

PARECER CNE/CEB 4/2002 - HOMOLOGADO

Despacho do Ministro em 21/2/2002, publicado no Diário Oficial da União de 22/2/2002, Seção 1, p. 23.



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADO: Procurador da República Guilherme Zanina Schelb		UF: DF
ASSUNTO: Recomendação ao Conselho Nacional de Educação tendo por objeto a educação inclusiva de pessoas portadoras de deficiência		
RELATOR: Carlos Roberto Jamil Cury		
PROCESSO N.º: 23001.000184/2001-92		
PARECER N.º: 04/2002	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 29.01.2002

I – RELATÓRIO

Com o Ofício no. 184/2001 – ZS/PRDF, datado de 02 de outubro de 2001, o Sr. Procurador da República Dr. Guilherme Zanina Schelb, encaminhou ao Exmo. Sr. Ministro de Estado da Educação *cópia de recomendação ao Conselho Nacional de Educação, formulada pelos Procuradores da República André Carvalho Ramos e Eugênia Fávero*, tendo por objeto a educação inclusiva de pessoas portadoras de necessidades especiais, a partir do Parecer CNE/ CEB 17/2001 e da Resolução CNE/CEB 02/2001.

Encontra-se integrado ao presente processo parecer da. Dra. Maria Teresa Égler Mantoan, prof^a da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

O documento dos srs. Procuradores reconhece que tais documentos exarados pela Câmara de Educação Básica (CEB) *apesar de corretos* em suas considerações iniciais, apesar da defesa da educação inclusiva *independentemente de raça, classe, gênero, sexo ou características individuais*, ao definirem as políticas relativas ao atendimento especializado na rede regular, *contrariam os princípios da igualdade e da não – discriminação* ao admitirem currículos adaptados em escolas e salas especiais e conseqüentemente *certos portadores de deficiência poderão ficar à margem do ensino regular, o que não atende aos mandamentos constitucionais*.

O documento da professora da FE/UNICAMP questiona o conjunto do parecer CNE/CEB 17/2001. Mas o destaque é com relação ao próprio *ponto de vista operacional* já que ele daria margem a uma manutenção do modelo organizacional *da integração escolar na qual o aluno tem de se adequar ao ensino regular para cursá-lo* e, com isto, se reproduz a dicotomização e a fragmentação dos sistemas escolares em modalidades diferentes.

O documento dos senhores Procuradores assinala:

a melhor forma de atender ao ordenamento jurídico vigente, de maneira a não incidir em discriminação, é expedindo-se diretrizes gerais para a educação nacional, e não para a educação especial, no sentido de que, a partir da conscientização da obrigatoriedade de se educar na diversidade, faz-se necessário que os estabelecimentos de ensino possuam métodos de ensino adequados às diferenças, oferecendo alternativas como salas de recursos e convênios com serviços especializados.

Segundo este documento, o portador de necessidades especiais não pode ficar impedido de freqüentar o ensino regular e as escolas devem ser dotadas de recursos e meios capazes de dar conta da diversidade dos alunos de tal modo que *diferenciações no interesse do desenvolvimento pessoal dos portadores de deficiência não sejam obrigatórias e sim resultantes de uma escolha*. É nesse sentido que os srs. Procuradores interpretam o inciso III do art. 208 da Constituição, *verbis*:

...o termo "preferencialmente" constante da Constituição Federal demonstra que as escolas especiais devem continuar a existir, desde que tenham conteúdo pedagógico, a título de opção para os pais e de atendimento complementar, não eximindo os estabelecimentos de ensino regular de estarem preparados para receber toda e qualquer criança pois, do contrário, a Constituição estará sendo descumprida já que o atendimento não está sendo feito "preferencialmente" na rede regular, mas na rede especial.

Já o documento da profa. Maria Teresa Eglér Mantoan faz várias considerações referentes às políticas educacionais no sentido de uma inclusão pertinente a aspectos sociais, institucionais e formativos da escola brasileira. As exigências de uma política de inclusão tangem o que a professora denomina de *o especial da educação* em contraposição ao *especial na educação*. Esse último é a manutenção funcional e conceitual da dicotomia entre escola regular e escola especial. Já o

especial da educação se dá naquelas escolas capazes de incluir os alunos excluídos, indistintamente, descentrando os problemas relativos à inserção total dos alunos com deficiência e focando o que realmente produz essa situação lamentável de nossas escolas.

O documento dos srs. Procuradores conclui pela revisão do parecer e respectiva resolução de modo a garantir no seu todo a educação para todos e evitar qualquer tipo de *discriminação à pessoa portadora de deficiência...*

Esclareça-se que as Diretrizes tendo sido homologadas pelo sr. Ministro da Educação passam a figurar na órbita e competência do MEC e já não podem ser contestadas diretamente no CNE por obediência ao § 4º., do art. 8º. da Lei Complementar n. 75/93 de 20 de maio de 1993.

Assim, este processo, sob n. 23001 – 000184/2001 – 92, foi enviado à CEB após recomendação da Procuradoria Geral da República ao sr. Ministro de Estado da Educação, tendo em vista o disposto no § 1º., letras a e c do art. 9º. da Lei n. 4.024/61, de 1961 com a redação dada pela Lei n. 9.131 de 1995.

