

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO

RAFAEL AMORIM SANTOS

**O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NA
PROMOÇÃO DO ENSINO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE
MACEIÓ**

MACEIÓ
2011

RAFAEL AMORIM SANTOS

**O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NA
PROMOÇÃO DO ENSINO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE
MACEIÓ**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Direito da Faculdade de Direito de Alagoas como
requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Andreas J. Krell

MACEIÓ
2011

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária Responsável: Fabiana Camargo dos Santos

S237p Santos, Rafael Amorim.
O papel das instituições privadas sem fins lucrativos na promoção do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió / Rafael Amorim Santos. -- 2011. 182 f.

Orientador: Andreas J. Krell.
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2011.

Bibliografia: f. 172-178.
Anexos: f. 179-182.

1. Direito à educação. 2. Pessoas com Deficiência - Educação. 3. Atendimento especializado educacional especializado. 4. Instituição privadas sem fins lucrativos. I. Título.

CDU: 342.733:376



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS - UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS - FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO

RAFAEL AMORIM SANTOS

APÊL DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NA PROMOÇÃO DO ENSINO
DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Faculdade de Direito de Alagoas – UFAL, como
requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Andreas Joachim Krell

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa, em nível de Mestrado, e o julgou nos seguintes termos:

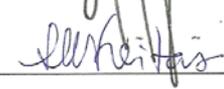
Profª. Drª. Olga Jubert Gouveia Krell (UFAL)

Julgamento: APROVADO (9,5) Assinatura: 

Prof. Dr. George Sarmiento Lins Júnior (UFAL)

Julgamento: Aprovado (9,5) Assinatura: 

Profª. Drª. Lorena Freitas (UFPB)

Julgamento: APROVADO (9,5) Assinatura: 

Maceió, 11 de maio de 2012.

AGRADECIMENTOS

Aos MEUS PAIS, MEU IRMÃO e MINHA IRMÃ pelo apoio dado durante o curso, sobretudo no que se refere aos meus eventuais afastamentos do convívio familiar, em razão das atividades acadêmicas.

Aos MEUS COLEGAS DE MESTRADO, por tornarem os dias de aula mais agradáveis.

Ao PROFESSOR ANDREAS J. KRELL pela orientação.

À FAPEAL pela concessão de bolsa de estudos, durante os primeiros meses do ano de 2010, e à CAPES pelo fornecimento de auxílio financeiro, durante os demais meses do curso de mestrado.

RESUMO

A presente dissertação tem como temática a análise do grau de contribuição das instituições privadas sem fins lucrativos na promoção do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió. São abordadas questões referentes à evolução da tutela das pessoas com deficiência, bem como são tratados aspectos relacionados à fundamentação dos direitos do referido grupo, sobretudo, no tocante ao direito fundamental social ao tratamento educacional especializado. Diante da quantidade insuficiente de políticas públicas, destinadas à efetivação do referido direito, questiona-se o papel do Terceiro Setor na mencionada empreitada, especialmente no que tange sua atuação no âmbito territorial do município de Maceió. Para tanto, foi empregada revisão bibliográfica de autores nacionais e estrangeiros, análise de documentos oficiais, bem como coleta de dados diretamente nas instituições privadas sem fins lucrativos situadas no campo geográfico pesquisado. Por conseguinte, observou-se o alto grau de dependência das aludidas entidades em relação aos repasses governamentais de valores, bens e profissionais. Nesse sentido, pode-se concluir pela relevante contribuição das instituições privadas sem fins lucrativos na promoção do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió. Contudo, deve-se salientar que, no contexto atual, tais organizações operam apenas como um instrumento de execução das políticas públicas planejadas e financiadas pelo Estado.

Palavras-chave: Pessoa com Deficiência. Atendimento Educacional Especializado. Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

ABSTRACT

This dissertation's thematic is a analysis of the degree of the private non-profit organizations contribution with promotion of disabled person's education in Maceio city. It covers issues related to the evolution of the protection of persons with disabilities, are treated as well as aspects related to the basis of the rights of that group, especially with regard specialized educational treatment as a fundamental social right. Faced with insufficient public policies for the realization of this right, the article discusses the role of the Third Sector in the said undertaking, especially regarding its activities in the territorial scope of Maceio city. For that, we used a literature review of national and foreign authors, analysis of official documents and collecting data directly into private non-profit organization located in the geographical field searched. Consequently, observed a high degree of dependence of the private non-profit organization in relation government's money, goods and professionals transfers. In this sense, it can be concluded by the relevant contribution of the private non-profit in the area of education of the disabled person promotion in the Maceio city. However, it should be noted that in the current context, these organizations operate only as an implementer of public policies planned and financed by the state.

Keywords: Person with Disability. Specialized Teaching Services. Private Non-profit Organizations.

LISTA DE TABELAS

Quadro 01 – Área de Atuação das Instituições.....	101
Quadro 02 – Tipo de Deficiência dos Beneficiários das Entidades.....	102
Quadro 03 – Modalidades de Ensino Desenvolvidas pelas Instituições.....	103
Quadro 04 - Forma de Custeio das Atividades da Entidade.....	104
Quadro 05 - Número de Servidores Públicos que Atuam como Professores nas Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.....	105
Tabela 01 – Número de Matrículas nas Organizações do Terceiro Setor.....	102
Tabela 2 – AAPPE Exercício 2009: Discriminação dos Valores Recebidos.....	108
Tabela 3 – AAPPE Exercício 2009: Percentuais referentes à Origem das Verbas e sua relação com a Totalidade dos Recursos Recebidos.....	108
Tabela 4 – AAPPE Maceió: comparativo de balanços anuais.....	109
Tabela 5 – APAE Exercício 2010: Discriminação dos Valores Recebidos.....	111
Tabela 6 – APAE Exercício 2010: Percentuais referentes à Origem das Verbas e sua relação com a Totalidade dos Recursos Recebidos.....	111
Tabela 7 – APAE Maceió: comparativo de balanços anuais.....	112
Tabela 8 – PESTALOZZI Exercício 2010: Discriminação dos Valores Recebidos.....	113
Tabela 9 – PESTALOZZI Exercício 2010: Percentuais referentes à Origem das Verbas e sua relação com a Totalidade dos Recursos Recebidos.....	114
Tabela 10 – Pestalozzi de Maceió: comparativo de balanços anuais.....	114
Tabela 11 – FAM-DOWN Exercício 2010: Discriminação dos Valores Recebidos.....	115
Tabela 12 – FAM-DOWN Exercício 2010: Percentuais referentes à Origem das Verbas e sua relação com a Totalidade dos Recursos Recebidos.....	117
Tabela 13 – FAM-DOWN Maceió: comparativo de balanços anuais.....	119
Tabela 14 – Comparativo de Transferências Públicas do Grupo I.....	122
Tabela 15 – Percentual das Receitas de Origem Pública em relação à totalidade das Verbas da Organização Privada sem Fins Lucrativos.....	124

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 HISTÓRIA, CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	13
1.1 Os Diferentes Modelos de Tratamento da Deficiência	13
1.1.1 Modelo da Prescindibilidade	14
1.1.2 Modelo Médico/Reabilitador	15
1.1.3 Modelo Social de Deficiência	18
1.2 A Deficiência ao longo da História do Brasil.....	20
1.2.1 Período Institucional da Educação	20
1.2.2 Começo das Iniciativas Estatais na Promoção da Educação da Pessoa com Deficiência	24
1.3 O Discurso da Legislação acerca da Pessoa com Deficiência	27
1.3.1 Pessoas com Deficiência na Legislação Atual: Denominações e Características....	30
1.4 A Fundamentação dos Direitos das Pessoas com Deficiência	36
1.4.1 A Superação do Utilitarismo e do Modelo Médico de Deficiência	36
1.4.2 A Compatibilidade entre a Teoria da Justiça de John Rawls e o Modelo Social de Deficiência	40
2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRATAMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO	49
2.1 Direito à Educação das Pessoas com Deficiência	49
2.1.1 Direito Fundamental à Educação	52
2.1.2 Direito Fundamental ao Tratamento Educacional Especializado	58
2.2 As Pessoas com Deficiência e o Acesso à Rede Regular de Ensino	59
2.3 A Insuficiente Atuação Estatal na Concessão de Serviços Educacionais Especializados.....	64
3 A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS ATRAVÉS DE SERVIÇOS PÚBLICOS NÃO EXCLUSIVOS PRESTADOS PELAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR.....	70
3.1 O Resurgimento do Terceiro Setor	70
3.2 A Reforma do Estado de 1995: modificações na estrutura do Terceiro Setor	74
3.3 Qualificações das Organizações Privadas sem fins Lucrativos	78
3.3.1 Título de Utilidade Pública Federal (Lei nº 91/35)	78

3.3.2 Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98)	81
3.3.3 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790/99)	86
3.4 Relações entre Estado e Terceiro Setor: substitutividade ou complementaridade.	90
4 O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO VOLTADO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA POR PARTE DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS	97
4.1 A Contribuição do Terceiro Setor no Desenvolvimento dos Direitos das Pessoas com Deficiência	97
4.2 Análise da Promoção do Ensino das Pessoas com Deficiência, prestado pelas Instituições Privadas sem fins Lucrativos Situadas no Município de Maceió	99
4.2.1 Metodologia Utilizada na Pesquisa	99
4.2.2 Análise das Informações Prestadas pelas Próprias Organizações do Terceiro Setor	100
4.2.3 Exame dos Dados Constantes dos Relatórios Publicados pelo Ministério da Justiça	106
4.3 Comentários acerca do Grau de Independência das Instituições Privadas sem fins Lucrativos, voltadas à Tutela das Pessoas com Deficiência no Município de Maceió	120
CONCLUSÃO	165
REFERÊNCIAS	172
ANEXO - MODELO DE QUESTIONÁRIO UTILIZADO NA PESQUISA DE CAMPO	179

INTRODUÇÃO

A presente dissertação foi desenvolvida a partir da temática relacionada ao papel das instituições privadas sem fins lucrativos na promoção do ensino da pessoa com deficiência no Município de Maceió.

A tutela das pessoas com deficiência sofreu grandes variações ao longo da história. Com progressiva modificação do conceito de deficiência e sua conseguinte aproximação às questões de direitos humanos, observa-se o crescimento do número normas legais e políticas públicas destinadas aos referidos indivíduos.

Ressalte-se que a deficiência consiste em peculiaridade presente em todas as sociedades. Por sua vez, segundo dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no Censo 2010 constatou-se a existência de 45.623.910 de pessoas com algum tipo de deficiência no Brasil. Foram analisadas as deficiências visual, auditiva, motora² e mental, segundo seguintes graus: não consegue de modo algum, grande dificuldade ou alguma dificuldade³.

Observa-se, portanto, a existência de uma considerável parcela de brasileiros com algum tipo de dificuldade, relacionada aos referidos campos. Nesse viés, cresce a importância da realização de estudos ligados à temática dos direitos das pessoas com deficiência.

Seguindo as diretrizes do modelo social de deficiência, os direitos dos indivíduos em questão devem ser pautados pelo princípio da igualdade de oportunidades. Nesse sentido, busca-se proporcionar amplas condições ao sujeito, para que este promova seus próprios projetos de vida.

Por sua vez, a educação de qualidade exerce importante papel para a promoção da equiparação de pontos de partida. As questões ligadas ao ensino receberam especial tratamento por parte da Constituição Federal de 1988. No generoso rol de artigos a ele dispensados (arts. 6º e 205 a 214) foram abordadas questões materiais e formais do aludido direito.

Dentre as normas constitucionais, consta o dever do Estado de prestar ensino especializado às pessoas com deficiência (art. 208, III). Busca-se, dessa forma, a

² No referido grupo, o IBGE reuniu as pessoas possuíam dificuldade permanente de caminhar ou subir escadas, ainda que auxiliadas por prótese, bengala ou demais aparelhos.

³ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**: resultados preliminares da amostra. Disponível em: <http://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2010/Resultados_Preliminares_Amostra/tabelas_de_resultados.zip>. Acesso em: 28 out. 2011.

concretização do princípio da igualdade de oportunidades de ingresso e permanência nas escolas.

Não obstante a existência de exaustivo rol de dispositivos infraconstitucionais regulamentando o referido direito fundamental social, não se constata a existência de tratamento educacional especializado em montante e qualidade capazes de satisfazer as necessidades da população com deficiência. Por conseguinte, a sociedade é obrigada a procurar meios alternativos para solução de seus anseios.

Nessa perspectiva, constata-se a existência de organizações do Terceiro Setor que prestam serviços públicos não exclusivos à camada da sociedade não atendida pelo Estado.

Nesse contexto, o presente trabalho busca elucidar questões relativas ao grau de contribuição das instituições privadas sem fins lucrativos na promoção do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió, especialmente, no que se refere ao número de alunos atendidos, área de atuação e fontes de financiamento.

Para tanto, utiliza-se da revisão de bibliografia nacional e estrangeira, de análise de documentos oficiais, bem como da coleta de dados diretamente nas entidades em comento.

A monografia está dividida em quatro capítulos.

O primeiro capítulo trata das concepções de deficiência adotadas ao longo da história. Discute-se o crescimento da atuação governamental na elaboração de legislação e políticas públicas na medida em que o conceito de deficiência tende a se aproximar cada vez mais da ideia de característica inerente à humanidade. São examinadas também as modificações ocorridas no tratamento educacional dos sujeitos em questão ao longo da história do Brasil, sempre se fazendo uma relação com os valores e concepções adotadas em cada época. Aponta-se, ainda, a terminologia e a conceituação de deficiência mais adequada para a atualidade.

Dedica-se, também, ao aprofundamento das fundamentações filosóficas dos direitos das pessoas com deficiência. Para tanto, utiliza-se a Teoria da Justiça de John Rawls. Leva-se em consideração, especialmente, o princípio da igualdade de oportunidades e o princípio da diferença como elementos justificadores da tutela diferenciada concedida aos sujeitos em questão.

O segundo capítulo é voltado a uma análise mais específica do tratamento educacional especializado destinado às pessoas com deficiência. Defende-se a fundamentalidade do referido direito. Abordam-se, ainda, as questões referentes à modalidade de ensino que deve ser despendida em cada situação – frequência às classes regulares ou às classes especiais -, bem como são tratados aspectos relacionados à efetividade do direito à educação.

O terceiro capítulo, por seu turno, é destinado ao exame do contexto de resurgimento do Terceiro Setor, durante a Reforma do Estado de 1995. Discute-se o papel de suas entidades na execução de serviços públicos não exclusivos, sobretudo aqueles ligados ao campo educacional. São feitas considerações sobre duas correntes que tentam explicar a área de atuação do setor público não governamental: a primeira, que defende uma possível atuação das instituições privadas sem fins lucrativos nos casos em que o Estado é omissos ou presta serviços de baixa qualidade; e a segunda, que advoga que o Terceiro Setor estaria sendo utilizado, na verdade, como instrumento para a execução das políticas governamentais.

Finalmente, o quarto capítulo contém a exposição dos dados obtidos a partir de visitas realizadas nas instituições privadas sem fins lucrativos que promovem o ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió e da análise de documentos oficiais, enfatizando-se os relatórios publicados pelo Cadastro Nacional de Entidades Sociais do Ministério da Justiça.

1 HISTÓRIA, CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

1.1 Os Diferentes Modelos de Tratamento da Deficiência

A partir da análise da história da humanidade, em especial no que se refere ao tratamento dispensado às pessoas com deficiência, pode-se observar as constantes modificações do conceito de deficiência adotado por cada sociedade. A mudança da designação daqueles sujeitos estava intimamente ligada às diferentes concepções relacionadas à deficiência.

