atenção para o fato de que, no que diz respeito à organização do ensino, a nova LDB tem traços que favorecem à descentralização do poder Federal, e a valorização da administração local.

A nova lei também propicia flexibilidade à organização escolar, explicitando a possibilidade de recuperação do ensino ou aceleração, quando necessário. Como apresenta Edler Carvalho (1997: 74), a característica de flexibilidade da LDB é "da maior importância para a educação escolar de alunos com necessidades especiais", pois certamente deve afetar o alunado atual das classes especiais. Nesse sentido, acrescenta-se, ainda, que o fim do limite de idade para o direito ao ensino fundamental obrigatório, pode evitar que crianças sejam encaminhadas às classes especiais por encontrarem-se "atrasadas" em relação à maioria. Portanto, como pôde ser observado, as implicações da legislação educacional para os alunos com necessidades educativas es-

peciais não se restringem apenas ao capítulo V da LDB.

A explicitação da possibilidade de implantação de serviços mais especializados, juntamente ao anúncio da "alternativa preferencial" de ampliação do atendimento ao deficiente na própria rede pública de ensino pode significar a possibilidade de atendimento de pessoas com deficiências mais graves nas escolas públicas do país. Para tanto, destaca-se a importância dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, no que se refere à efetivação da conquista do direito público subjetivo.

Finalizando, há que se retornar à diáspora da Educação Especial, hoje definida como "alunos com necessidades educativas especiais". Certamente essa

"definição" é a mais ampla já utilizada pela legislação brasileira, uma vez que, em algum momento da vida, todos os cidadãos têm "necessidades educativas especiais". Se essa abrangência representará uma diluição do preconceito em relação às "deficiências", pelo reconhecimento das "incapacidades" de todos os indivíduos (possibilitado pela flexibilização da LDB) ou se representará mais uma justificativa da falta de atendimento especializado nas escolas públicas para os indivíduos historicamente afastados do processo educativo, dependerá, entre outras, das formas de efetivação dos projetos pedagógicos a serem elaborados e executados pelas diferentes unidades de ensino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANACHE, Alexandra. **Discurso e prática: a educação do "deficiente" visual em Mato Grosso do Sul.** Campo Grande: UFMS, 1991. (Dissertação, Mestrado em Educação).
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, Senado Federal, 1988.
- _____. Ministério da Educação. Coordenação de Informações para o Planejamento. **Sinopse estatística da Educação Especial.** Vol. I. 1988. Brasília: MEC/CIP, 1991a.
- _____. Ministério da Educação. Coordenação de Informações para o Planejamento. **Sinopse estatística da Educação Especial.** Vol. II.: 1988. Brasília: MEC/CIP, 1991b.
- _____. **Plano decenal de educação para todos.** Brasília, 1993, 136 p.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dez. de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: **Diário Oficial da União.** Ano CXXXIV, nº 248, 23 dez. 1996.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira. In: **Estado e Educação.** Campinas, Papirus/CEDES; São Paulo, ANDE/ANPED, p. 73-93, 1992.
- EDLER CARVALHO, Rosita. **A nova LDB e a Educação Especial.** Rio de Janeiro: WVA, 1997.
- FERREIRA, Júlio R. **A exclusão da diferença.** Piracicaba: UNIMEP, 1993.
- _____. & NUNES, Leila Regina. A educação especial na nova LDB. In ALVES, Nilda & VILLARDI, Raquel. (Orgs.) **Múltiplas leituras da Nova LDB: Lei de Diretrizes e bases da educação nacional (Lei n. 9.394/96).** Rio de Janeiro: Qualitymark/Dunya Ed., 1997.
- 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, M. C. (org.) **História social da infância no Brasil.** São Paulo: Cortez: USF, 1997.
- KASSAR, Mônica. Diagnosticar a deficiência mental: sim ou não? **Revista Brasileira de Educação Especial.** Vol. 1, nº 2, 1994.
- _____. **Ciência e senso comum no cotidiano das classes especiais.** Campinas: Papirus, 1995.
- 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- 1988 a 1996.** Campinas, SP: Faculdade de Educação da UNICAMP, 1997 (Tese, Doutorado em Educação).
- SAVIANI, Demerval. Contribuição à elaboração da Nova LDB: um início de conversa. **ANDE.** nº 13 pp.5-14, 1988.
- SCHNEIDER, Dorith. Alunos excepcionais: um estudo de caso de desvio. In VELHO, Gilberto (Org.). **Desvio e Divergência: uma crítica da patologia social.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1977.
- VIEIRA, Sofia Lerche. O público, o privado e o comunitário na educação. **Educação & Sociedade,** n. 25, p. 5-12, São Paulo: Cortez, 1987.