A Advocacia Geral da República, contudo, através do Parecer/MEC/CONJUR/CGEPD No. 1.040/2001 entende que o princípio da igualdade não foi ofendido na Resolução CNE/CEB nº 2 de 11 de setembro de 2001, dada a clareza do seu art. 7º. que *verbis*:

O atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais deve ser realizado em classes comuns do ensino regular, em qualquer etapa ou modalidade da Educação Básica.

Assim, não há o que se falar em discriminação e/ou exclusão dos portadores de deficiência.

Além do mais, continua o Parecer No. 1.040/2001 da AGU, o Parecer CNE/CEB n. 17/2001 está de acordo com a interpretação dada por Celso Antonio Bandeira de Mello que, ao tratar da convivência entre o princípio da igualdade e um *discrimen* legal, exige a concorrência de 4 elementos:

- a) *que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo;*
- b) *que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra do direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nela residentes, diferenciados;*
- c) *que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica;*

- d) *que, in concreto, o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação do tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público. (Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. SP: Editora Malheiros, 3ª. Ed., p. 41.)*

Contudo, ao propor o envio do processo ao CNE, a AGU/MEC *opina pela remessa da documentação enviada pelo Ministério Público ao CNE, para que este aprecie e, se for o caso, proponha modificações na Resolução, já aprovada, que institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.*

Trata-se, pois, de aferir a procedência da análise feita pelos srs. Procuradores da República e pela professora da UNICAMP quanto ao objeto da demanda em função da sugestão da AGU.

Mérito.

A Resolução CNE/CEB n. 02/2001, ao definir as políticas relativas ao atendimento especializado na rede regular, *contraria os princípios da igualdade e da não – discriminação* ao admitir currículos adaptados em escolas e salas especiais e, conseqüentemente, *certos portadores de deficiência poderão ficar à margem do ensino regular, o que não atende aos mandamentos constitucionais ?*

A resposta a esta crucial pergunta, e que pode afetar milhares de pessoas e suas respectivas famílias, merece uma atenção especial visto que o horizonte com o qual trabalha o Parecer CNE/CEB n. 17/2001 e a Resolução CNE/CEB n. 02/2001 é o a da **educação inclusiva** na medida em que a obrigação de respeitar a igualdade entre todas as pessoas humanas é um princípio básico de justiça enunciado legalmente em vários artigos de nossa Constituição Federal inclusive no art. 205, *verbis*:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Ao mesmo tempo, esta resposta deve considerar , por seu caráter explícito, o inciso III do art. 208 da CF.

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

...

*III. atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;*¹

Vê-se desde logo uma dialética entre o direito à igualdade e o direito à diferença na educação escolar como dever do Estado e direito do cidadão.

Esta dialética foi consagrada na CF/88 a partir de múltiplas exigências de movimentos sócio-políticos entre os quais aqueles sustentados pelos portadores de deficiências.

E estas exigências foram declaradas na Constituição. E por que se as declara como direitos ?

*A prática de declarar direitos significa, em primeiro lugar, que não é um fato óbvio para todos os homens que eles são portadores de direitos e, por outro lado, significa que não é um fato óbvio que tais direitos devam ser reconhecidos por todos. A declaração de direitos inscreve os direitos no social e no político, afirma sua origem social e política e se apresenta como objeto que pede o reconhecimento de todos, exigindo o consentimento social e político.*²

Este reconhecimento do direito na lei e na Lei Maior, dentro de um Estado Democrático de Direito, tem uma função normativa e pedagógica devendo ser respeitado como eixo fundamental da sociedade democrática e da conquista de novos direitos.

Dessa maneira, a Constituição Federal de 1988 vai incorporar em seu Preâmbulo, entre outros princípios, o de assegurar no Brasil uma "sociedade fraterna e pluralista".³

O art. 1º da Constituição assinala como um dos fundamentos do "Estado Democrático de Direito" a "dignidade da pessoa humana" e o "pluralismo político". O art. 3º afirma ser "objetivo fundamental" da República "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem,

¹ O art. 4º. da LDB, em seu inciso III, repõe o artigo constitucional nos seguintes termos: *atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino.*

² CHAUÍ, Marilena. "Direitos Humanos e medo" in: RIBEIRO FESTER, aC. (org.). *Direitos Humanos e ...* São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 20.

³ O princípio da fraternidade simboliza a igualdade universal dos "irmãos" (frater). Já o pluralismo (plus = mais que um) sinaliza a diferença e a diversidade. Pode-se ler aqui uma relação dialética entre "o todo e as partes" no interior de uma sociedade democrática.

raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.⁴ O art. 4º estabelece como princípio o “repúdio ao terrorismo e ao racismo”.

O art. 5º é uma longa e saudável lista de incisos na defesa dos direitos e deveres individuais e coletivos. Cumpre destacar o caput do artigo e alguns incisos dentre os 77 que o compõem.

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade...”