Observa-se que somente com a progressiva aproximação do conceito de deficiência com a noção de elemento integrante da humanidade é que a tutela do grupo em questão passou a ser valorizada⁴. Nesse sentido, a deficiência inicialmente era vista como um castigo divino, passou por um período de vinculação à doença e, na atualidade, é considerada apenas mais uma das características da humanidade. Nesse contexto, o crescimento do número de diplomas legais e de políticas públicas voltadas à proteção dos referidos indivíduos, conforme foram sendo superadas as visões preconceituosas relacionadas à deficiência.

Basicamente, podem ser indicados três concepções de deficiência, que predominaram em algum momento da história. O primeiro deles diz respeito ao modelo da prescindibilidade, que perdurou até final da Idade Média. O segundo consiste no modelo médico/reabilitador, dominante desde o término do Medievo até os anos de 1970. Por último, destacou-se o modelo social de deficiência, que perdura até os dias de hoje.

A referida divisão é realizada com base no contexto global. São indicadas características marcantes do tratamento concedido às pessoas com deficiência, que foram constatadas na maior parte dos países. Nesse sentido, existem comunidades que destoam da regra geral que será apontada. Contudo, verifica-se que o Brasil, em linhas gerais, acompanhou as tendências globais, conforme pode ser constatado, inclusive, através da análise da história do tratamento educacional voltado às pessoas com deficiência.

⁴ MAZZOTTA, Marcos José Silveira. **Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 16-17.

1.1.1 Modelo da Prescindibilidade

Trata-se do modelo pelo qual as pessoas com deficiência eram simplesmente ignoradas pelo restante da sociedade. Sua existência e suas necessidades eram prescindíveis em relação ao grupo. Esse modelo se estendeu até o final da Idade Média.

Diversos fatores basearam essa invisibilidade das pessoas com deficiência, destacando-se dentre eles os aspectos religiosos. Para a Igreja, naquele período histórico, a deficiência era originária de um castigo divino decorrente de pecados praticados pelos pais do indivíduo com deficiência. Dessa forma, estas pessoas representavam um fardo para os pais pecadores e não mereciam compaixão dos demais membros da sociedade, tendo em vista sua origem penitencial⁵. Com base nos referidos aspectos, aquelas sociedades decidiam por prescindir as pessoas com deficiência.

Por sua vez, a subumanização dos mencionados sujeitos se operacionalizou a partir de dois submodelos. O primeiro, denominado submodelo eugênico, mais comum na antiguidade clássica, valorava o crescimento e desenvolvimento das crianças com deficiência, a partir de questões políticas e religiosas. De um lado, aquelas crianças eram consideradas como portadoras de uma sanção divina, e de outro, apresentavam-se como um fardo a ser carregado pelo restante da sociedade, tendo em vista sua pouca ou nenhuma condição de auto sustento e contribuição com o desenvolvimento da comunidade⁶. Consequentemente, deveriam ser adotadas práticas eugênicas, tais como o extermínio dos recém-nascidos que não se enquadrassem no padrão de normalidade do grupo, tal como ocorreu em algumas cidades gregas e romanas, bem como na Índia antiga⁷.

O segundo submodelo pode ser apontado como o da marginalização. Este padrão foi marcado pela exclusão dos indivíduos com deficiência. Ganhou força durante a Idade Média. Nesta época, as eventuais crianças nascidas com deficiência e os possíveis indivíduos que adquirissem essa característica não eram mortos pela comunidade, no entanto, eram

⁵ Além das justificativas religiosa, também foram encontrando motivos pelos quais as pessoas com deficiência deveriam ser ignoradas, tais como: os referidos indivíduos não contribuíam para a comunidade; que suas vidas constituíam tamanha desgraça que não mereciam ser vividas, etc. PALACIOS, Agustina; BARIFFI, Francisco. **La discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención de las Personas con Discapacidad.** Disponível em: <http://www.convenciondiscapacidad.es/Publicaciones/Libro%20Agustina%20Discapacidad.pdf> Acesso em: 21/04/2011, p. 14.

⁶ ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. **Pessoa Portadora de Deficiência: direitos e garantias.** 2 ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005, p. 63-68 e 131.

⁷ RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. As Normas Constitucionais de Tutela das Pessoas Portadoras de Deficiência. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n. 47, p. 145-198, abr.-jun 2004, p. 162.

marginalizados. Tais indivíduos deveriam aceitar sua condição de excluídos com resignação, uma vez que teriam advindo de uma vontade divina (ainda que relacionada à punição)⁸.

Com o final da Idade Média e com a substituição dos preceitos religiosos, a ciência passou a tentar explicar os diversos acontecimentos da humanidade. Por sua vez, a medicina se encarregou de desvendar as origens e consequências da deficiência, bem como passou a orientar a tutela dos indivíduos que possuíssem a referida peculiaridade. Essa mudança de valores que orientavam a sociedade influenciou, também, no fortalecimento da concepção de deficiência que será estudada a seguir.

1.1.2 Modelo Médico/Reabilitador

A segunda etapa histórica foi marcada pelo denominado modelo médico ou reabilitador. Está intimamente ligado à mudança de pensamento sobre a origem da deficiência. Enquanto que no modelo passada, a deficiência tinha gênese metafísica, o sistema médico atribuía origem científica àquela peculiaridade humana⁹.

A partir desse momento, passou-se a considerar as pessoas com deficiência como sendo capazes de contribuir para o desenvolvimento da sociedade. No entanto, esse afastamento da antiga vinculação daqueles sujeitos à desnecessidade e inutilidade, estava diretamente ligado ao grau de reabilitação apresentado por cada indivíduo. Dessa forma, ao invés de se considerar de uma forma abstrata as pessoas com deficiência como sendo prescindíveis para a sociedade, passou-se a analisar cada caso concreto para a verificação da possível contribuição que cada indivíduo poderia dar ao restante da comunidade¹⁰.

Este modelo parte do pressuposto de que deveriam ser implementadas medidas voltadas à “normalização” do indivíduo com deficiência. Com isso, buscava-se eliminar ou ao menos mitigar as características da deficiência. Acreditava-se que ela poderia ser encarada como uma espécie de doença, que poderia, com o tratamento certo, ser curada¹¹.

O modelo reabilitador ganhou força no Século XX, especialmente após as Guerras Mundiais. O grande número de mutilados da guerra e o crescente volume de acidentados do

⁸ SOARES, Maria Aparecida Leite. Os Processos de Inclusão e Exclusão das Crianças Jovens Surdas como Estratégia de Observação do Trabalho Escolar. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **Desigualdade Social e Diversidade Cultural na Infância e na Juventude**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 90.

⁹ FIGUEIRA, Emilio. **Caminhando em Silêncio**: uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil. São Paulo: Giz, 2008, p. 79-81.

¹⁰ PALACIOS, Augustina; BARIFFI, Francisco. Op. cit., p. 15.

¹¹ SLOMSKI, Vilma Geni. **Educação Bilingue para Surdos**: concepções e implicações práticas. Curitiba: Juruá, 2011, p. 30.

trabalho impulsionaram o fortalecimento da concepção médica¹². Destaque-se que nesse momento histórico ainda existia grande preconceito em relação às pessoas com deficiência¹³. Inclusive, os ex combatentes que guardavam marcas de suas batalhas em seus corpos eram classificados como “mutilados de guerra”. Assim, era feita uma diferenciação daqueles que seriam “doentes” (pessoas com deficiência congênita) e aqueles que por um acaso do destino perderão algum membro, função ou sentido¹⁴.

Esses fatores foram determinantes para o início das políticas legislativas voltadas aos sujeitos com deficiência. Num primeiro momento, o Estado apresentava-se como possuidor de uma espécie de dívida para com seus cidadãos que o representou no campo de batalha. Como decorrência, a sociedade buscou retribuir de alguma forma o serviço prestado pelo ora mutilados de guerra¹⁵. Essa contrapartida estatal se materializou através de programas assistenciais, tais como a concessão de pensão por invalidez, de benefícios de reabilitação e de cotas no mercado de trabalho¹⁶.

Em decorrência dos reflexos que as referidas medidas geraram na sociedade, por volta da década de 1960, as políticas assistenciais foram estendidas às pessoas com deficiência de uma forma geral, pouco importando qual a origem da sua deficiência. Com o passar do tempo, foram sendo adotadas novas medidas de “normalização” daqueles sujeitos, tais como: educação especial, reabilitação médica e vocacional, cotas no mercado de trabalho e serviços de assistência institucionalizados¹⁷.

Apesar dessas medidas públicas direcionadas aos referidos indivíduos, a deficiência ainda era considerada como um problema individual. A tutela estatal não tinha como finalidade assumir a responsabilidade pelo bem estar e desenvolvimento daqueles sujeitos, mas sim objetivava diminuir os eventuais efeitos negativos que a deficiência poderia irradiar no restante da comunidade. Entendia-se que a deficiência não só prejudicava o grau de contribuição do próprio indivíduo que a possuía, mas também afetava o sua família na medida em que esta, na maioria dos casos, terminava tendo que desempenhar atividades voltadas ao

¹² RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. Direitos humanos e a Dignidade da Pessoa com Deficiência. **Revista de Direitos Sociais**, Sapucaia do Sul, n. 21, p. 89-97, jan.-mar. 2006, p. 91.

¹³ ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. Op. cit., p. 164.

¹⁴ PALACIOS, Augustina; BARIFFI, Francisco. Op. cit., p. 16.

¹⁵ MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas Públicas e Direito à Educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 116.

¹⁶ PALACIOS, Augustina; BARIFFI, Francisco. **La discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención de las Personas con Discapacidad**. Disponível em: <http://www.convenciondiscapacidad.es/Publicaciones/Libro%20Augustina%20Discapacidad.pdf> Acesso em: 21/04/2011, p. 16.

¹⁷ PALACIOS, Augustina; BARIFFI, Francisco. Op. cit., p. 16.

cuidado da pessoa com deficiência, em detrimento do apoio ao desenvolvimento da comunidade¹⁸.

Diante dessas características, Henri-Jacques Stiker afirmava que a sociedade daquela época possuía um “ideal social da rasura”¹⁹. O ponto chave para a integração do indivíduo na sociedade era a eliminação ou ocultamento da deficiência. O sujeito somente era considerado como participante da comunidade a partir do momento que alcançava um determinado parâmetro de normalidade.

Esse modelo, conforme se depreende, é marcado pelo processo de integração do indivíduo na sociedade. O Estado prestava determinada assistência a fim de que o sujeito se tornasse compatível com o ambiente social. Ainda estavam presentes traços de discriminação das pessoas com deficiência, no entanto, estas passaram a ser aceitas como capazes de cooperar para o desenvolvimento do restante da sociedade, na medida em que pudessem anular ou minimizar os eventuais impedimentos decorrentes de sua deficiência.

Deve-se destacar que, no campo da medicina, a concepção de deficiência ora estudada ainda tem aplicabilidade até a atualidade. Trata-se do desenvolvimento de estudos ligados à questão biológica do indivíduo, onde são analisadas suas características, a fim de se obter informações sobre a origem da deficiência e eventuais meios de melhoria da qualidade de vida do indivíduo. Nesse sentido, a concepção reabilitadora apresenta-se inadequada quando adotada nas demais áreas ligadas ao sujeito com deficiência, assim como, educação, trabalho, lazer, entre outras²⁰.

Mais uma vez, as mudanças dos valores predominantes na comunidade influenciou a alternância da concepção de deficiência. Sobretudo em razão de inúmeros tratados internacionais, difundiu-se a noção de deficiência como elemento integrante do contexto dos direitos humanos.

¹⁸ LOBO, Lilia Ferreira. **Os Infames da História: pobres, escravos e deficientes no Brasil**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008, p. 239.

¹⁹ Essa busca pela normalização do indivíduo pode ser exemplificada pelo ensino ministrado para as pessoas surdas. Durante a vigência do modelo médico, predominou a educação por meio da oralização do indivíduo. “A educação oralista parte do pressuposto de que a sociedade majoritária é ouvinte e que, portanto, as pessoas, para se integrarem socialmente, necessitam falar, mesmo que possuam limitações na sua audição auditiva, ou seja, que não possuam uma língua na modalidade oral-auditiva para a comunicação”. SLOMSKI, Vilma Geni. Op. cit., p. 34.

²⁰ PADILHA, Anna Maria Lunardi. **Práticas Pedagógicas na Educação Especial: a capacidade de significar o mundo e a inserção cultural do deficiente mental**. 4 ed. Campinas: Autores Associados, 2007, p.32.

1.1.3 Modelo Social de Deficiência

O terceiro momento histórico que pode ser apontado foi marcado pelo modelo chamado social. Este sistema surgiu, nos Estados Unidos e na Inglaterra, por volta dos anos de 1970 e se estende até a atualidade.

Esse modelo defende que as causas da deficiência são sociais. Dessa forma, as pessoas com deficiência poderiam requerer tutelas específicas voltadas à equiparação do grau de satisfação de suas necessidades em relação às pessoas sem deficiência. Trata-se da defesa da igualdade de oportunidades. Nesse passo, o direito à educação, por exemplo, deve ser disponibilizado através de prestações específicas voltadas ao grupo das pessoas com deficiência. Com isso, busca-se equiparar as vantagens trazidas com a tutela estatal das pessoas com e sem deficiência.

O modelo social está vinculado à noção de que a deficiência transcende o indivíduo. Suas causas não estão ligadas somente a fatores pessoais, mas também a aspectos sociais.

Según los defensores de este modelo, no son las limitaciones individuales las raíces del fenómeno, sino las limitaciones de la sociedad para prestar servicios apropiados y para asegurar adecuadamente que las necesidades de las personas con discapacidad sean tenidas en cuenta dentro de la organización social²¹.

Esse sistema não nega que a deficiência possa gerar limitações aos seus possuidores. No entanto, as aludidas restrições devem se minimizadas ou superadas pela adoção de determinadas posturas pela sociedade, tais como a disponibilização de um meio ambiente acessível e de atendimento educacional especializado. Destaque-se que não se está falando de uma nova espécie de sistema reabilitador, onde se buscava normalizar o indivíduo com deficiência. No caso do modelo social, não são negadas, em nenhum momento, as características específicas do sujeito com deficiência, bem como não se busca adaptá-lo a um suposto modelo de normalidade pautado orientado pelo parâmetro das pessoas sem deficiência. Pelo contrário. Essa concepção adota a deficiência como sendo parte do padrão médio do ser humano, ou seja, como sendo apenas mais uma de suas características. A conduta social deve ser voltada à diminuição de barreiras, que acarretem uma limitação ao indivíduo.

Observa-se, assim, uma superação do antigo pensamento de que a deficiência era uma tragédia pessoal para seu possuidor e um problema para o restante da comunidade. Essa

²¹ PALACIOS, Augustina; BARIFFI, Francisco. Op. cit., p. 19.

nova concepção decorreu das lutas promovidas por movimentos civis – principalmente nos Estados Unidos - formados por pessoas com deficiência e seus simpatizantes. Os referidos grupos buscavam a eliminação de barreiras sociais e ambientais que, segundo eles, descapacitavam as pessoas com deficiência²².

Com o modelo social, passou-se a entender que, se as causas da deficiência são sociais, a tutela estatal não deve ter como foco exclusivamente o indivíduo, mas também deve estar voltada à sociedade como um todo. Sendo assim, enquanto que o modelo médico pregava a normalização através da reabilitação do indivíduo para que este se adequasse a sociedade, o modelo social busca a reabilitação da sociedade como um todo, a fim de que esta se tornasse acessível a todos os seus membros, inclusive aos sujeitos com deficiência. Trata-se do exame do indivíduo no contexto social em que está inserido, a fim de se observar as eventuais dificuldades por ele sofridas e a consequente tutela diferenciada que fará jus²³.

Busca-se, portanto, a inclusão a partir da promoção de igualdade de oportunidades²⁴. No campo educacional, por exemplo, os alunos com deficiência devem ser merecedores de tutela específica a fim de igualar suas condições a dos demais alunos sem deficiência. Dessa forma, não basta a inserção do educando surdo em uma sala de aula comum, devem ser proporcionados meios para que ele possa assimilar o conteúdo ministrado (disponibilização de intérprete de Libras).