I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

XLI – a lei punirá qualquer discriminação atentória dos direitos e liberdades fundamentais;

*XLII – a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;*⁵

De acordo com este artigo, as normas nele definidas têm aplicação imediata.⁶ Estes direitos, segundo o art. 60 da Constituição, não podem ser objeto de emenda constitucional e a própria Constituição prevê, entre as funções do Ministério Público, *a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. (art. 127)*.

Por isso o art. 1º. da Resolução CNE/CEB No. 02/2001 aloca estas Diretrizes na Educação Básica e não na (inexistente) Educação Básica dos alunos com necessidades educacionais especiais. Isto significa que as Diretrizes deste parecer não se sobrepõem às Diretrizes da Educação Básica as quais se aplicam indistintamente a **todas** as pessoas em

⁴ Ver a este respeito o Programa Nacional dos Direitos Humanos no Decreto n. 1904 de 1996.

⁵ As leis n. 7.716 de 5.1.1989 e a lei n. 9.459 de 13.5.1997 regulam os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor. Já a lei n. 8.081 de 21.9.1990 estabelece os crimes e as penas aplicáveis aos atos discriminatórios ou de preconceitos de raça, cor, religião, etnia ou procedência nacional praticados pelos meios de comunicação ou por publicação de qualquer natureza. O Decreto n. 40 de 15.2.1991 reforça a condenação à tortura e o Decreto Legislativo n. 26 de 22.6.1994 visa a eliminação de todas as formas de discriminação das mulheres. A lei n. 7.853/89 é relativa às *peessoas portadoras de deficiência*.

⁶ Pelo inciso LXXI concede-se o mandado de injunção quando a efetivação de um destes direitos se torne inviável por falta de norma reguladora. Isto coloca na mão dos sujeitos um instrumento jurídico importante na defesa de seus direitos individuais e coletivos.

processo de escolarização, entre as quais aquelas com necessidades especiais.⁷ Lendo-as e, sobretudo efetivando-as, ver-se-á que elas insistem na educação para a igualdade na diversidade e portanto no eixo da inclusão democrática. Obedientes à LDB, todas elas argumentam em prol da materialização do art. 4º. IX, do art. 12, VI, do art. 13, III e do art. 27, I da mesma Lei, entre outros.⁸

As Diretrizes expostas no Parecer CNE/CEB n. 17/2001 representam o pólo do resguardo da diversidade na igualdade e uma orientação para os sistemas. Estas diversidades e, no caso, a que atinge os alunos com necessidades educacionais especiais, é compatível com a cláusula igualitária não só porque explicitamente recebida na Lei Maior mas porque atende a um nexos lógico entre o diferencial existente e o seu devido resguardo em função da própria igualdade. Tais diversidades apontam para a necessária criação de uma nova cultura: a da educação inclusiva que, ao identificar discriminações segregadoras de toda a espécie, visa impedir a continuidade das mesmas e ao mesmo tempo pretende implantar uma reforma igualitária introduzindo uma obrigação expressa com toda a clareza no art. 7º. da Resolução CNE/CEB 02/2001:

O atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais deve ser realizado em classes comuns do ensino regular, em qualquer etapa ou modalidade da Educação Básica.(grifo adicionado)

Aqui, neste artigo, o verbo que rege o sujeito é *deve*, tratando-se, pois, de um imperativo, qual seja o de agir segundo a ética sob a forma declarada na CF/88. Pode-se dizer que, neste artigo, a CEB define o momento e a norma jurídica a serem seguidas por toda a educação nacional a partir de 2002.⁹

Por isso, o art. 2º. da mesma Resolução estabelece:

Os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos. (grifos adicionados)

⁷ Veja-se a este respeito o art. 19 da Resolução CNE/CEB n. 02/2001.

⁸ As Diretrizes Nacionais da Educação Básica nas suas etapas e modalidades estão disponíveis na rede mundial de computadores, em CD-Rom e em texto publicado pelo CEB/ INEP/MEC. É preciso levar em conta que a LDB, lei n. 9.394/96, organizou o sistema educacional em níveis, etapas e modalidades, entre estas, a educação especial cujas políticas devem promover a inclusão dos alunos com necessidades educacionais especiais na educação escolar comum.

⁹ Mais adiante ver-se-á que o momento jurídico deve se completar com o momento pedagógico.

Contudo, para não imputar a responsabilidade da criação desta nova cultura exclusivamente às escolas como locus de organização pedagógica, o § único do art. 3º. diz:

Os sistemas de ensino devem constituir e fazer funcionar um setor responsável pela educação especial, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e dêem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva. (grifos adicionados)

Aliás, a lei n. 9.424/96 prevê a destinação específica de recursos do FUNDEF para as escolas onde haja alunos com necessidades educacionais especiais. Por isso mesmo, não se estimula uma inclusão qualquer ou aleatória. Também aqui a racionalidade do planejamento deve estar presente. É o que está disposto no § único do art. 2º. da Resolução.

Os sistemas de ensino devem conhecer a demanda real de atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais, mediante a criação de sistemas de informação e o estabelecimento de interface com os órgãos governamentais responsáveis pelo Censo Escolar e pelo Censo Demográfico, para atender a todas as variáveis implícitas à qualidade do processo formativo desses alunos. (grifo adicionado)

Mas estes levantamentos e estes cuidados não visam a (re)criação das famigeradas classes homogêneas e sim para atender o disposto no caput e nos 9 incisos do art. 8º. da Resolução CNE/CEB n. 02/2001. Convém destacar aí tanto as 5 vezes em que a expressão *classes comuns* comparece quanto alguns dos seus incisos.

Art. 8º. - As escolas da rede regular de ensino devem prever e prover na organização de suas classes comuns:

I - professores das classes comuns e da educação especial capacitados e especializados, respectivamente, para o atendimento às necessidades educacionais dos alunos;

II - distribuição dos alunos com necessidades educacionais especiais pelas várias classes do ano escolar em que forem classificados, de modo que essas classes comuns se beneficiem das diferenças e ampliem positivamente as experiências de todos os alunos, dentro do princípio do educar para a diversidade;

...

IV - serviços de apoio pedagógico especializado, realizado, nas classes comuns; (grifos adicionados)

Neste mesmo artigo e em todo o conjunto da Resolução reforça-se o trabalho coletivo de todos os professores entre os quais os professores-intérpretes ou os itinerantes e postula-se a presença ativa das famílias.¹⁰

Contudo, seria irreal, ou mesmo negativamente discriminatório, ignorar a existência de limitações manifestas que acompanham alguns alunos com necessidades educacionais especiais, seja por razões de nascença, seja por acidentes, seja por conta de doenças adquiridas. Tanto isto é verdade que, por não serem injustificados ou aleatórios, o art. 208, o art. 7º. XXXI, o art. 23, II, o art. 24, XIV, o art. 203, IV, o art. 208, III, art. 227 § 1o. II e § 2o. e art. 244 da Constituição Federal dispõem regras e, por vezes, proteção especiais a quem é considerado como tal segundo o art. 37, VIII.

Todos nós somos pessoas com necessidades.

Aristóteles definiu com perfeição a necessidade:

Aquilo a que estamos forçados se diz que é necessário quando uma força qualquer nos obriga a fazer ou a sofrer alguma coisa que é contra o instinto, de modo que a necessidade consiste neste caso em não poder fazer ou suportar de outra forma. (Aristóteles, Metafísica, V, 5, 1014 b 35)

Fazer ou sofrer alguma coisa advém de nossa condição humana, da contingência de nossas vidas individuais e mesmo de nossa inserção social. Ninguém se dá a vida a si próprio e nossa vontade não depende só dela para se determinar. A limitação de nossa duração no espaço e no tempo é a prova maior de que somos todos limitados.

Além disso, todas as pessoas são especiais. Todos somos indivíduos peculiares, pessoas humanas singulares, o que nos faz distintos uns dos outros. As recentes descobertas da ciência nos mostram que isso tem inclusive um fundamento biológico. E todos nós, sem exceção, somos pessoas com necessidades especiais: manifestas ou não. Algumas pessoas, porém, carregam consigo alguma limitação, no plano físico ou psíquico, de modo temporário ou permanente, de modo parcial ou total e cuja realidade é manifesta, em particular as que atingem a dinâmica sensorial. Do mesmo modo como muitas das nossas diferenças individuais se dão a conhecer diretamente, como é o caso da íris dos olhos, da cor da pele, da nossa estatura, por exemplo, também os alunos com necessidades especiais manifestam alguma limitação maior neste dar-se a conhecer. Tais limitações, que não são irreais, podem afetar o modo de aprendizagem que, por meio de processos

¹⁰ Cf. Art. 13 da LDB e seus 3 incisos.

pedagógicos adequados, podem ser grandemente reduzidas ou até mesmo eliminadas tendo em vista o rendimento dos alunos.

De um lado, é preciso fazer a defesa da igualdade como princípio de cidadania, da modernidade e do republicanismo. A igualdade é o princípio tanto da não – discriminação, quanto ela é o foco pelo qual homens lutaram para eliminar os privilégios de sangue, de etnia ou de crença. Ela ainda é o norte pelo qual as pessoas lutam para ir reduzindo as desigualdades e eliminando as diferenças discriminatórias. Mas isto não é fácil já que a heterogeneidade é visível, é sensível e imediatamente perceptível, o que não ocorre com a igualdade.

O pensamento “único” ou empirista não aprecia a abstração, preferindo o manifesto, o visível, palpável. O empírico é necessário e mesmo “porta” de entrada para uma realidade ética mais ampla. Esta realidade é o gênero humano da qual procede o reconhecimento da igualdade básica de todos os seres humanos, fundamento da dignidade de toda e qualquer pessoa humana. É do reconhecimento da igualdade essencial de todas as pessoas do gênero humano que se nutriram todas as teses da cidadania e da democracia. Sem este reconhecimento e respeito por ele estão abertas portas e janelas para a entrada de todas as formas de racismo e correlatos de que o século XX deu trágicas provas.

O Parecer CNE/CEB n. 17/2001 e a Resolução CNE/CEB 02/2001 retiram seu fundamento dos artigos 1º., 5º., 205 da Constituição Federal Brasileira por serem, entre outros, a formalização positiva do princípio da igualdade.