Com a evolução do modelo de deficiência adotado pelas sociedades, tanto a legislação quanto as políticas públicas foram ganhando maior interesse pela tutela do referido grupo. Trata-se do reconhecimento da proteção dos mencionados indivíduos como uma questão de Direitos Humanos²⁵.

Ressalte-se que a elaboração de leis e a implementação de políticas públicas, relacionadas às pessoas com deficiência ganharam cada vez maior relevância na medida em que o conceito de deficiência foi se aproximando da noção de característica do ser humano. Observa-se a evolução de um momento no qual tais indivíduos não dispunham de nenhum apoio estatal, tendo em vista seu estigma de portador de um castigo divino, passando-se por

²² PALACIOS, Agustina; BARRIFFI, Francisco. **La discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención de las Personas con Discapacidad**. Disponível em: <http://www.convenciondiscapacidad.es/Publicaciones/Libro%20Agustina%20Discapacidad.pdf> Acesso em: 21/04/2011, p. 20.

²³ OMOTE, Sadao. Perspectivas para Conceituação de Deficiências. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 04, p. 127-135, jan-dez 1996, p. 130.

²⁴ A questão da igualdade de oportunidades será melhor analisada no próximo capítulo.

²⁵ ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. **Pessoa Portadora de Deficiência: direitos e garantias**. 2 ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005, p. 54.

um momento de tutela relacionada à cura, até a chegada do reconhecimento da qualidade humana dos indivíduos em questão.

De um modo geral, os direitos grupos específicos são garantidos a partir de fatos históricos e da atividade de identificação dos indivíduos como seres humanos e como membros da comunidade²⁶. Tal premissa se aplica ao caso das pessoas com deficiência. Acredita-se que a difusão da concepção social de deficiência irá acarretar uma aproximação entre os demais indivíduos da sociedade e o grupo em questão. Ademais, os direitos reclamados pelos sujeitos com deficiência nada mais são do que a adequação de direitos humanos às suas especificidades.

1.2 Deficiência ao Longo da História do Brasil

1.2.1 Período Institucional da Educação

Nesta parte do trabalho será analisada a evolução da concepção de deficiência adotada pelo Brasil ao longo de sua história, sobretudo no que se refere às suas influências no modelo educacional adotado. Observa-se, que as concepções de deficiência também influenciaram as práticas pedagógicas, destinadas ao grupo em questão. Basicamente podem ser indicados dois momentos da educação brasileira: período institucional da educação e período no crescimento de políticas públicas educacionais voltadas às pessoas com deficiência.

Inicialmente, deve-se ressaltar que, durante o Brasil colônia, as pessoas com deficiência ou que de alguma outra forma era consideradas defeituosa, eram deixadas de lado, restando-lhes como alternativa a dependência econômica das ajudas fornecidas por seus familiares ou por meio da mendicância. Tais indivíduos integravam o grupo de pessoas indesejadas pela sociedade, que também era formado por escravos foragidos, índios desaldeados, soldados desertores, prostitutas e demais mendigos²⁷.

Em seus primeiros anos, o país passou por período de negligência da instrução das pessoas com deficiência. Visualiza-se que o crescimento do interesse pela educação especial ocorreu na medida em que houve um aumento do acesso à escola para a população em geral,

²⁶ ARAÚJO NETO, José Aldo Camurça de. A Categoria “Reconhecimento” na Teoria de Axel Honneth. **Argumentos:** revista de filosofia, Fortaleza. Disponível em: <http://www.filosofia.ufc.br/argumentos/pdfs/edicao_5/18.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2011, p. 143-144.

²⁷ LOBO, Lilia Ferreira. **Os Infames da História:** pobres, escravos e deficientes no Brasil. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008, p. 275.

fato decorrente do processo de desenvolvimento comercial (e, posteriormente, industrial) e da consequente necessidade de mão de obra qualificada²⁸.

Por sua vez, somente com o parâmetro institucional de ensino é que se pode apontar o surgimento de práticas educacionais voltadas aos indivíduos com deficiência. Este momento é marcado pela ideia de que as pessoas com deficiência deveriam ser educadas em estabelecimentos fechados, os quais mais se assemelhavam a hospitais do que a centros de ensino propriamente ditos. Tal modelo de educação trata-se de um reflexo da concepção de deficiência até então adotada.

A sociedade brasileira, influenciada pelos estudos globais, acreditava que a deficiência era uma espécie de doença e, como tal, deveria passar por processos medicinais, voltados a eliminação da referida marca. Praticamente todas as medidas direcionadas aos indivíduos em questão tinham a finalidade de “curar o mal que sofriam”. Nessa esteira, as iniciativas pedagógicas ainda eram predominantemente pautadas por preceitos medicinais.

Como decorrência dessa associação a uma espécie de moléstia, os primeiros estudos e práticas educacionais direcionados aos sujeitos com deficiência foram desenvolvidos por médicos. Muitos deles integravam a coordenação das instituições de ensino especializado, bem como foram eles que indicaram as primeiras medidas pedagógicas especificamente voltadas ao referido alunado²⁹.

Pode-se afirmar que a educação das pessoas com deficiência no país teve início com a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, por volta de 1738. Com a criação das rodas de expostos, muitas das crianças que ali eram abandonadas possuíam alguma deficiência física ou mental. Por sua vez, a Santa Casa fornecia sustento e educação a essas crianças³⁰.

Até os 7 anos de idades a referida instituição cuidava da tutela das crianças com deficiência. Superada essa idade, elas eram encaminhadas para seminários, a fim de que os homens aprendessem uma profissão e as mulheres aprendessem tarefas a serem realizadas em seus futuros casamentos, bem como, em alguns casos, recebessem formação para que atuassem como professoras³¹.

²⁸ MENDES, Enicéia Gonçalves. Concepções Atuais sobre Educação Inclusiva e suas Implicações Políticas e Pedagógicas. In: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amelia; TANAKA, Eliza Dieko Oshiro (Org.). **Educação Especial: políticas públicas e concepções sobre deficiência**. Londrina: Eduel, 2003, p. 26.

²⁹ JANNUZZI, Gilberta de Martino. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 33.

³⁰ JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 9.

³¹ JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 9.

Com isso, observa-se que, nos primeiros momentos do ensino das pessoas com deficiência no Brasil, tiveram relevância instituições particulares sem fins lucrativos. Após um longo período em que praticamente não havia atuação estatal nesta área, foram criadas duas instituições oficiais voltadas ao ensino especializado, quais sejam: Imperial Instituto dos Meninos Cegos e Imperial Instituto dos Surdos-Mudos³².

Cumprido salientar que boa parte das medidas educacionais implementadas no Brasil decorreu de influências externas. A elite nacional buscava um nivelamento com os países desenvolvidos. Muitas das práticas de ensino aplicadas em território nacional copiavam teorias francesas sobre a educação da pessoa com deficiência³³. Ademais, a própria criação das primeiras instituições oficiais voltadas ao ensino de pessoas com deficiência – Imperial

³² A criação de instituições por parte do Estado brasileiro demorou cerca de 80 anos. Em 12 de setembro de 1854, o Imperador Dom Pedro II, por intermédio do Decreto Imperial nº 428, fundou na cidade do Rio de Janeiro a primeira instituição de educação especial da América Latina, o Imperial Instituto dos Meninos Cegos. Sua criação foi resultado do empenho do escritor José Álvares de Azevedo, que estudou no Instituto dos Jovens Cegos de Paris, em decorrência de cegueira congênita.

Em 26 de setembro de 1857, por intermédio do Decreto-Lei nº 839, Dom Pedro II criou no Rio de Janeiro o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos. Em seu início, o Instituto desenvolvia atividades semelhantes a de um internato, onde somente eram aceitos alunos do sexo masculino, os quais, na maioria das vezes, tinham sido abandonados por suas famílias. FIGUEIRA, Emílio. **Caminhando em silêncio**: uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil. São Paulo: Giz Editorial, 2008, p. 81-91.

Destaque-se que o funcionamento das referidas instituições apresentou-se, em termos quantitativos, de forma inexpressiva em relação ao contingente de pessoas com deficiência no País. Em 1872, o Brasil possuía uma população de 15.848 cegos e 11.595 surdos e, por sua vez, o Imperial Instituto dos Meninos Cegos atendia apenas 35 indivíduos e o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos educava somente 17 alunos. MAZZOTTA, Marcos José Silveira. **Educação Especial no Brasil**: história e políticas públicas. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

³³ Dentre os diversos influxos culturais, pode-se citar a política de eugenia. Em 1917, o Dr. Renato Kehl lançou na imprensa a campanha pró-eugenia, a qual posteriormente deu origem à Comissão central Brasileira de Eugenia. Esse programa fortaleceu o entendimento de que a deficiência deveria ser combatida da mesma forma com que a sífilis, tuberculose e doenças venéreas estavam sendo. JANNUZZI, Gilberta de Martino. **A educação do deficiente no Brasil**: dos primórdios ao início do século XXI. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 20-36.

Essa política de eugenia foi fortemente influenciada pela frenologia. No Século XIX, por volta de 1841, surgiu no meio acadêmico brasileiro o referido campo de estudo. A frenologia era concebida como a ciência que busca estudar as características do espírito humano através da análise das evidências físicas observadas no corpo do indivíduo. Acreditava-se, assim, que o corpo era uma espécie de espelho da alma. Pode-se citar Cesare Lombroso como um dos representantes dessa ciência.

“A frenologia foi muito bem-sucedida no século XIX por toda a Europa, onde foi amplamente utilizada e desenvolvida pela antropometria, e prometia desvendar a alma no que ela trazia de mais recôndito: as taras, a loucura, as perversões, as paixões, o crime, as fraquezas da inteligência e dos instintos”.

Por sua vez, a referida ciência irradiou-se no discurso médico-pedagógico da época. Através da observação dos padrões antropométricos do indivíduo, extraía-se o laudo de sua “anormalidade” e, por conseguinte, identificava-se o método de tratamento necessário.

Equivocadamente, a frenologia apontava como indicativos das chamadas degenerescências da alma as seguintes características: hermafroditismo, lábio leporino, anomalia da abóbada palatina, estrabismo e até mesmo o odor corporal excessivo.

Por outro lado, alguns médicos defendiam, inclusive, o controle do casamento e a esterilização dos supostos degenerados, a fim de se evitar a reprodução daqueles males. Ademais, foi proposto, inclusive, projeto de lei visando implementar uma espécie de habilitação médica para o casamento. Através dela, poderia se verificar a suposta aptidão para o casamento, qual seja, não apresentar nenhum tipo de deficiência. Contudo, esse projeto nunca chegou a ser aprovado. LOBO, Lília Ferreira. **Os infames da história**: pobres, escravos e deficientes no Brasil. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008, pp. 60-79 e 116.

Instituto dos Meninos Cegos e Imperial Instituto dos Surdos-Mudos – decorreu de influência de atividades desenvolvidas pelo Instituto dos Jovens Cegos de Paris e pelo Instituto de Bourges³⁴.

A educação institucionalizada mostrou-se, na verdade, como um avanço para o tratamento das pessoas com deficiência à época. Naquele período tais sujeitos, sobretudo quando considerados loucos, eram submetidos a tratamentos médicos em sistema de isolamento com o restante do mundo. Com o passar do tempo, observou-se que, em paralelo aos tratamentos químicos, os internos deveriam passar por um processo educacional³⁵.

O ensino apresentava-se como mais um dos meios que favoreceriam o retorno da pessoa com deficiência à sociedade. Conforme salientado, acreditava-se que a deficiência era uma espécie de doença e, como tal, deveria ser buscada sua cura. Por seu turno, a educação passou a ser empregada como novo método medicinal e como aliada das demais terapias. Almejava-se, assim, uma normalização do indivíduo, com a finalidade de que pudesse passar a efetivamente integrar o corpo produtivo da sociedade³⁶.

No período em questão, a tutela educacional da pessoa com deficiência mostrava-se precária. No entanto, devem ser analisadas essas medidas em consonância com a promoção do ensino de uma forma geral. A educação não se apresentava como uma das prioridades do Governo brasileiro daquela época. Como exemplo, podem ser citados os seguintes dados: em 1878, o Brasil possuía 15.561 escolas primárias, com 175.000 vagas, e uma população de 9 milhões de habitantes, fato que gerou o índice de apenas 2% da população escolarizada³⁷.

“A educação popular, e muito menos a dos deficientes, não era motivo de preocupação. Na sociedade ainda pouco urbanizada, apoiada no setor rural, primitivamente aparelhado, provavelmente poucos eram considerados deficientes”³⁸. Assim, ainda que o sistema educacional da época se mostrasse precário, refletia o contexto geral da educação no Brasil. Com a valorização do trabalho no campo, tudo o que era necessário aprender poderia ser ensinado pela própria família durante a empreitada agrária³⁹.

³⁴ MAZZOTTA, Marcos José Silveira. Op. cit., p. 28.

³⁵ SOARES, Maria Aparecida Leite. Os Processos de Inclusão e Exclusão das Crianças Jovens Surdas como Estratégia de Observação do Trabalho Escolar. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **Desigualdade Social e Diversidade Cultural na Infância e na Juventude**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 91.

³⁶ LOBO, Lilia Ferreira. Op. cit., p. 392.

³⁷ JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 07.

³⁸ JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 12.

³⁹ JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 17.

Por outro lado, era comum naquele período o ensino através de internato. O recolhimento das crianças e adolescentes em instituições era utilizado não só para a educação de alunos com deficiência, pobres ou índios, mas também abrangiam os indivíduos de famílias abastadas e que eram considerados, para a época, como sendo saudáveis e normais⁴⁰. Contudo, pregava-se uma separação entre as instituições voltadas aos alunos com deficiência e as entidades destinadas aos demais indivíduos. Conforme descrito por Lilia Ferreira Lobo, em 1913, Basílio Magalhães publicou um manifesto em defesa do ensino dos chamados anormais. Entendia que o Brasil deveria tratar dos alunos com deficiência em instituições específicas, a fim de se evitar quaisquer prejuízos aos indivíduos considerados normais. Ressalte-se que essa manifestação teve como finalidade repudiar as experiências estrangeiras de alojamento de classes especiais no mesmo prédio da educação regular⁴¹.

Tratava-se do modo de pensar da época, através do qual se acreditava que o isolamento dos educandos proporcionaria um universo exclusivamente pedagógico, impossibilitando-se, assim, influências indesejadas do restante do mundo no processo de aprendizagem⁴².

Contudo, com a evolução das técnicas de ensino, ocorreram mudanças na rede educacional como um todo. Por sua vez, houve progressivo aumento das políticas governamentais voltadas aos alunos com deficiência, bem como sua crescente inserção nas escolas públicas.

1.2.2 Começo das Iniciativas Estatais na Promoção da Educação da Pessoa com Deficiência

Por volta dos anos de 1920, iniciaram-se as medidas estatais voltadas à promoção da educação da pessoa com deficiência. Vale salientar que este momento histórico brasileiro apresenta-se como reflexo do pensamento internacional sobre a deficiência decorrente da Primeira Guerra Mundial.

A vinculação do ensino da pessoa com deficiência com o âmbito da medicina estava presente desde o início das medidas educacionais no Brasil. No entanto, mesmo após a superação do modelo institucional, o médico continuou atuando no sistema de ensino

⁴⁰ JANNUZZI, Gilberta de Martino. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 12.

⁴¹ LOBO, Lilia Ferreira. Op. cit., p.386-387.

⁴² JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 12.

especializado⁴³. Este passou a ser ministrado em escolas convencionais, ou seja, centros de ensino propriamente ditos, e não mais instituições hospitalares.