E o acesso à igualdade enquanto conceito ético de base não se dá senão por meio de um exercício teórico, abstrativo e que dê acesso ao caráter universal e igualitário de todos e de cada um. Trata-se, pois, de um princípio fundador da democracia e princípio essencial dos Estados Democráticos de Direito.

Contudo, a negação ou o esquecimento de categorias gerais, universais, por vezes erroneamente consideradas totalitárias, acaba por ressaltar o micro, a subjetividade, o particular em vez do círculo virtuoso da dialética entre ambos. Os aspectos visíveis e manifestos, quando desconectados daquela fonte igualitária, introduzem sérios problemas para a sua conceituação e mesmo para a implementação das políticas públicas. As causas diferencialistas causam dificuldades enormes quando elas não evidenciam o direito à igualdade como sua base. A defesa das diferenças, hoje tornada atual, não subsiste se levada adiante em prejuízo ou sob a negação da igualdade.

Estamos assim diante do homem enquanto pessoa humana em quem o princípio de igualdade se aplica sem discriminações ou distinções, mas estamos também ante o homem concreto cuja situação deve ser considerada no momento da aplicação da norma universal.

Por isso, os Estados Democráticos de Direito zelam em assinalar as discriminações que devem ser sempre proibidas: origem, raça, sexo, religião, cor, crença. Ao mesmo tempo, seria absurdo pensar um igualitarismo, uma igualdade absoluta, de modo a impor de modo uniforme as leis sobre todos os sujeitos e em todas as situações.

Um tratamento diferenciado só se justifica perante uma situação objetiva e racional e cuja aplicação considere o contexto mais amplo. A diferença de tratamento deve estar relacionada com o objeto e com a finalidade da lei e ser suficientemente clara e lógica para a justificar.

Acertadamente afirma Celso Antonio Bandeira de Mello no livro supra-citado:

Com efeito, há espontâneo e até inconsciente reconhecimento da juridicidade de uma norma diferenciadora quando é perceptível a congruência entre a distinção de regimes estabelecidos e a desigualdade de situações correspondentes. (idem, p. 37)

Assim, não se contesta o valor dos artigos constitucionais supracitados que acolhem a diferença dos portadores de deficiência e, em certas circunstâncias, os protegem.

Mas este acolhimento e esta proteção não visam a proteção pela proteção. Trata-se do momento da equidade, conceito distinto e complementar da igualdade em vista da justiça. A equidade é um esforço de equilíbrio em benefício da igualdade de oportunidades que considera as situações concretas, a diversidade e mesmo as diferenças individuais. A equidade é um conceito que toma a norma igualitária e ao ser aplicada em um caso concreto elimina uma discriminação e introduz uma nova relação, agora mais igualitária, onde antes havia uma relação de desigualdade.¹¹

Síntese entre o dever de manter um horizonte de uma norma igual para todos a fim de construir um espaço homogêneo de princípios comuns juridicamente válidos para todos e o intérprete da lei que introduz considerações de prudência e sabedoria na apreciação de situações particulares e diversidade de contextos, especialmente as marcadas pelo conflito ou pela incerteza, a equidade completa a legalidade com a justiça por meio de um tratamento racional das diferenças modais entre os indivíduos.

Como diz Aristóteles (Ética a Nicômaco, V) *o eqüitativo é justo, porém não legalmente justo, e sim uma correção da justiça legal... e é*

¹¹ Cabe aqui refletir sobre o provérbio *Summum Ius, Summa Injuria*, pelo qual Cícero (De Officiis, I, 10, 33) denunciava injustiças advindas de uma aplicação uniformizadora e rigorista da lei que tem como pressuposto uma visão igualitarista de todos.

essa a natureza do eqüitativo: uma correção da lei quando ela é deficiente em razão de sua universalidade.

Para Aristóteles, não se trata de erro da lei ou do legislador, mas na natureza complexa do objeto ou da situação a ser confrontada com o caráter absoluto da lei.

Neste sentido, a posição de Aristóteles é magistral na medida em que, para ele, em certas circunstâncias, a equidade traduz melhor a exigência da justiça do que a igualdade tomada como igualitarismo.¹²

A eqüidade (democrática) define critérios objetivos de escolha, de natureza científica ou situacional e que permite tornar mais preciso o universalismo próprio da igualdade. A igualdade de oportunidades é um princípio necessário mas não suficiente. No caso de escola, a importância do currículo se coloca como dimensão qualitativa dada a inexistência de uma sincronia plena entre todos os indivíduos.