No período em questão, as pessoas com deficiência eram encaradas como possuidoras de algum defeito ou vício, devendo, por conseguinte, toda e qualquer atividade a elas destinadas ter com objetivo a correção daquela anormalidade. Esse tipo de pensamento orientou a IV Conferência da Associação Brasileira de Educação, ocorrida em 1932. Nela foi oficializado o ensino emendativo, que tinha como finalidade corrigir os indivíduos considerados fora dos padrões normais da sociedade, englobando os chamados anormais físicos (débeis, cegos e surdos-mudos); anormais de conduta (menores delinquentes, perversos viciados e anormais de inteligência e pessoas com déficits de aprendizagem de uma forma geral)⁴⁴.

Gilberta de Martino Jannuzzi indica que o interesse estatal na educação das pessoas com deficiência, naquela época, era iminentemente econômico. Segundo ela, o ensino daqueles indivíduos acarretava uma redução dos gastos públicos, decorrente do corte de despesas relacionadas à criação e manutenção de manicômios, asilos e penitenciárias. Além da adaptação daqueles indivíduos ao meio social, eram-lhes fornecido material teórico e prático capaz de buscarem sua inserção no mercado de trabalho.

Vemos que está presente no discurso e na prática de seleção a preocupação com a ordem, com um trabalho que torne os anormais capazes de produzir de acordo com o que socialmente é colocado como produtivo, isto é, para produzir mercadorias, lucro. Daí a alegação de que os anormais não devem ser parasitas⁴⁵.

Assim como os demais indivíduos, aqueles que possuíssem deficiência também deveriam contribuir com o desenvolvimento da comunidade. Nesse sentido, passou-se a entender que tais sujeitos não mais poderiam apenas receber ajudas de particulares e do Governo, mas também deveriam desempenhar auxílio no crescimento da comunidade. Por sua vez, a educação apresentou-se como uma alternativa viável para a solução do referido problema.

Com a onda de industrialização ocorrida no Brasil durante os anos de 1960 a 1980, fortaleceu-se cada vez mais a ideia de instrução das pessoas com deficiência, a fim de que elas

⁴³ JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 28.

⁴⁴ FIGUEIRA, Emílio. **Caminhando em silêncio**: uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil. São Paulo: Giz Editorial, 2008, p. 93-94.

⁴⁵ JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 53.

pudessem ser inseridas no mercado de trabalho e, conseqüentemente, fossem capazes de colaborar com o desenvolvimento do país.

Tratava-se da chamada vertente econômica da educação, a qual pode ser conceituada como o enfoque dado ao ensino como instrumento atrelado ao desenvolvimento econômico do país. Esta vertente se mostrou presente em todas as fases históricas da educação das pessoas com deficiência. Pode-se afirmar, inclusive, que tal concepção ainda se mostra presente nos dias de hoje. Por outro lado, deve-se destacar que essa ideia está atrelada não só à educação especializada, mas também ao ensino de uma maneira geral⁴⁶.

De fato o que se busca com a educação dos sujeitos com deficiência é que estes passem a possuir condições para decidirem o rumo de suas próprias vidas. Com a educação e a formação profissional, são fornecidos meios através dos quais o indivíduo possa se sustentar e, com isso, gozar de autonomia para o planejamento pessoal.

Nesse período, as provisões educacionais voltadas aos alunos com deficiência eram realizadas em escolas separadas. Impediam-se os mencionados sujeitos de frequentarem as instituições comuns de ensino, sob o argumento de melhor atendimento de suas necessidades educacionais especiais. Entretanto, a partir dos anos de 1970, iniciaram-se tímidas medidas voltadas a inserção do sujeito com deficiência em classes comuns ou ao menos em escolas onde pudesses conviver com pessoas sem deficiência, ainda que houvesse uma separação de salas⁴⁷.

Somente no início da década de 1990 é que as práticas inclusivas começaram a ganhar força nas políticas escolares desenvolvidas pelo Estado. Nesse diapasão, salas especiais passaram a ser consideradas como instrumento que excepcionalmente só poderia ser utilizado nos casos em que a frequência do aluno às classes regulares, conjuntamente com a disponibilização de todos os recursos técnicos de apoio possíveis, não atuasse de forma satisfatória no desenvolvimento do indivíduo com deficiência. Tais iniciativas foram marcadas pelo fortalecimento da ideia de inclusão social das pessoas com deficiência.⁴⁸

Na década em questão, o Brasil participou de duas conferências mundiais voltadas ao ensino. Em 1990, foi realizada a Conferência Mundial de Educação para Todos, cujo objetivo

⁴⁶ JANNUZZI, Gilberta de Martino. **A educação do deficiente no Brasil:** dos primórdios ao início do século XXI. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2006, p. 175

⁴⁷ MENDES, Enicéia Gonçalves. Concepções Atuais sobre Educação Inclusiva e suas Implicações Políticas e Pedagógicas. In: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amelia; TANAKA, Eliza Dieko Oshiro (Org.). **Educação Especial:** políticas públicas e concepções sobre deficiência. Londrina: Eduel, 2003, p. 27.

⁴⁸ FIGUEIRA, Emílio. **Caminhando em silêncio:** uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil. São Paulo: Giz Editorial, 2008, pp. 105-106.

foi promover a expansão da educação de qualidade para a totalidade dos sujeitos, independentemente do grupo social, econômico e cultural que integrassem. Por sua vez, em 1994 na Espanha, a UNESCO organizou a Conferência Mundial sobre Necessidades Educacionais Especiais: acesso e qualidade, que resultou na elaboração da Declaração de Salamanca. Os citados eventos serviram como mola propulsora para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao ensino inclusivo em terras brasileiras⁴⁹.

Trata-se da etapa em que a concepção de que a deficiência deveria ser tratada como uma questão de direitos humanos. Passou a ser considerada como mais uma das características do homem, e não mais como uma doença ou uma anomalia. Com isso, a escola tornou-se um ambiente inclusivo, onde deveriam frequentar a mesma sala crianças, altas e baixas, loiras e morenas, com e sem deficiência⁵⁰.

Observou-se que as eventuais dificuldades decorrentes da deficiência poderiam ser minimizadas ou anuladas através da concessão de atendimento especializado e do meio ambiente acessível.

A educação passou a desenvolver um papel importante na mudança da concepção dos membros da comunidade sobre a deficiência. A escola não só tem o papel de conceder instrução aos indivíduos com deficiência, mas também tem a função de incluí-los na sociedade, sobretudo através da disseminação da ideia de deficiência como mais uma das características dos seres humanos⁵¹.

1.3 O Discurso da Legislação Acerca da Pessoa com Deficiência

As diferentes concepções de deficiência adotadas pelo Brasil ao longo do tempo podem também ser observadas através da análise dos textos legais. Tal exame revela os valores político e culturais presentes na sociedade no momento de sua elaboração.

Nesse sentido, Reinoldo Marquezan elaborou estudo sobre os diversos textos legais que tratam da educação da pessoa com deficiência, analisando, em especial, como os valores de cada época influenciaram as terminologias utilizadas. Para tanto, o autor se vale da análise do discurso.

⁴⁹ MENDES, Enicéia Gonçalves. Op. cit., p. 29.

⁵⁰ JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 187.

⁵¹ JANNUZZI, Gilberta de Martino. Op. cit., p. 191.

A análise do discurso é apresentada como a disciplina capaz de desvendar a presença do político, simbólico e ideológico nos diversos textos existentes. Em suma, seus pesquisadores partem do pressuposto de que a palavra pode significar eventos diferenciados. Por sua vez, para se desvendar seu verdadeiro sentido, deve-se examinar o contexto político, valorativo e ideológico em que foi elaborada, bem como a realidade do intérprete. Afasta-se, pois, a ideia de significados pré-constituídos ou universais. Sendo assim, o sentido das palavras e enunciados não existe por si mesmo, mas sim são extraídos a partir do contexto social, ideológico e histórico em que foram produzidos e reproduzidos⁵².

O estudo analítico longitudinal do texto discursivo legal fornece pistas para as diferentes formas de compreender o sujeito deficiente, porque ele emerge e carrega as marcas da conjuntura histórica e ideológica na formulação de sua versão final. O momento de sanção da lei está contido numa série temporal de atividades ideológicas socialmente organizadas, que marcam, particularmente, cada um e todos os sujeitos. (...) Dessa forma, rompe com a concepção de imanência da deficiência como algo próprio do sujeito, e considera sujeito deficiente como resultante de um processo de assujeitamento pela língua e pela história, ou seja, pela ideologia⁵³.

Pode-se observar como o conceito de deficiência expresso nos diversos instrumentos normativos foi influenciado pelos valores predominantes no momento de sua elaboração, bem como tal definição serviu para a construção/individualização do sujeito com deficiência na sociedade.

Pode ser indicado, como exemplo, o art. 175, §4º, da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que alterou a Constituição Federal de 1967, dispunha que “Lei especial disporá sobre a assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais”. O caráter discriminatório contido na expressão utilizada para se referir às pessoas com deficiência fica evidenciado por definições trazidas por doutrinadores daquela época.

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que:

Beneficia este artigo os deficientes. Quer dizer, todos aqueles que por motivos físicos ou mentais se encontram em situação de inferioridade em relação aos chamados normais. Note-se que o termo deficiente não pode designar senão os que estão aquém da normalidade⁵⁴.

Observa-se uma vinculação da deficiência à anormalidade. No período em que foi editada a obra do mencionado autor (1975), ainda predominava a concepção médica de

⁵² MARQUEZAN, Reinoldo. **O deficiente no discurso da legislação**. Campinas: Papyrus, 2009, p. 20-25.

⁵³ MARQUEZAN, Reinoldo. Op. cit., p. 13.

⁵⁴ FERREIRA FILHO apud ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. **Pessoa Portadora de Deficiência: direitos e garantias**. 2 ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005, p. 241.

deficiência e havia uma busca por um padrão de perfeição dos sujeitos, fazendo com que a deficiência fosse tida como algo que devesse ser removido do indivíduo.

Com o decorrer dos anos e com o fortalecimento do conceito social de deficiência, constata-se uma modificação do termo utilizado para designar as pessoas em questão. O termo excepcional foi substituído por deficiente quando da elaboração da Emenda Constitucional nº 12 de 1978⁵⁵. Em seguida, a Constituição Federal de 1988 passou a adotar a expressão pessoa portadora de deficiência, que teria a finalidade de diminuir o estigma sofrido por aqueles sujeitos, sobretudo pelo foco que se é dado no termo pessoa⁵⁶.

No entanto, ainda predominava ideia de deficiência ligada a uma espécie de doença. Cite-se como exemplo, a explanação de Luiz Alberto David Araújo sobre deficiências de dicção, em obra publicada em 1996:

Ao lado das deficiências da audição, encontraremos, às vezes como sua consequência, às vezes de forma isolada, as deficiências da dicção. Os defeitos da fala podem ter origem na dificuldade de audição, mas também podem decorrer de outros problemas alheios a este.

Nesse grupo de doentes, há possibilidade de integração social mais fácil do que certos grupos já estudados, isto porque, apresentando apenas uma dificuldade de articular as palavras, sem problemas de audição, a pessoa portadora de deficiência poderá ocupar espaço profissional, que pouco lhe exija da fala. Há inúmeras possibilidades profissionais que não necessitam de manifestação oral. (grifo não constante do original)⁵⁷

Deve-se destacar que os aludidos comentários estavam de acordo com as concepções doutrinárias e legais da época. Por outro lado, observa-se que, ao longo da trajetória de suas obras, o Autor foi modificando seu entendimento e adequando suas terminologias ao movimento dominante de tutela da deficiência⁵⁸. Nesse sentido, quando da análise de escritos,

⁵⁵ Artigo único - É assegurado aos deficientes a melhoria de sua condição social e econômica especialmente mediante:

I - educação especial e gratuita;

II - assistência, reabilitação e re inserção na vida econômica e social do país;

III- proibição de discriminação, inclusive quanto à admissão ao trabalho ou ao serviço público e a salários;

IV - possibilidade de acesso a edifícios e logradouros públicos.

⁵⁶ LEITE, Flávia Piva Almeida. **O Município Acessível à Pessoa Portadora de Deficiência**: direito à eliminação das barreiras arquitetônicas. São Paulo: RCS, 2007, p. 110.

⁵⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David. **A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/dirhum/doutrina/id248.htm>. Acesso em: 05.10.2009.

⁵⁸ Essa mudança pode ser observada, inclusive, no seguinte artigo: ARAUJO, Luiz Alberto David. **A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência: algumas dificuldades para efetivação dos direitos**. *In*:

é indispensável sua contextualização histórica, a fim de se observar sua adequação ou não com os valores sociais predominantes quando da sua elaboração.

Somente com a recepção com força de emenda constitucional da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência⁵⁹, pode-se afirmar que houve uma efetiva relação entre texto normativo e a concepção social de deficiência. O referido tratado adotou a designação pessoa com deficiência.

Sendo assim, diante da carga valorativa presente nas expressões utilizadas, deve-se ter cuidado redobrado quando da designação das pessoas com deficiência. Não se podem tomar como sinônimas as expressões pessoa portadora de deficiência, deficiente, excepcional e pessoa com deficiência, sobretudo em razão do caráter preconceituoso carregado por algumas delas. Nesse sentido, ainda que possa parecer repetitivo será adotada a fórmula pessoa com deficiência e suas eventuais variações, tais como, aluno com deficiência, criança com deficiência, sujeito com deficiência, entre outras.

1.3.1 Pessoas com Deficiência na Legislação Atual: Denominações e Características.

Conforme demonstrado em tópico anterior, os termos utilizados para designar as pessoas com deficiência tiveram ampla variação ao longo da história, refletindo os valores predominantes na sociedade de cada época⁶⁰. Por outro lado, deve ser reforçada a questão relacionada à terminologia que deve ser adotada nos dias atuais, bem como no que se refere à caracterização dos indivíduos que se enquadram em tais denominações.

A Constituição Federal de 1988 trouxe grandes avanços no tocante às pessoas com deficiência, seja através da previsão de diversos direitos - por exemplo, o direito à educação especializada, preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, inc. III), o direito aos espaços públicos e transportes coletivos acessíveis (art. 227, §2º), entre outros – seja pela inovação conceitual decorrente da adoção do termo “pessoa portadora de deficiência”.

IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

⁵⁹ Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 2008 e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de agosto de 2009.

⁶⁰ Comentando as terminologias adotadas no início do século XX, Lilia Ferreira Lobo assim dispõe: “Desse modo, incluem-se além dos já citados: os atrasados pedagógicos, retardados mentais, débeis mentais, os fisicamente débeis, astênicos ou preguiçosos, os paralíticos, epiléticos, histéricos, os imbecis morais, instáveis, retardados instáveis ou mistos, indisciplinados, desequilibrados, as crianças maltratadas, viciosas, viciadas, abandonadas e as anomalias transitórias. LOBO, Lilia Ferreira. **Os Infames da História**: pobres, escravos e deficientes no Brasil. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008, p. 379.

Tal expressão “tem o condão de diminuir o estigma da deficiência, ressaltando o conceito de pessoa”. Há valorização do termo pessoa, apresentando a palavra deficiência apenas uma função complementar⁶¹.

Naquela mesma época surgiu também a expressão “pessoas portadoras de necessidades especiais”. Esta, por sua vez, engloba todo e qualquer indivíduo que necessite de um atendimento diferenciado, ou seja, fora dos padrões considerados normais pela sociedade. Esse grupo de pessoas engloba não só aquelas que possuem deficiência, como também todos os demais indivíduos que necessitem de uma tutela específica, como é o caso, por exemplo, das gestantes, que, por enquanto perdurar o estado gravídico, gozam de tratamento diferenciado (facilitação de acesso aos prédios públicos, direito ao transporte especial, preferência de atendimento, entre outros)⁶².

A mesma ideia se aplica no âmbito educacional. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), em seu art. 4º, inc. III, garante “atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino”. Nesse ponto, impende frisar que o mencionado dispositivo legal abrange a educação de todo e qualquer aluno que necessite de educação fora dos padrões ordinários, independentemente dos motivos que gerem tais anseios educacionais.

Sendo assim, os chamados alunos com necessidades especiais envolvem àqueles que se encontram tanto abaixo da média escolar (aluno merecedores de atenção redobrada), quanto acima dela (alunos com altas habilidades ou, como mais comumente são conhecidos, pessoas superdotadas).

Atualmente, tem ganhado força o posicionamento em defesa da utilização da expressão pessoa com deficiência. Segundo tal corrente, a designação pessoa portadora de deficiência reflete a ideia de que o indivíduo está carregando um objeto ou alguma doença - que não é o caso. Ademais, a terminologia aqui defendida trata aqueles indivíduos de forma mais natural, respeitando-se suas características singulares e as considerando normais para o meio social⁶³.

⁶¹ ARAUJO, Luiz Alberto David. A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/dirhum/doutrina/id248.htm>. Acesso em: 05.10.2009.

⁶² ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. **Pessoas portadoras de deficiência: direitos e garantias**. 2 ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005, p. 236.

⁶³ FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. **Direito das pessoas com deficiência: garantia de igualdade na diversidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora WVA, 2007, p. 27.

Nesse sentido, orienta-se a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 2008 e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de agosto de 2009, ao adotar a terminologia supracitada⁶⁴.

No entanto, tais expressões, por si só, não definem quem são as chamadas pessoas com deficiência. Muitos são os problemas enfrentados para a especificação do grupo. Mostra-se tarefa árdua e controversa a delimitação da marca divisória entre o que é considerado deficiência e o que não é. Nesse sentido, também se posiciona João Ribas⁶⁵.

A Organização Mundial de Saúde, por sua vez, não se limita a elencar as diversas alterações físicas, mentais e sensoriais existentes, mas sim insere essas características num conjunto fático a partir do qual poderá ser verificada a maior ou menor capacidade de inclusão social do indivíduo. Na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde, criada pela referida instituição, o conceito de deficiência é relativizado, através da análise do contexto social que envolve o indivíduo. Dessa forma, não basta que o sujeito apresente apenas alguma alteração mental, física ou sensorial, tais alterações deverão acarretar de alguma forma impedimentos e desvantagem para os atos da vida comum, observando-se sempre o meio social da pessoa⁶⁶.

No entanto, não foi este o parâmetro adotado pela legislação brasileira. O Decreto nº 5.296/04, que regulamenta as Leis nº 10.048/00 e 10.098/00, seguindo a orientação do Decreto nº 3.298/99, define as pessoas com deficiência com base única e exclusivamente em critérios médicos. Os referidos decretos trazem especificações destinadas ao enquadramento dos indivíduos em uma das categorias de deficiência por ele elencadas⁶⁷.

⁶⁴ Deve-se destacar que a referida convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional nos moldes do art. 5º, §3º da Constituição Federal, gozando, portanto, de força de emenda constitucional.

⁶⁵ RIBAS, João. **Preconceito contra as pessoas com deficiência**: as relações que travamos com o mundo. São Paulo: Cortez, 2007, p. 17.

⁶⁶ RIBAS, João. Op. cit., p. 18.

⁶⁷ O art. 5º do Decreto nº 5.296/04 e o art. 4º do Decreto nº 3.298/99 trazem a caracterização da deficiência. Os referidos dispositivos têm idêntica redação. Por sua vez, cite-se o enunciado do Decreto nº 5.296/04:

Art. 5º Os órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional, as empresas prestadoras de serviços públicos e as instituições financeiras deverão dispensar atendimento prioritário às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

§ 1º Considera-se, para os efeitos deste Decreto:

I - pessoa portadora de deficiência, além daquelas previstas na Lei nº 10.690, de 16 de junho de 2003, a que possui limitação ou incapacidade para o desempenho de atividade e se enquadra nas seguintes categorias:

a) deficiência física: alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, ostomia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, nanismo, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções;

Nesse passo, constata-se que, para fins legais, a pessoa com deficiência é todo e qualquer indivíduo que apresente alguma das características físicas, mentais ou sensoriais elencadas no Decreto nº 5.296/04.

Ao contrário do que ocorre na Alemanha, o Brasil não exige que a alteração física, mental ou sensorial perdure por um determinado período de tempo para que se configure a deficiência. Naquele país, impõe-se que para o enquadramento do indivíduo como possuidor de deficiência as alterações das funções físicas, capacidade sensorial e saúde mental devem perdurar pelo período mínimo de seis meses. Essa exigência temporal tem como finalidade excluir incapacidades temporárias⁶⁸.

Destaque-se que a questão temporal não é completamente excluída da caracterização da deficiência pela legislação brasileira. O art. 3º do Decreto nº 3.298/99 leva em consideração o critério temporal para realizar uma distinção entre deficiência e deficiência permanente. Esta seria a deficiência que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo, de modo que não seja mais possível sua alteração ou eliminação, ainda que realizados novos tratamentos.

A partir da leitura dos referidos decretos, observa-se a adoção pela legislação brasileira do critério médico de definição da deficiência. No entanto, este método de caracterização mostra-se ultrapassado.

Atualmente, apresenta-se mais adequada a caracterização da pessoa com deficiência através da análise de aspectos individualizados. Com isso, quer-se dizer que deverá ser examinado, em determinada situação, se aquele indivíduo necessita de um tratamento

b) deficiência auditiva: perda bilateral, parcial ou total, de quarenta e um decibéis (dB) ou mais, aferida por audiograma nas frequências de 500Hz, 1.000Hz, 2.000Hz e 3.000Hz;

c) deficiência visual: cegueira, na qual a acuidade visual é igual ou menor que 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; a baixa visão, que significa acuidade visual entre 0,3 e 0,05 no melhor olho, com a melhor correção óptica; os casos nos quais a somatória da medida do campo visual em ambos os olhos for igual ou menor que 60º; ou a ocorrência simultânea de quaisquer das condições anteriores;

d) deficiência mental: funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como: 1. comunicação; 2. cuidado pessoal; 3. habilidades sociais; 4. utilização dos recursos da comunidade; 5. saúde e segurança; 6. habilidades acadêmicas; 7. lazer; e 8. trabalho;

e) deficiência múltipla - associação de duas ou mais deficiências;

⁶⁸ KOCK, Martin. Disability Law in Germany: An Overview on Employment, Education and Access Rights. **The German Law Journal**. Disponível em: <http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol05No11/PDF_Vol_05_No_11_1373-1392_Private_Kock.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

diferenciado em relação aos demais. Muito embora a pessoa possua deficiência, esta, por sua vez, não necessariamente ocasionará dificuldades para todo e qualquer ato da vida⁶⁹.

O que define a pessoa portadora de deficiência não é a falta de um membro nem a visão ou audição reduzida. O que caracteriza a pessoa portadora de deficiência é o grau de dificuldade de se relacionar, o grau de dificuldade de se integrar na sociedade. O grau de dificuldade para integração social é que definirá quem é ou não portador de deficiência (...) Em muitas situações a deficiência física não chega a constituir um grau de inferioridade que possa reclamar, para aquelas situações, um tratamento diferenciado do legislador ou do aplicador da norma. Determinados deficientes físicos ortopédicos podem exigir adaptações no prédio da escola, mas não podem exigir o mesmo tratamento que a escola concede a um deficiente visual⁷⁰.

Verifica-se, assim, que, muito embora o indivíduo tenha alguma deficiência, nem sempre se mostra razoável que goze de tratamento diferenciado. Um exemplo que pode ser dado diz respeito às vagas de estacionamento reservadas às pessoas com deficiência. Tal apoio tem como finalidade atender àqueles indivíduos que apresentem algum tipo de dificuldade de locomoção. Não se parece razoável que uma pessoa que tenha um braço amputado, por exemplo, se utilize de tais vagas, uma vez que sua deficiência não compromete sua mobilidade.

Por outro lado, no âmbito educacional, as pessoas com deficiência física e capacidade de locomoção reduzida, por exemplo, não necessitam de um atendimento educacional especializado propriamente dito, mas sim de um meio ambiente escolar acessível, livre de barreiras e obstáculos. Cada deficiência possui sua singularidade e exige, por conseguinte, tratamento especializado somente em determinadas situações.

Ademais, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência traz como princípio a igualdade de oportunidades entre às pessoas com e sem deficiência (art. 3º, e). Com base no citado princípio, o tratamento diferenciado somente será autorizado nos casos em que seja de fundamental importância para que se possibilite o exercício de determinado direito pela pessoa com deficiência em equiparação de armas em relação aos demais membros da comunidade.

O mencionado tratado estabelece, ainda, em seu artigo 5, regras para a promoção da igualdade e não-discriminação das pessoas com deficiência. A promoção da igualdade, nos

⁶⁹ ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. **Pessoas portadoras de deficiência: direitos e garantias**. 2 ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005, p. 236.

⁷⁰ ARAÚJO, Luiz Alberto David. A proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/dirhum/doutrina/id248.htm>. Acesso em: 05.10.2009.

ditames daquela convenção, consiste na adoção por parte do Estado de todas as medidas apropriadas para a garantia da razoável adaptação dos indivíduos com deficiência.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência tem como objetivo a diminuição das desigualdades, e não a garantia de privilégios desarrazoados aos indivíduos com deficiência. Sendo assim, nas situações em que a deficiência não acarrete nenhum prejuízo ao sujeito, deverão eles ser tratados de forma idêntica àqueles que não possuem qualquer tipo de deficiência.

A própria Convenção reconhece ser a deficiência um conceito em construção, que resulta da interação de pessoas com restrições e barreiras que impedem a plena e efetiva participação na sociedade em igualdade com os demais. Vale dizer, a deficiência deve ser vista como o resultado da interação entre indivíduos e seu meio ambiente e não como algo que reside intrinsecamente no indivíduo⁷¹.

A referida convenção, de certa forma, reforça a necessidade da substituição, para efeitos legais, do critério médico pelo critério social de caracterização da deficiência. Os tratamentos diferenciados devem estar fundamentados nas eventuais desvantagens decorrentes da deficiência frente ao caso concreto. Não mais se pode admitir a concessão de privilégios pelo simples fato do sujeito possuir uma deficiência.

O Brasil ainda se encontra em um processo de transição no que diz respeito aos valores que adota com relação à deficiência. Ainda existem resquícios da ideia de que o sujeito com deficiência é um coitado que merece a piedade do Estado e dos particulares. Acredita-se que a recepção da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência pode ocasionar uma mudança do conceito de deficiência adotado pelo Direito e pela população brasileira.

Segundo o exame do histórico de tratamento das pessoas com deficiência, visualiza-se a importância da mudança de concepção da sociedade sobre a questão da deficiência. Entende-se que a partir do momento em que o modelo social seja de fato adotado pela comunidade brasileira – e conseqüente reconhecimento da deficiência como mais uma das características dos seres humanos – o grau de efetivação dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência tenderá a aumentar.

Nesse sentido, orienta-se a promoção de tutela diferenciada somente nos casos em que o sujeito apresente alguma limitação decorrente de sua deficiência. Trata-se de um meio

⁷¹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 218

de se equiparar o ponto de partida entre as pessoas com deficiência e o restante da população. Observa-se, assim, que conceito de deficiência defendido no presente trabalho está de acordo com a Teoria da Justiça de John Rawls, conforme será demonstrado a seguir.

1.4 Fundamentação dos Direitos das Pessoas com Deficiência

1.4.1 A Superação do Utilitarismo e do Modelo Médico de Deficiência

Após a análise dos diferentes modelos de deficiência adotados ao longo da história, visualiza-se a importância da utilização do paradigma consistente na consideração da deficiência como mais uma das características da humanidade. Com isso, todas as medidas de tutela dos indivíduos em questão devem ser orientadas no sentido de lhes garantir uma igualdade de oportunidades com relação ao restante da comunidade.

No entanto, para que se possa entender a real extensão dos direitos das pessoas com deficiência, é indispensável análise de seus fundamentos filosóficos. Nessa esteira, foi escolhida a Teoria da Justiça de John Rawls, tendo em vista sua reconhecida importância no embasamento dos direitos humanos, especialmente no que se refere à delimitação do âmbito de atuação estatal e de distribuição de recursos e bens de forma a equiparar o ponto de partida dos membros da sociedade.

Observa-se que o modelo social de deficiência é plenamente compatível com as ideias liberais igualitárias do mencionado autor. Na busca da fundamentação dos direitos das pessoas com deficiência, sobretudo no que se refere ao eventual recebimento de uma tutela diferenciada, a Teoria da Justiça revela-se como resposta plausível à questão.

Conforme esboçado nos tópicos anteriores, o Brasil está passando por um momento histórico propício à modificação do paradigma legal de deficiência. Os Decretos nº 5.296/04 e nº 3.298/99 apresentam-se ultrapassados. Tais diplomas ainda utilizam exclusivamente o conceito médico de deficiência. Com isso, os textos normativos ainda abrem margens a uma eventual política afirmativa de sujeitos que, apesar de possuírem uma alteração do ponto de vista médico, não apresentam qualquer dificuldade do ponto de vista social. Trata-se da concessão de prestações diferenciadas sem que haja preocupação com os reais impactos que as aludidas medidas podem ocasionar. Nesse sentido, a utilização de ações afirmativas sem o devido cuidado pode, inclusive, ocasionar desigualdades injustificadas e, por conseguinte, afastar ainda mais o ideal de equiparação de ponto de partida da população.

Por outro lado, observa-se que tanto a Teoria da Justiça de John Rawls quanto o modelo social de deficiência possuem com fundamento o princípio da igualdade de oportunidades. Nesse passo, adotou-se a referida teoria como marco teórico para justificação dos direitos das pessoas com deficiência, sobretudo no que se refere às eventuais tutelas diferenciadas a que fazem jus.

Quando da elaboração de seu livro “Uma Teoria da Justiça”, Rawls buscou criar uma teoria que se apresentasse como uma alternativa às correntes dominantes na época, em especial o Utilitarismo.

John Rawls faz questão de reconhecer que o utilitarismo se apresentou de várias formas, bem como seu desenvolvimento continuou no decorrer dos anos. No entanto, segundo ele, sua Teoria da Justiça poderia ser encarada com uma alternativa ao pensamento utilitarista em todas as suas formas⁷².

O utilitarismo fundamenta-se na ideia principal de que a sociedade pode ser ordenada corretamente e, por conseguinte, ser justa na medida em que suas instituições são organizadas de forma em que se obtenha o maior saldo positivo possível da soma das satisfações dos indivíduos que a ela pertencem⁷³.

Com isso, os autores utilitaristas, buscavam aplicar o princípio individual do bem-estar (*wellbeing*) à sociedade como um todo. Segundo eles, da mesma forma com que o bem-estar da pessoa poderia ser alcançado através da satisfação de seus desejos, o bem-estar da totalidade da sociedade poderia ser atingido por meio do preenchimento do sistema de desejos dos vários membros que a integram⁷⁴.

A sociedade, segundo a mencionada corrente, deveria ser guiada pelo princípio da utilidade, segundo o qual as escolhas deveriam ser realizadas a partir da análise das perdas e ganhos que poderiam ocorrer nas situações concretas. Com isso, deveria ser escolhida a alternativa, dentre as várias existentes, que pudesse acarretar o maior ganho possível à coletividade. Busca-se, assim, a maximização do bem-estar do grupo⁷⁵.

72 “Meu objetivo é de produzir uma teoria da justiça que represente uma alternativa ao pensamento utilitarista geral, assim para todas as suas diferentes versões. Acredito que o contraste, entre a visão de contrato e o utilitarismo, permaneça essencialmente a mesma nestes casos”. RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 41.