A condenação de práticas discriminatórias e sua relação com a afirmação de direitos foi posta em evidência por Bobbio (1987). Para ele, a valorização afirmativa da pluralidade face à igualdade ganha substância cada vez que ela serve para pôr abaixo uma discriminação baseada em qualquer modalidade de preconceito. É neste sentido que ele aponta para uma dialética entre liberdade e igualdade:

Considero liberdade socialista por excelência aquela que, liberando, iguala e iguala quando elimina uma discriminação; uma liberdade que não somente é compatível com a igualdade, mas que é condição dela. Voltemos aos nossos exemplos: os loucos que se livraram das instituições de internação não só ficam livres, mas ao mesmo tempo tornaram-se mais iguais em relação aos outros do que eram antes; uma reforma do direito de família que elimina o poder marital torna a mulher mais livre e, liberando-a, torna-a igual ao marido; a liberalização do acesso à universidade para os jovens que concluíram o segundo grau eliminou uma limitação (liberou-os) e uma discriminação (igualou-os). Permitam-me ainda um outro pequeno exemplo, muito significativo, que me foi sugerido por um amigo há pouco tempo: os avisos que são colocados em certos acessos, para facilitar o deslocamento dos deficientes

¹² De acordo com Jean- Pierre Vernant em Les origines de la pensée grecque, PUF, 1995, há que se distinguir 2 correntes em torno da noção de equidade. A corrente aristocrática recorre à equidade para justificar uma arquitetura jurídica hierárquica fundada na desigualdade de direitos. Neste caso, ela é uma disposição moral pela qual os bem aquinhoados ajudam os pobres. A outra corrente postula a equidade democrática que se funda na igualdade de direitos e na realização da justiça.

físicos também não são um meio de libera-los de uma barreira e simultaneamente torna-los iguais. (p.23)¹³

Todas as formas impeditivas da igualdade, tomadas pelo ângulo da uniformidade, ignoram o valor das diferenças ou as condenam aos estreitos espaços do privado e terminam em regimes autoritários, ditatoriais ou mesmo totalitários. Por outro lado, a excessiva consideração das diferenças pode redundar no oposto de sua valorização isto é como o não-enriquecimento do ser social do gênero humano, que se pode verificar em sociedades tomadas por fundamentalismos ou crispações identitárias de alguma espécie.

Assim sendo, uma diferença de tratamento, justificada racionalmente por uma situação avaliada ou pelo interesse geral, diferença coerente com as finalidades da norma, se põe ao abrigo do arbitrário.

É sob este raciocínio que se deve ler os outros artigos da Resolução CNE/,CEB n. 02/01.

Tal é o caso do art. 9º.

As escolas podem criar, extraordinariamente, classes especiais, cuja organização fundamente-se no Capítulo II da LDBEN, nas diretrizes curriculares nacionais, para atendimento, em caráter transitório, a alunos que apresentem dificuldades acentuadas de aprendizagem ou condições de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos e demandem ajudas e apoios intensos e contínuos. (grifos adicionados)

As dificuldades acentuadas de aprendizagem sempre foram objeto de recomendação de apoios especiais para todo e qualquer aluno que como tal se apresente. O que nos alunos comuns é uma passagem do não – manifesto ao manifesto dentro do processo pedagógico, em estudantes com necessidades especiais (sobretudo aqueles com deficiências, com déficits sensoriais) é imediatamente manifesto. Por isso, para atingir as finalidades da educação escolar, todos devem ter um atendimento específico. O que não se quer é criar uma nova (e mais odiosa) forma de discriminação pelo ato de “ignorar” uma real situação de diferença e não respeitá-la na sua existência e complexidade. Adequação às condições do educando, zelo pela sua aprendizagem, estabelecimento de estratégias de recuperação para estudantes que

¹³ BOBBIO, Norberto. “Reformismo, socialismo e igualdade” . *Novos Estudos* , n. 19, São Paulo, CEBRAP, dezembro, 1987. Esta situação é objeto do disposto no art. 12 da Resolução em tela.

apresentem dificuldades são regras comuns recorrentes ao longo do texto da LDB.

Importante destacar que o art. 6º. e o art. 9º. , § 2º. da Resolução CNE/CEB nº 02/2001 torna imperativo consultar a família do estudante com necessidades educacionais especiais neste ir e vir do mesmo no movimento classe comum (regra comum) – classe especial (momento extraordinário dentro da regra comum).

Idêntico raciocínio, aí compreendido o papel da família, deve ser estendido ao disposto no art. 10 da Resolução que trata do mesmo movimento entre escola comum e escola especial.

Assim, as classes especiais e as escolas especiais são transitórias e elas só podem deixar de sê-lo para determinados alunos se o consenso entre setores responsáveis da escola e família vier a se dar a este respeito.

Portanto, a referência normativa igualitária é a escola comum e a sala comum e só perante o retorno a elas, em vista da eliminação de um limite que dificulta uma dimensão de maior igualdade, é que se justifica a existência transitória de salas e escolas especiais.

As diretrizes insistem na sala comum da escola regular. Esta é a orientação – eixo tanto para condizer com a norma quanto com a concepção contemporânea de inclusão. Os alunos com necessidades educacionais especiais, ordinariamente (no sentido de não apresentar condição particular), devem ser matriculados em escolas comuns das redes de ensino e dirigidos para as salas comuns das escolas. O Parecer, de maneira sábia, diz que apenas extra – ordinariamente o serão em salas especiais e mais extraordinariamente ainda em escolas especiais. O advérbio de modo (preferencialmente) que está no art. 208 , III da CF e no art. 4º. III da LDB é o que possibilita, por contraste, o advérbio de modo (extraordinariamente).¹⁴ Neste sentido atende-se também o disposto na Declaração de Salamanca na seguinte orientação:

*A escolarização de crianças em escolas especiais – ou classes especiais na escola regular – deveria ser uma exceção, só recomendável naqueles casos, pouco freqüentes, nos quais se demonstre que a educação nas classes comuns não pode satisfazer às necessidades educativas ou sociais da criança, ou quando necessário para o bem – estar da criança.*¹⁵

¹⁴ O entendimento da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação acerca do termo “preferencialmente” é que há um lócus preferível, privilegiado em relação a outro lócus que só excepcional e justificadamente pode ser utilizado. A Constituição diz “preferencialmente” e não “exclusivamente”.