73 RAWLS, John. Op. cit., p. 41

74 RAWLS, John. Op. cit., p. 42

75 RAWLS, John. Op. cit., p. 42

Observa-se que as ideias utilitaristas permearam a sociedade durante o período de vigência do modelo médico/reabilitador de deficiência. Na mencionada época, as pessoas com deficiência tinham sua importância reconhecida na medida em que pudessem mitigar suas desvantagens e contribuir com o desenvolvimento da comunidade. Nesse sentido, todo tipo de tutela dos mencionados indivíduos era justificada pelo eventual benefício que a eliminação da deficiência iria causar ao restante da população.

Nesse contexto de busca do maior número de vantagens para a totalidade da população, a corrente doutrinária em questão sofreu algumas objeções. A primeira crítica que pode ser feita ao utilitarismo clássico é que este ignora a ideia básica de que a sociedade é composta por pessoas independentes. O utilitarismo maximizador ignora esse ponto de vista, uma vez que, para ele, os indivíduos de forma isolada não têm um valor próprio. Estes somente ganhariam relevância na medida em que são vistos como fragmentos que integram o agregado de prazer e felicidade do grupo⁷⁶.

As pessoas seriam apenas espaços onde compostos por parte da felicidade do grupo. Pouco importa se o cidadão de forma isolada está completamente satisfeito ou apenas um pouco satisfeito com a decisão tomada. A satisfação do indivíduo deve ser somada à do restante da população, para que se possa verificar se a alternativa escolhida promove ou não o maior bem-estar da sociedade.

É como se se estivesse, como exemplifica Hart, preocupados em armazenar a maior quantidade de água possível em diferentes recipientes, sem se preocuparmos com a maneira pela qual os referidos depósitos devam ser preenchidos. Sendo assim, pouco importa se os tanques estiverem totalmente cheios ou não, bem como não tem valor a maneira pela qual a água é distribuída entre eles, mas sim tem relevância apenas o volume total de água armazenado⁷⁷.

Saliente-se que a doutrina em estudo não é contrária à igualdade material entre os indivíduos, no entanto, este fato não se apresenta como uma diretriz a ser buscada pela corrente⁷⁸.

El utilitarismo se inclina a la potenciación máxima del bienestar.; el igualitarismo, hacia su potenciación uniforme. En efecto, el utilitarismo sostiene que la igualdad es un valor solo en tanto en cuanto promueve el

76 HART, Herbert Lionel Adolphus. Utilitarismo y Derechos Naturales. In: **Anuário de Derechos Humanos**. Madri: Instituto de Derechos Humanos, Universidade Camplucense, 1982, p. 163.

77 HART, Herbert Lionel Adolphus. Op. cit., p. 163.

78 RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 42.

*bienestar, o en tanto en cuanto las personas lo desean directa o indirectamente*⁷⁹.

Apesar das diversas críticas que podem ser feitas em relação ao utilitarismo, deve-se reconhecer que a referida doutrina proporcionou contribuições positivas para a construção da moderna justiça distributiva. A primeira delas diz respeito ao rompimento com os padrões da filosofia moral da época. Esta se propunha muito mais a alcançar algum tipo de compreensão do ambiente social do que promover efetivas transformações. Por sua vez, utilitarismo tinha um foco mais empírico, voltado à realização de efetivas modificações na sociedade⁸⁰.

Destaque-se que, no momento de criação da aludia corrente, a grande maioria das pessoas, em quase todos os países, eram pobres. Dessa forma, a promoção do bem-estar do maior número de indivíduos possíveis, terminava sendo compatível com a felicidade dos menos favorecidos. No entanto, com o passar dos anos o princípio utilitarista tendeu a se afastar da ideia de redistribuição. Desde a década de 1940, parcela considerável das pessoas pertencentes às democracias ocidentais alcançou situação de certa forma confortável, fazendo com que a questão da pobreza passa-se a ser encarada a partir da visão de como fazer com que a maioria aceitasse ceder parte de seus bens para os grupos desprivilegiados. Nessas circunstâncias, não fica evidente se as transferências de bens dos ricos para os pobres acarretariam o aumento da felicidade geral da sociedade⁸¹.

Atualmente, a referida corrente não se apresenta como sendo uma das melhores doutrinas voltadas à fundamentação dos direitos humanos, principalmente quando se trata dos direitos das minorias, como é o caso das pessoas com deficiência. A busca pela maximização do bem-estar da sociedade somente seria compatível com os direitos desse grupo minoritário na medida em que toda a sociedade acreditasse que a tutela daqueles indivíduos pudesse trazer vantagens para todos.

Acreditar na viabilidade desse pensamento parece algo utópico, sobretudo quando se tratam de sociedades com escassez de recursos. Torna-se difícil difundir uma suposta felicidade em ajudar as pessoas com deficiência quando o próprio Estado alega não possuir meios de garantir os direitos dos demais indivíduos.

79 Numa tradução livre: O utilitarismo se volta à potencialização máxima do bem-estar; o igualitarismo, busca sua potencialização uniforme. Nesse passo, o utilitarismo defende que a igualdade tem valor somente na medida em que promove o bem-estar, ou na medida em que as pessoas o desejam direta ou indiretamente. LYONS, David. **Ética y Derecho**. Barcelona: Editorial Ariel, 1989, p.123

80 FLEISCHACKER, Samuel. **Uma Breve História da Justiça Distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 151-152.

81 FLEISCHACKER, Samuel. Op. cit., p. 155.

A adoção de posturas utilitaristas mostra-se uma alternativa, de certa forma, até comum em nossa sociedade. Quando a Administração Pública se vê diante do dilema da falta de vagas nas escolas públicas para a população em geral, parece óbvia a escolha pelo investimento na rede de ensino voltada à maior parcela da população (indivíduos sem deficiência), em detrimento dos investimentos no ensino especializado voltados às pessoas com deficiência.

Ressalte-se, porém, que não estou defendendo que os direitos das minorias devam sempre prevalecer sobre o da maioria, em razão de uma pretensa justificativa de equiparação de oportunidades, mas sim que a adoção do método utilitarista pode ocasionar uma completa ausência de tutela dos grupos minoritários.

Por outro lado, a subordinação dos direitos das pessoas com deficiência ao possível bem estar da sociedade como um todo não se apresenta como uma resposta adequada aos anseios do grupo. Ademais, trata-se de posicionamento vinculado ao modelo médico/reabilitador de deficiência e à noção de valorização dos indivíduos em questão de forma proporcional à sua capacidade de contribuição com o desenvolvimento da coletividade.

Nesse sentido, como forma de justificação dos direitos das pessoas com deficiência, apresentam-se mais razoáveis as propostas defendidas por John Rawls, conforme serão melhor trabalhados no tópico seguinte.

1.4.2 A Compatibilidade entre a Teoria da Justiça de John Rawls e o Modelo Social de Deficiência.

Em sua teoria da justiça, Rawls defende a existência de um contrato hipotético, consistente em um acordo que firmado caso as pessoas estivessem sob certas condições ideais, que possibilitasse seu tratamento seres livres e iguais.

Destaque-se que o autor não defende a existência de um contrato real, mas sim de um acordo hipotético que seria redigido caso seus autores estivessem inseridos em determinadas condições ideais⁸². “Fica claro, então, que a posição original é uma situação puramente hipotética. Nada semelhante precisa nunca ocorrer, embora possamos deliberadamente simular as reflexões das partes, seguindo as restrições expressas”⁸³.

82 GARGARELLA, Roberto. GARGARELLA, Roberto. **A Teoria da Justiça Depois de Rawls**: um breve manual de filosofia política. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, p. 15-17

83 RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 109

A versão de Rawls para o contrato social não se fundamenta na concepção de que os indivíduos tenham assinado pacto algum. O referido autor tenta demonstrar que determinados princípios morais são de obrigatório cumprimento, tendo em vista que pessoas sensatas, em condição específica, os aceitariam. Nesse sentido, devem ser buscados princípios gerais aplicáveis em qualquer situação e que não foram feitos com base em valores individuais. O processo de escolha deveria ser pautado por um procedimento imparcial, que levasse em consideração que cada pessoa é livre e que goza do idêntico valor concedido às demais⁸⁴.

Pode-se dizer que a justiça descrita por Rawls é do tipo processual. Observa-se que sua teoria é formada por um conjunto de etapas e princípios, que devem nortear a tomada de decisões. Sendo observadas suas orientações, o rito garantirá a obtenção de uma solução justa para o caso concreto⁸⁵. O resultado será justo porque decorreu de uma atividade imparcial⁸⁶.

A adoção desses princípios leva ao chamado sistema de “justiça como equidade”. Nesse sistema, os princípios de justiça seriam obtidos através de uma escolha feita por sujeitos livres, racionais e interessados em si mesmos que se encontrariam numa posição de igualdade.

Para que se possa alcançar a justiça defendida por Rawls, é de fundamental importância que os indivíduos imaginem quais princípios, destinados à solução daquele conflito, seriam escolhidos caso os sujeitos estivessem na “posição original”. Com isso, busca-se impedir que concepções e valores individuais interfiram nas escolhas a serem realizadas. Para tanto, é proposto que seja imaginado como a discussão seria realizada caso os sujeitos envolvidos fossem racionais, interessados em si mesmos e desprovidos de valores próprios. Essa ideia da posição original está relacionada com a garantia de um procedimento equitativo, de modo que quaisquer que venham a ser os princípios acordados serão sempre justos⁸⁷.

A imparcialidade dos sujeitos seria garantida pelo “véu da ignorância”, que os impediria de reconhecer sua classe social, suas capacidades naturais, sua inteligência, sua raça, sua geração, entre outras características próprias dos indivíduos. Contudo, o aludido artifício não os impede de reconhecer proposições gerais, tais como as descobertas básicas que as ciências sociais fizeram em matéria de economia, psicologia etc.

84 LYONS, David. *Ética y Derecho*. Barcelona: Editorial Ariel, 1989, p. 139.

85 GARGARELLA, Roberto. Op. cit., p. 20.

86 LYONS, David. Op. cit., p. 139.

87 RAWLS, John. Op. cit., p. 119.

Este ponto deve ser bem aclarado. Ao afirmar que os particulares presentes na Posição Original buscam apenas a realização de seus interesses, Rawls não quer dizer que eles ajam tentando a consagração de suas aspirações egoísticas. Mantidos sob completa ignorância acerca de suas qualidades pessoais, os indivíduos, na Posição Original, buscam exclusivamente suprir seus interesses individuais, em consideração apenas de sua condição de homens. (...) Além disso, a desconsideração de quaisquer qualidades ou relações que não aquelas atinentes a todo ser humano impede também qualquer coação externa, de maneira que o indivíduo possa igual, livre e racionalmente escolher, com os demais concidadãos, as normas de justiça que quer ver conformando as instituições fundamentais da comunidade⁸⁸.

Dessa forma, o véu da ignorância não afasta todo o conhecimento dos sujeitos. Alguns saberes são essenciais para que se possa desenvolver o debate entre os membros, a fim de serem obtidos os princípios de justiça. Nesse passo, é indispensável que se conheça: fatos gerais sobre a sociedade; assuntos políticos; princípios da teoria econômica; a base da organização social; leis da psicologia humana⁸⁹.

Com isso, somente aspectos pessoais do sujeito devem ser afastados pelo Véu da Ignorância. Demais questões relacionadas ao próprio desenvolvimento da estrutura da sociedade continuam sendo de conhecimento dos indivíduos situados na posição original.

Por outro lado, a posição original não deve ser pensada como uma assembleia geral, onde estão presentes, ao mesmo tempo, todos os indivíduos pertencentes à sociedade. Seria fantasiar de forma demasiada conceber desta maneira. Ela deve ser interpretada de tal forma que possa ser adotada em qualquer momento. As restrições devem ser capazes de assegurar que os mesmos princípios serão sempre escolhidos, independentemente dos indivíduos que participarem do processo. Nesse passo, o véu da ignorância apresenta-se como uma condição chave para atender tal requisito⁹⁰.

Para Rawls, a ideia básica da justiça consiste na ausência de desigualdades arbitrárias. Sendo assim, o autor admite a possibilidade de existirem tratamentos desiguais entre os membros da sociedade, no entanto, devem ser analisados quais dessas medidas podem ser aceitas do ponto de vista moral⁹¹.

88 CASTILHO, Ricardo. **Justiça Social e Distributiva: Desafios para Concretizar Direitos Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 88.

89 RAWLS, John. Op. cit., p. 119

90 RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 120.

91 LYONS, David. **Ética y Derecho**. Barcelona: Editorial Ariel, 1989, p. 132.

Como forma de buscar a resposta para esses casos, Rawls propôs a adoção de alguns princípios básicos de justiça, que segundo ele necessariamente teriam sido eleitos caso os indivíduos estivessem diante da Posição Original. São eles:

Primeiro – cada pessoa deve ter a mais ampla liberdade, sendo que esta última deve ser igual à dos outros e a mais extensa possível, na medida em que seja compatível com uma liberdade similar de outros indivíduos. Segundo – as desigualdades econômicas e sociais devem ser combinadas de forma a que ambas (a) correspondam à expectativa de que trarão vantagens para todos, e (b) que sejam ligadas a posições e a órgãos abertos a todos⁹².

Na elaboração do primeiro princípio, os sujeitos estão preocupados em garantir o direito à liberdade em seu sentido amplo. Preocupam-se, seja qual for o conceito de bem adotado, com que as instituições básicas da sociedade não os discriminem ou os prejudiquem. Por sua vez, o segundo princípio, também chamado de princípio da diferença, tem como finalidade a distribuição de bens e de renda. Tal distribuição nem sempre deverá ser igualitária, mas sim deverá assegurar a maior vantagem possível a todo. Nesse sentido, inicialmente, a totalidade dos bens, rendas, valores e oportunidades deveriam ser repartidos de forma igual, a menos que uma distribuição desigual viesse a trazer mais vantagens para a sociedade em geral⁹³.

O princípio da diferença está intimamente ligado ao princípio da compensação. Este estabelece que as desigualdades de nascimento e de dons naturais são imerecidas, logo, devem de algum modo ser compensadas. Dessa forma, com o objetivo de se garantir uma real igualdade de oportunidades, aqueles que possuíam de menor número de dons naturais e os que tenham nascido nas posições sociais menos favorecidas são merecedores de atenção especial por parte da sociedade. Busca-se, portanto, a igualdade através da compensação das desvantagens⁹⁴.

Trata-se, portanto, de questão intimamente ligada à tutela das pessoas com deficiência. Trata-se de grupo de indivíduos que, por algum motivo, tiveram alguma de suas funções físicas, intelectuais ou sensoriais comprometidas. Nesse sentido, em determinadas situações, a menor quantidade de dom específico pode justificar o recebimento de tratamento compensatório.

92 RAWLS, John. Op. cit., p. 67.

93 RAWLS, John. Op. cit., p. 68-78.

94 RAWLS, John. Op. cit., p. 96.

O princípio da diferença estabelece os fundamentos da cooperação e fraternidade sociais. A mencionada norma goza de fundamental importância, em razão de sua finalidade voltada à minimização da distribuição natural e arbitrária de talentos e recursos. Nesse passo, o aludido princípio tem o objetivo de autorizar a realização de tratamentos diferenciados aos indivíduos menos afortunados, com o fim de se garantir uma igualdade de oportunidades entre eles e os demais membros da sociedade⁹⁵.

“A plausibilidade *prima facie* desse princípio apoia-se na ideia intuitiva de que, em uma sociedade justa, instituições básicas deverão se organizar para neutralizar as desigualdades entre os cidadãos que sejam moralmente arbitrárias, isto é, que resultam da fortuna social ou genética”⁹⁶. Trata-se da busca pela igualdade de recursos ou de bens primários e não da igualdade de bem-estar ou resultados. Defende-se uma distribuição equitativa dos bens escassos. Essa equidade não está ligada a uma distribuição igual dos bens, de modo que todos os indivíduos terminem com igual quantidade. São admitidas parcelas diferenciadas para indivíduos em situações distintas⁹⁷.

Por outro lado, não há nenhum problema nessa diferenciação de talentos, uma vez que tal distribuição decorreu de fatos naturais. Por sua vez, o que pode ser alvo de críticas é o modo através do qual a sociedade lida com essa distribuição natural⁹⁸.

Justamente em razão dessa noção de coletividade dos talentos naturais é que se defende a aplicação do princípio da diferença. Nesse passo, a concessão de tutela diferenciada aos indivíduos menos afortunados teria a finalidade igualar os benefícios decorrentes da utilização desse acervo comum. Trata-se da busca pela neutralização da distribuição natural e arbitrária de talentos e recursos⁹⁹.

Tal entendimento, ademais, apresenta-se plenamente aplicável às pessoas com deficiência. Estas são entendidas como sendo aquelas que, em razão da interação entre uma alteração física, mental ou sensorial e o meio ambiente, apresentam alguma desvantagem para o exercício de algumas atividades consideradas cotidianas.

As referidas desvantagens decorrem, assim, da “falta de sorte” que tais indivíduos tiveram na loteria natural. Como resultado, foram providos com um menor número dos ditos

95 VITA, Álvaro de. **Justiça liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 42.

96 VITA, Álvaro de. Op. cit., p. 47.

97 VITA, Álvaro de. Op. cit. p. 48.

98 VITA, Álvaro de. Op. cit., p. 48.

99 VITA, Álvaro de. Op. cit., p. 48.

talentos naturais. Por conseguinte, são merecedores de tutela diferenciada com o fim de se igualar os proveitos decorrentes do acervo comum.

A justificação do princípio de diferença se apoia na ideia de que em uma sociedade democrática desigualdades imerecidas devem ser compensadas; e o estabelecimento de instituições políticas e econômicas que de formas diversas realizem essa compensação é uma pré-condição para que cada um (e não só os naturalmente privilegiados) possa exercer sua liberdade no sentido liberal do termo: a liberdade de escolher e de realizar os objetivos e fins que se julga valioso na própria vida¹⁰⁰.

Observa-se, assim, que a concessão de tratamento diferenciado não visa proporcionar “regalias” aos menos afortunados¹⁰¹, mas sim objetiva que este tenha plena condição de elaborar e por em prática os seus planos de vida sem que sejam impedidos pelo seu menor número de talentos ou recursos recebidos da natureza. Busca-se assegurar a autonomia dos sujeitos, fazendo com que tanto os dotados de maior número de dons quanto os com menor quantidade tenham iguais possibilidades de decidir e guiar suas vidas.

O Estado, por sua vez, tem importante papel nessa empreitada de equiparação de oportunidades. Como exemplo, pode-se citar a tutela educacional especializa. A concessão de tratamento distinto aos indivíduos com deficiência visa, sobretudo equipara as condições entre as pessoas com e sem deficiência. A utilização de materiais e instrumentos diferenciados (e que podem inclusive, em alguns casos, ser mais onerosos para os cofres públicos) busca assegurar que os sujeitos com deficiência, ao final de sua formação, tenham uma gama de conhecimento equiparável àquela obtida por uma pessoa sem deficiência. Com isso, anula-se (ou, ao menos, mitiga-se) as desvantagens decorrentes do menor número de talentos naturais recebidos pelos sujeitos em questão.

A sociedade deve ser organizada de modo que a justiça processual seja aplicada. Sendo assim, por mais que a situação se altere, sempre será possível se alcançar uma distribuição justa. Para tanto, são necessárias determinadas instituições de fundo (*background institutions for distributive justice*)¹⁰². Podem ser citadas como fazendo parte desse grupo:

100 VITA, Álvaro de. **Justiça liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 53.

101 A teoria de Rawls não propõe uma distribuição igual de bens primários sem que haja uma contrapartida em trabalho. Salvo nos casos em que o indivíduo possua algum problema de saúde ou esteja em uma situação de desemprego involuntário, deverá sempre prestar sua contribuição laboral. VITA, Álvaro de. Op. cit., p. 67.

RAWLS, John. **A theory of justice**: revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999. Livro Digital. p. 242 e SS; e RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: WMF Martins Fontes . 2011, p. 27.

constituição justa, processo político, igualdade de oportunidades no campo educacional, cultural, econômico e profissional e, por fim, um mínimo social garantido pelo Estado¹⁰³.

Em suma, o Governo deve se organizar com a criação de diversas agências ou entidades que busque garantir a chamada justiça distributiva. Cabe ao Estado manter mecanismos através dos quais possam ser aplicadas as diversas regras procedimentais indicadas pela Teoria da Justiça de John Rawls, a fim de que seja buscada uma efetiva liberdade e igualdade entre os membros da sociedade¹⁰⁴.

Observa-se, pois, o importante papel do sistema de ensino na promoção dos princípios de justiça indicados pelo Autor, sobretudo no que se refere à igualdade de oportunidades buscada pelo princípio da diferença. Por sua vez, como meio de equiparação de pontos de partida, a educação deve se moldar às diversas características dos seres humanos, com o fim de ser garantida uma tutela adequada aos membros da sociedade que dela necessitem.

O que Rawls pretende em sua teoria da justiça é possibilitar que o indivíduo realize o seu próprio plano de vida. Para ele uma sociedade justa deve, na medida do possível, tentar igualar os seus membros, para que se possibilite que o que ocorra com suas vidas fique sob sua própria responsabilidade. Sendo assim, a teoria da justiça deve atuar de forma a evitar que as pessoas sejam beneficiadas ou prejudicadas por circunstâncias alheias a sua própria vontade¹⁰⁵.

Em síntese, a sociedade deve ser guiada por dois princípios de distribuição. O primeiro seria o “princípio da contribuição” segundo o qual as instituições sociais devem atuar de forma a compensar a boa ou a má sorte. O segundo seria o “princípio da responsabilidade individual” que diz que os arranjos sociais devem permitir que o sujeito arque com os resultados de suas próprias atividades individuais¹⁰⁶.

103 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad, Vamireh Chacon. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 214.

104 Tais instituições deveriam ser financiadas através da taxação de renda e do consumo, observando-se, sempre que possível, uma tributação progressiva, de modo que todos contribuíssem na proporção de sua capacidade financeira. RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad, Vamireh Chacon. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 214.

105 Nesse sentido, se uma pessoa igualada em suas circunstâncias decide não trabalhar e dedicar-se ao ócio, o eventual nível de vida inferior aos dos demais será plenamente justificado, uma vez que decorreu de sua própria atitude. Atribui-se, assim, um grau de responsabilidade ao indivíduo por suas escolhas. GARGARELLA, Roberto. GARGARELLA, Roberto. **A Teoria da Justiça Depois de Rawls: Um Breve Manual de Filosofia Política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008, p. 27.

106 GARGARELLA, Roberto. Op. cit., p. 29.

Essa ideia de compensação das desventuras decorrentes da “loteria natural” é resultante da concepção de acervo comum defendida por Rawls. Segundo ele, ninguém merece as capacidades e talentos que possui e, por conseguinte, não terá direito que a sociedade o recompense ou o puna em decorrência dos referidos fatores. Todos os talentos naturais fariam parte de um acervo comum da sociedade, razão pela qual nenhum indivíduo poderia invocar algum talento como próprio, com o objetivo de se apropriar de modo exclusivo dos frutos que obtenha com ele.

Essa negação da propriedade pessoal dos talentos e capacidades de cada indivíduo, não tem como finalidade afastar a posse e o gozo de suas habilidades, mas sim visa a eliminar o direito de exclusiva propriedade sobre todos os lucros que são gerados a partir de tais recursos¹⁰⁷.

Observa-se, assim, que a ideia de compensação das desvantagens naturais se apresenta como um dos pilares para a fundamentação dos direitos das pessoas com deficiência. Estes, por algum fato da natureza ou algum acidente, podem apresentar um grau de talentos naturais inferior ao dos demais membros da sociedade.

Destaque-se que nem sempre a deficiência acarretará uma dificuldade na vida do indivíduo. A problemática dos direitos dessas pessoas, hoje em dia, está ligada às eventuais dificuldades reais sofridas por cada um. Tratamentos desiguais serão necessários na medida em que a característica própria da pessoa o coloque em desvantagem. Essa diferenciação visa possibilitar que os indivíduos possuam uma vida autônoma e compatível com o nível de tratamento concedido aos demais membros da sociedade¹⁰⁸.

O princípio da igualdade de oportunidades tem como finalidade diminuir as diferenças concretas existentes entre os indivíduos de uma sociedade, fazendo com que eles se situem em posições iguais quando da realização dos seus planos de vida. Dessa forma, a aludida norma objetiva a concessão de tratamento diferenciado às pessoas com deficiência apenas nos casos em que se faça necessário. Nas outras situações os mencionados sujeitos deverão competir de igual para igual com os demais integrantes da sociedade. Observa-se, assim, uma nítida compatibilidade entre os referidos preceitos teóricos e o modelo social de deficiência.

Ademais, pode-se afirmar que os direitos das pessoas com deficiência nada mais são do que especificações dos direitos de uma forma geral. Segundo Bobbio, as características

107 GARGARELLA, Roberto. Op. cit., p. 40.

108 LEITE, Flávia Piva Almeida. **O Município Acessível à Pessoa Portadora de Deficiência: o direito à eliminação das barreiras arquitetônicas**. São Paulo: RCS Editora, 2007, p. 90.

específicas de determinados indivíduos devem ser consideradas durante a tutela de direitos dos mesmos¹⁰⁹. Nesse passo, as singularidades de cada sujeito com deficiência deverão ser consideradas durante o processo de concessão dos seus direitos, fazendo com que a tais indivíduos se situem num patamar de igualdade de oportunidades em relação aos demais.

Destaque-se que ainda devem ser realizados avanços na conceituação de deficiência. O modelo social ainda não se encontra plenamente adotado pelas normas jurídicas brasileiras. Contudo, vem ganhando força, sobretudo, após a recepção da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

No entanto, ao menos no campo pedagógico, observa-se a existência de textos legais que possibilitam a utilização do modelo social de deficiência. Nesse sentido, são levadas em consideração as singularidades de cada sujeito, sobretudo no momento da escolha das ajudas técnicas e da modalidade de ensino. Por sua vez, essas questões serão melhor discutidas no capítulo seguinte.

109 BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nov. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 58-59.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO TRATAMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO

2.1 Direito à Educação das Pessoas com Deficiência

De acordo com o modelo social de deficiência defendido no presente trabalho, os sujeitos somente poderão gozar de uma tutela diferenciada nos casos em que a sua condição lhe traga alguma desvantagem em relação aos demais membros da comunidade. Ao se afirmar que a deficiência deve ser vista apenas uma das características dos seres humanos, deverá ela ser encarada com naturalidade e, por conseguinte, não ser vista como um fator que deve gerar piedade em relação às pessoas que possuem essa peculiaridade.

Nesse passo, observa-se que o aludido modelo guarda consonância com os pensamentos defendidos por John Rawls. A partir de sua teoria da justiça, sobretudo no que se refere ao princípio da igualdade de oportunidades e ao princípio da diferença, fundamentam-se as prestações diferenciadas que eventualmente o indivíduo com deficiência possa necessitar.

Dentro dessa perspectiva, uma das formas de se assegurar a igualdade de oportunidades é através da prestação de ensino especializado. Consiste em mecanismo voltado à garantia do acesso dos indivíduos com deficiência ao conteúdo e à possibilidade de aprendizagem, em equivalência de chances em relação aos sujeitos sem deficiência. Configura-se, assim, um meio de se posicionar todos os cidadãos em semelhante ponto de partida, a fim de que cada um possa, em paridades de armas, elaborar e por em prática os seus planos de vida.

Conforme será demonstrado, a legislação pátria encontra-se exaustivamente regulamentada no que se refere ao direito social à educação, inclusive no tocante ao ensino especializado. No entanto, surgem problemas relacionados à efetivação do direito em questão, sobretudo quanto à possibilidade ou não de se adotar um ensino inclusivo nas classes regulares.

Nesse sentido, o presente capítulo será voltado ao debate sobre a educação tanto sob o ponto de vista de um direito quanto de um meio de difusão do modelo social de deficiência e da promoção da igualdade de oportunidades.

O ensino apresenta-se como um importante instrumento na busca pela concretização da igualdade de oportunidades. A garantia de uma educação adequada às necessidades e

peculiaridades de cada indivíduo consiste em um meio de se garantir condições equivalentes de desenvolvimento pessoal.

A promoção de ambiente escolar acessível, concessão de interprete de LIBRAS, livros em Braile, profissionais devidamente qualificados, entre outras, configura uma forma de se possibilitar que o sujeito com deficiência tenha igual acesso ao conteúdo ministrado pelas escolas. Trata-se da disponibilização de ferramentas voltadas a remoção das eventuais barreiras de aprendizagem, por meio de apoios específicos de acordo com as características biopsicossociais de cada aluno.

Cumprido salientar que nem todas as pessoas com deficiência necessitam de uma tutela diferenciada no âmbito pedagógico. O denominado ensino especializado é voltado aos alunos que apresentam algum tipo de necessidade especial. Trata-se de um conceito que não se confunde com o de deficiência. As necessidades educacionais especiais abrangem todo e qualquer caso em que o aluno careça de um serviço diferenciado, tendo em vista suas características pessoais²¹⁶.

Ordinariamente, vinculou-se o aluno com necessidades especiais à figura do sujeito com deficiência, tendo em vista que, na maioria das situações, são os referidos indivíduos que precisam de algum tipo de tratamento diferenciado no âmbito escolar. Contudo, é considerado como aluno com necessidades educacionais especiais, todo aquele que fuja dos padrões estabelecidos como ordinários. Nesse passo, indivíduos com déficit de aprendizagem ocasionado por questões estranhas à deficiência e até mesmo os sujeitos com altas habilidades são exemplos de indivíduos que são carecedores de um ensino especializado e, por conseguinte, são denominados de pessoas com necessidades educacionais especiais²¹⁷.

Por outro lado, não podem ser traçados critérios objetivos que vinculem determinadas necessidades a certo tipo de deficiência. Os efeitos da deficiência na esfera educacional são variáveis. Ainda que se esteja tratando de pessoas possuidoras de um mesmo tipo de deficiência, gozam elas de peculiaridades diversas no que se refere à eventual necessidade de utilização de apoios técnicos.

Essas considerações permitem concluir que identificar a natureza da deficiência e considerá-la como único critério de abordagem das desvantagens escolares, ‘comunica’ pouco acerca das necessidades educacionais a serem supridas na escola. Dizendo de outro modo, não

²¹⁶ CARVALHO, Rosita Edler. **Removendo Barreiras para a Aprendizagem**: educação inclusiva. 8 ed. Porto Alegre: Mediação, 2009, p. 41.

²¹⁷ CARVALHO, Rosita Edler. Op. cit., p. 40-44.

existem critérios objetivos e confiáveis para relacionar a deficiência – como atributo isolado do indivíduo – e as dificuldades de aprendizagem que enfrenta, pois a maioria destas é devido às condições educacionais precárias, incapazes de suprir-lhe as necessidades²¹⁸.

Nesse passo, reforça-se, mais uma vez, a importância da adoção de um critério social de conceituação da deficiência. Cada aluno deverá ser analisado de forma isolada a fim de serem encontrados seus possíveis impedimentos decorrentes da deficiência. Com isso, não só o indivíduo, mas também o ambiente escolar é levado em consideração na indicação do tratamento diferenciado que farão jus os alunos em questão.

Destaque-se que o presente trabalho não adota como temática central a educação voltada às pessoas com necessidades especiais por se tratar de grupo mais abrangente. Busca-se examinar o campo restrito do ensino destinado às pessoas com deficiência, sejam elas carecedoras de uma tutela diferenciada ou não. Nesse passo, a discussão envolve não só o grupo dos alunos com deficiência e necessidades educacionais especiais, mas também os alunos com deficiência e que sequer precisam de qualquer medida diferenciada de ensino.