¹⁵ Confira-se também, no Parecer, na pg. 19, § 2º. e § 3º. , após o tópico 1.

A inclusão de todos na sala comum da escola ordinária chega a ser excessiva no texto do Parecer o que pode ser visto com grande ênfase às pgs 8, 11-12, como por exemplo o penúltimo parágrafo do item 4:

Desta forma, não é o aluno que se amolda ou se adapta à escola, mas é ela que, consciente de sua função, coloca-se à disposição do aluno, tornando-se um espaço inclusivo.

Tal dinâmica é mais clara ainda caso se considere, como diz o Parecer 17/2001:

Um projeto pedagógico que inclua os educandos com necessidades especiais deverá seguir as mesmas diretrizes já traçadas pelo Conselho Nacional de Educação... Entretanto, esse projeto deverá atender ao princípio da flexibilização, para que o acesso ao currículo seja adequado às condições dos discentes, respeitando seu caminhar próprio...

As adequações curriculares, previstas no Parecer e na Resolução, têm o sentido de uma flexibilização e objetivam o atendimento às necessidades educacionais especiais dos alunos. Os professores podem utilizá-las tanto nas classes comuns, quanto nas classes ou escolas especiais quando for o caso. Estas diferenciações viabilizam o desenvolvimento pessoal dos alunos e não configuram discriminação até mesmo para atender o disposto no art. 23 da LDB de organização curricular subordinada *ao interesse do processo de aprendizagem*.

Por outro lado, não se pode esquecer que a educação inclusiva, ao abranger os alunos com necessidades educacionais especiais, é uma conquista emancipatória que necessita de uma nova cultura. E esta cultura deve ser construída no sentido de uma formação geral e específica dos futuros docentes e dos que já estão em exercício.

Como diz Antonio Gramsci:

Criar uma nova cultura não significa apenas fazer individualmente descobertas "originais"; significa também, e sobretudo, difundir criticamente verdades já descobertas, "socializá-las" por assim dizer; transformá-las, portanto, em base de ações vitais, em elemento de coordenação e de ordem intelectual e moral.¹⁶ (p. 13)

É evidente que esta *nova cultura* não depende só da formação recebida no ensino superior. Mas se tal formação não é suficiente, ela é

¹⁶ Concepção Dialética da História. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1978.

necessária até como um método de “aprender a aprender” e de abrir novas perspectivas. É por essa razão que não se pode pretender transportar para o novo contexto almejado pelo Parecer CNE/CEB n. 17/2001 e pela Resolução CNE/CEB n. 02/2001 as conotações que revestiam termos consagrados no passado em relação aos alunos com necessidades educacionais especiais.

Assim é que as Diretrizes Nacionais para a formação de docentes para atuar na educação básica (Parecer CNE/CP 27/2001) orienta a formação do professor dentro deste espírito, objetivando abri-lo para as diferentes situações que a prática profissional lhe vier a ensejar. Entre estas situações está a novidade legal do art. 58 da LDB, decorrente do art. 208 III da CF e do art. 4º. III da LDB, para cuja satisfação se exige um professor preparado, competente, polivalente e comprometido do ponto de vista estético, político e ético.

De igual maneira, é preciso partir de onde nossas escolas se encontram. Muitas delas não possuem ainda os meios básicos para dar atendimento às exigências, inclusive, arquitetônicas, desta Resolução. Cabe aos órgãos executivos dar o suporte necessário em sua alçada para ir dotando as escolas de meios reais (§ único do art. 3º da Resolução), aos órgãos normativos o cuidado equitativo para que as instituições tenham condições de realizar seu projeto pedagógico (art. 18 da Resolução CNE/CEB n. 2/01 e art. 12 e 13 da LDB).

Deste conjunto, impulsionado pelo tempo jurídico (art. 21), encontra-se a organização da educação nacional perante o desafio de um tempo pedagógico (art. 20 da mesma Resolução) que transite da atual situação de uma cultura fragmentada e dicotômica (art. 22) para uma cultura socialmente igualitária e individualmente emancipatória, síntese entre a igualdade, a equidade e a justiça.

Se a educação inclusiva responde por uma forma de escolarização em que os estudantes e os professores freqüentam os mesmos estabelecimentos sem nenhuma discriminação de sexo, cor, raça, etnia, religião e capacidade, então ela se volta para uma escola que dialogue com as necessidades específicas dos estudantes e suas famílias e lhes permita participar de todas as atividades próprias das crianças, adolescentes e jovens e com isto responder às finalidades mais amplas da educação.

Temos que reconhecer o caráter federativo de nosso país e do respectivo respeito à autonomia dos entes federativos. As Diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação são normas que visam traçar grandes linhas para a educação nacional e sua organização. A tradução mais específica destas grandes linhas é competência dos entes federativos que gozam de autonomia nesta matéria de acordo com suas atribuições. Cabe aos estabelecimentos escolares, com o seu corpo docente, com seus funcionários técnicos e administrativos, com os

recursos necessários e suficientes, detalhá-lhas e fazer sua síntese em torno de um projeto pedagógico cujos componentes curriculares articulem o geral e o específico a partir da inclusão como sua marca registrada.(art. 15 e art. 17 da Resolução)

A democracia supõe tanto a igualdade para o que é igual ou que deve ser igual, quanto a consideração positiva da diferença como reveladora da profunda riqueza de que se revestem todos os seres humanos, desde que tal diferença se expresse na matriz igualitária de todos.

A realização de um projeto pessoal passa pelo encontro com o outro, descoberto como um igual e dotado de igual dignidade, e o respeito de ambos pela mesma possibilidade.

Retomando Aristóteles, pode-se dizer que o ente é a síntese aberta entre o ser (igual) e o modo de ser (específico). É este o entendimento que se pode ter do texto constitucional, da lei de educação, do Parecer CNE/CEB n. 17/2001 e da Resolução CNE/CEB 02/2001.

II – VOTO DO RELATOR

O Conselho Nacional de Educação, por meio de sua Câmara de Educação Básica, já normatizou as Diretrizes Nacionais Curriculares da Educação Básica em obediência ao disposto no § 1º., letras a e c do art. 9º. da Lei n. 4.024/61, de 1961 com a redação dada pela Lei n. 9.131 de 1995 e ao disposto no art. 9º., VII da Lei n. 9.394/96.

Estas Diretrizes Curriculares Nacionais contêm a base comum nacional e seus componentes curriculares são a expressão do princípio da igualdade de todos para todos no âmbito da educação escolar. Por serem o eixo substantivo das várias modalidades de ensino legalmente consignadas pela LDB, devem ser assumidas por estas modalidades às quais cabe a realização do princípio da equidade. E, dado o caráter federativo do Brasil, cumpre respeitar a autonomia dos entes federativos e suas respectivas competências na aplicação das normas.

Os alunos com necessidades especiais têm cidadania plena na escola comum e nas salas comuns. Elas são o lócus ordinário de todos os educandos. Tal situação expressa o respeito pela isonomia como princípio e base dos direitos individuais. O Parecer CNE/CEB n. 17/2001 e a Resolução CNE/CEB n. 02/2001 obedeceram à própria Constituição e à LDB. A Lei Maior e a LDB se manifestam explicitamente quanto ao acatamento às situações peculiares vivenciadas pelos alunos com necessidades especiais, no eixo da equidade que postula o respeito a esta alteridade específica. E para que ela fosse efetiva, as diretrizes aqui assumidas indicaram uma ressignificação curricular e metodológica das

diretrizes comuns, nacionais, assinaladas de modo a se adequarem metodológica e pedagogicamente às suas diferenças.

A rede regular de ensino é aquela comum a todos os estudantes, sendo que as escolas ou salas especiais representam um modo pedagógico de possibilitar um atendimento complementar ou alternativo com a oferta de recursos e convênios com serviços especializados, **dentro** desta rede substantiva. As salas especiais e mesmo as escolas especiais, quando indispensáveis, têm por finalidade reduzir ou eliminar uma diferença limitadora, criando uma discriminação positiva e justificada para efeito de um melhor acompanhamento pedagógico de todos e que signifiquem também o caminho de uma igualdade de resultados. A utilização destes espaços e ambientes exige o concurso das famílias implicadas, de acordo com o princípio da gestão democrática.

Acatando a sugestão da AGU de verificar a possibilidade de alguma deformação no espírito ou na letra do Parecer CNE/CEB n. 17/2001 e na Resolução CNE/CEB n. 02/2001, o relator, após minucioso exame dos referidos instrumentos normativos, não encontrou antinomias com o texto constitucional, com textos infraconstitucionais pertinentes. Tampouco encontrou defeitos que desfigurem o preceito constitucional da igualdade, da equidade e da justiça. Uma vez posta a igualdade de direitos, uma vez posto o reconhecimento da particularidade situacional e jurídica dos alunos com necessidades especiais, o Parecer CNE/CEB n. 17/2001 e a Resolução CNE/CEB n. 02/2001 atendem tanto às condições procedimentais de conformidade à lei, quanto satisfazem à justiça no sentido de eliminar discriminações e preconceitos. Isto não retira a possibilidade de os interessados - com dúvidas quanto à compreensão de matérias, quanto à elucidação de atribuições e quanto ao esclarecimento de aspectos operacionais - recorrerem ao Conselho Nacional de Educação, conforme o disposto no art. 90 da LDB.

Brasília(DF), 29 de janeiro de 2002.

Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 29 de janeiro de 2002

Conselheiro Francisco Aparecido Cordão – Presidente

Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury – Vice-Presidente