Em pesquisa realizada na cidade de Belo Horizonte, a socióloga da educação Maria Ligia de Oliveira Barbosa analisou 24 escolas públicas, sendo 12 estaduais e 12 municipais, a fim de se observar como o ambiente escolar, sobretudo no que se refere à qualidade do ensino ministrado, influencia no aprendizado final do aluno. No referido estudo, foi feita uma análise do problema do nivelamento dos alunos no plano das oportunidades educacionais. Examinou-se como a qualidade do ensino ministrado pode minimizar ou agravar as desvantagens pessoais de cada indivíduo²¹⁹.

A autora partiu do pressuposto de que a escola deve oferecer ao sujeito serviços que anulem as eventuais diferenças de origem social e de nível de habilidade, a fim de se proporcionar um mesmo grau de oportunidade educacional a todos os integrantes da rede pública²²⁰.

Constatou-se que as escolas consideradas como sendo de boa qualidade tendem a proporcionar um melhor desempenho aos seus alunos independentemente de suas características pessoais. Por sua vez, entende a autora que uma escola de boa qualidade é aquela apta a cumprir adequadamente suas tarefas propriamente escolares, assim como

²¹⁸ CARVALHO, Rosita Edler. Op. cit., p. 42-43.

²¹⁹ BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. **Desigualdade e Desempenho**: uma introdução à sociologia da escola brasileira. Belo Horizonte: Argumentvm, 2009, p. 183.

²²⁰ BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. Op. cit., p. 183.

ensinar o educando a ler, escrever e lidar com conceitos matemáticos e científicos, independentemente das características pessoais de seu alunado²²¹.

Durante seus estudos, a referida socióloga da educação estabeleceu uma série de características que influenciam o potencial de cada instituição de ensino²²². Destaque-se que a referida pesquisa não utilizou a deficiência como um dos parâmetros que colocam os alunos em diferentes pontos de partida para o aprendizado, mas sim outros aspectos tais como cor, renda familiar, nível de escolaridade dos pais, gênero, entre outros. Contudo, seus resultados podem ser levados em consideração no que se refere às dificuldades de se garantir uma rede pública de ensino com uniformidade de desempenho educacional e que proporcione aos seus alunos uma compensação das eventuais dificuldades pessoais. Objetiva-se, assim, ser equiparado o grau de aprendizagem dos diferentes educandos.

Em idêntico sentido, a qualidade do ensino dedicado às pessoas com deficiência poderá servir como fator de nivelamento de seu ponto de partida em relação aos alunos sem deficiência. Trata-se da concessão de uma tutela diferenciada a fim de se assegurar uma equivalência de oportunidades educacionais. Por conseguinte, possibilita-se que os sujeitos com deficiência disponham de instrumentos para elaboração e execução de seus planos de vida.

2.1.1 O Direito Fundamental à Educação

A promoção do ensino está diretamente ligada ao princípio da República Federativa do Brasil, bem como à consecução de seus objetivos fundamentais – construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos²²³.

Sob o ponto de vista individual, constata-se que a educação proporciona meios para que o indivíduo possua uma livre determinação e, por conseguinte, goze de maior autonomia

²²¹ BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. Op. cit., p. 185.

²²² Os aludidos critérios são: papel do diretor da escola; expectativa que os professores e demais profissionais da escola têm sobre os alunos; existência de ambiente ordenado, que indique com clareza aos alunos e professores o propósito da instituição; existência de objetivos escolares claramente estabelecidos; relação entre o tempo dos alunos na escola e o período efetivamente em sala de aula; estratégias de capacitação dos professores; e grau de assistência que as instâncias superiores da rede educacional prestam às escolas. BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. op. cit., p. 186-194.

²²³ GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, nº 56, set.-dez. 2005, p. 174.

para a elaboração e realização de seus planos de vida. Trata-se de um direito voltado à formação pessoal, proporcionando-se, assim, um maior grau de instrução, de análise crítica de sua realidade e de interação com o restante da comunidade²²⁴.

Pode-se afirmar que os direitos sociais exercem um importante papel para a efetivação de direitos considerados de primeira geração. Nesse sentido, o direito individual de escolha da profissão, por exemplo, está intimamente ligado ao direito social à educação. Por meio da promoção do ensino, o Estado capacita o indivíduo para que ele possa escolher sua área de atuação profissional²²⁵.

Tamanha a importância do referido direito que o Legislador constitucional impôs uma aplicação, no sistema educacional, de um percentual mínimo das receitas decorrentes de impostos. Segundo o art. 212 da Lei Maior, a União deverá investir ao menos 18% das referidas verbas e, por sua vez, Estados, Distrito Federal e Municípios deverão aplicar valor igual ou superior a 25% dos valores obtidos com impostos. Nesse sentido, ao lado do direito à saúde (que também possui percentual mínimo de investimentos), observa-se que o direito à educação foi eleito pela Constituição como um dos direitos fundamentais que deveriam ser prioritariamente efetivados.

Ademais, a não observância das referidas normas constitucionais pode acarretar, inclusive, a intervenção no Estado relapso (art. 34, VII, e) ou no Município displicente (art. 35, III)²²⁶. Adverte Orlando Rochadel Moreira sobre a excepcionalidade da medida interventiva. Segundo o autor, foi feita uma equiparação do grau de relevância do investimento mínimo em saúde e educação a situações relacionadas à manutenção da

²²⁴ GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. Op. cit., p. 175.

²²⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: críticas e parâmetros. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 521.

²²⁶ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

[...]

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

[...]

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

integridade nacional, ao afastamento de invasão estrangeira ou de uma entidade da Federação em outra, à grave comprometimento da ordem pública etc.²²⁷

Os direitos fundamentais, independentemente de sua dimensão, possuem um caráter negativo e um prestacional. O caráter negativo consiste na atribuição de uma esfera individual de liberdade ao indivíduo, na qual o Estado não pode interferir. No tocante ao caráter prestacional dos direitos fundamentais, este diz respeito ao direito da pessoa de exigir prestações positivas por parte do Estado²²⁸.

Em que pesem as distinções apontadas, não se deve olvidar que também os direitos sociais prestacionais apresentam uma dimensão negativa, porquanto a prestação que constitui o seu objeto não pode ser imposta ao titular em potencial do direito, assim como os próprios direitos de defesa podem, consoante já ressaltado, reclamar uma conduta positiva por parte do Estado, como ocorre com determinados direitos fundamentais de cunho procedimental, alguns direitos políticos e direitos que dependem de concretização legislativa, de tal sorte que se aponta corretamente para uma interpenetração entre ambos os grupos de direitos fundamentais também no que concerne ao seu objetivo²²⁹.

Observa-se, assim, que as dimensões dos direitos fundamentais não passam de artifício didático para sua compreensão de acordo com o contexto histórico em que se originaram. Sua divisão não mais comporta a ideia de que os direitos de primeira dimensão corresponderiam àqueles em que se exige apenas uma omissão do Estado na esfera do particular, ao passo que os chamados direitos de segunda dimensão abrangeriam as situações em que o Poder Público deve realizar condutas positivas. Independentemente da dimensão em que estejam inseridos, os direitos fundamentais apresentam caráter negativo e caráter prestacional²³⁰.

Cite-se o exemplo do direito à integridade física e à propriedade privada. Ambos fazem parte da primeira dimensão dos direitos fundamentais, a qual, a princípio, requer uma abstenção do Poder Público face ao indivíduo. Contudo, tais direitos também exigem que o Estado mantenha aparato policial e judiciário destinados ao combate da criminalidade. Dessa forma, mostra-se necessária a realização de prestações positivas por parte do Estado, para que tais direitos sejam resguardados.

²²⁷ MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas Públicas e Direito à Educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.116.

²²⁸ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Um olhar crítico-deliberativo sobre os direitos sociais no Estado democrático de direito. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: 2008, p. 95.

²²⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009, p. 253.

²³⁰ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Op. cit., p. 96.

Por sua vez, no que tange o direito à educação, a Constituição Federal de 1988 prevê de forma clara suas duas vertentes. Como típico direito social, obriga o Estado a oferecer ensino gratuito na rede regular de ensino. Por outro lado, também são previstas liberdades no âmbito educacional. Conforme dispõe o artigo 206, II da Norma Fundamental, constitui princípio da educação a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber²³¹.

Nesse passo, o Estado não tem apenas o dever de realizar prestações positivas, relacionadas à garantia de ensino a todos, mas também deve se omitir, fazendo com que seja possibilitada a liberdade pedagógica. Esta é representada tanto pela liberdade de cátedra propriamente dita atribuída às instituições de ensino, quanto pela liberdade de escolha dos pais e responsáveis, no que se refere à escolha da unidade educacional que será frequentada pelo menor²³².

A Constituição Federal prevê, ainda, em seu art. 209, que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e que haja autorização e avaliação de qualidade por parte do Poder Público²³³. Reforça-se, assim, a dimensão individual do direito à educação, ao se proporcionar, inclusive, a possibilidade de se escolher matricular-se em instituição não integrante da rede pública de ensino²³⁴.

“Assim, é possível falar numa dimensão não-prestacional do direito à educação, consistente no direito de escolha, livre, sem interferências do Estado, quanto à orientação educacional, conteúdos materiais e opções ideológicas”²³⁵. No entanto, essa não intervenção do Estado no âmbito da liberdade educacional não significa a total impossibilidade de o Poder Público editar normas sobre o ensino. Ademais, própria Constituição Federal, em seus artigos 22, inc. XXIV, estabelece a competência da União para editar regras e princípios relacionados às diretrizes e bases da educação nacional²³⁶.

²³¹ TAVARES, André Ramos. *Direito Fundamental à Educação*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: 2008, p. 776.

²³² TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 777.

²³³ Atualmente, compete ao Ministério da Educação (MEC) a tarefa de autorizar o funcionamento das instituições de ensino, bem como de avaliar suas atividades.

²³⁴ TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 777.

²³⁵ TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 777.

²³⁶ TAVARES, André Ramos. Op. cit., p. 777.

A liberdade educacional preconizada pela Constituição Federal não afasta de forma absoluta a intervenção do Estado na rede privada, uma vez que esta se submeterá às diretrizes educacionais editadas pelo Governo. Ademais, o próprio art. 210 da Constituição de 1988 traz de forma clara o dever de a União fixar conteúdo mínimo a ser ministrado no ensino fundamental. Busca-se, dessa forma, que as redes pública e privada forneçam uma quantidade mínima de conhecimento aos seus alunos, nada impedido que em seus programas estejam incluídas matérias não obrigatórias.

Por outro lado, a Lei Maior estabelece ainda que o ensino religioso deverá integrar a grade acadêmica nos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, porém sua matrícula será facultativa (art. 210, §1º). Assegura-se, mais uma vez, a dimensão negativa do direito à educação, quando veda o ensino religioso obrigatório. Resguarda-se, por conseguinte, a liberdade de crença individual.

No que se refere à dimensão prestacional do referido direito, depreende-se da leitura do *caput* do art. 205 da Constituição Federal de 1988, que o dever do Estado não se limita apenas a aspectos quantitativos - número de vagas existentes nas escolas públicas -, mas também a questões qualitativas - existência de escolas e professores capazes de proporcionar um ensino adequado²³⁷. Seguindo essas orientações, além das vagas disponibilizadas na rede pública, o ensino ali ministrado deverá atender aos seguintes objetivos: desenvolvimento pleno da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Para que sejam alcançados tais objetivos, a Norma Fundamental estabelece uma série de princípios orientadores do Sistema de Ensino Nacional. O acesso e permanência na escola deverão ser guiados pela igualdade de oportunidades entre as diferentes pessoas. O ensino deverá, ainda, ser público nas instituições oficiais, bem como deverá ser garantido um padrão mínimo de qualidade²³⁸.

A Constituição Federal prevê, ainda, a necessidade de o Estado assegurar o ensino fundamental obrigatório e gratuito (art. 208, inc. I) e o dever de se garantir atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência (art. 208, inc. III). Observa-se, assim, que o Poder Público passou a assumir a obrigação de prestar a educação a todo e qualquer indivíduo, independentemente de possuir ou não deficiência. Ademais, tal atividade de

²³⁷ MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas Públicas e Direito à Educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 106.

²³⁸ SOUZA, Motaury Ciochetti de. O ensino infantil como direito público subjetivo da criança portadora de deficiência. *In*: Araujo, Luiz Alberto David (Coord.). **Defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p 266.

inclusão dos alunos com deficiência deve ser realizada através da disponibilização de atendimento educacional especializado, ou seja, concessão de ajudas técnicas destinadas a diminuição dos eventuais impedimentos decorrentes da deficiência.

Por outro vértice, deve-se analisar, ainda, a fundamentalidade das referidas normas constitucionais. O art. 5º, §2º da Lei Maior traz expressa previsão da existência de direitos fundamentais elencados em outros pontos da Constituição Federal, bem como em tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. No entanto, resta saber se todas as normas constitucionais que tratam do ensino podem ser consideradas como direitos fundamentais.

Ao tratar do direito à educação, o constituinte adotou como técnica legislativa a sua previsão no art. 6º como direito fundamental social. Aspectos relacionados ao ensino constam, também, dos arts 205 a 214. Contudo, conforme defende Ingo Sarlet, somente as normas previstas nos arts. 205 a 208 da Carta Magna são “[...] integrantes da essência do direito fundamental à educação, compartilhando, portanto, a sua fundamentalidade material e formal²³⁹”.

Por sua vez, os demais dispositivos inseridos na Constituição Federal relacionados ao direito em questão²⁴⁰ são considerados apenas como sendo normas de cunho organizacional e procedimental, gozando de status jurídico-positivo idêntico ao das demais previsões constitucionais²⁴¹.

Observa-se, assim, que o direito fundamental à educação está claramente definido na Constituição Federal de 1988. Nesta estão presentes normas que garantem não só o acesso dos indivíduos ao sistema público de ensino – garantia da existência de vagas em escolas públicas – mas também resguardam o direito de uma educação de qualidade que proporcione o pleno desenvolvimento do indivíduo, seu preparo para o exercício da cidadania e sua capacitação para o trabalho.

Por outro lado, não só a norma constante do artigo 6º da Constituição Federal, pode ser considerada como possuidora de caráter fundamental. As disposições que veiculam

²³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009, p. 332.

²⁴⁰ Os arts. 209 a 211 estabelecem as condições e estrutura das instituições públicas e privadas pertencentes ao sistema nacional de educação. Já no art. 212 e 213 são elencadas regras sobre o financiamento da rede de ensino e a aplicação e distribuição dos recursos públicos na esfera educacional. Por fim, o art. 214 institui o plano nacional de educação, bem como fixa seus objetivos.

²⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 333.

princípios, objetivos e diretrizes educacionais, previstas nos artigos 205 e 208 da Lei Maior, também gozam de fundamentalidade, uma vez que integram a essência do direito à educação.

2.1.2 O Direito Fundamental ao Tratamento Educacional Especializado

Conforme exposto em linhas precedentes, o direito fundamental à educação, tal qual disposto na Constituição Federal de 1988, está vinculado a princípios, objetivos e diretrizes, que têm como finalidade assegurar uma qualidade mínima do ensino aos indivíduos de uma forma geral. Nesse contexto, o referido diploma normativo, através de seu art. 208, inc. III, fixa o dever de o Estado efetivar a educação mediante a garantia de atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência.

Destaque-se que as normas elencadas no mencionado enunciado constitucional, com base no art. 5º, §2º da Lei Maior, são consideradas como sendo direitos fundamentais sociais. Dessa forma, as pessoas com deficiência não só têm o direito ao acesso à educação, como também à concessão de meios através dos quais sejam reduzidas ou eliminadas as possíveis desvantagens ocasionadas pela deficiência.

O atendimento educacional especializado decorre do processo de especificação indicado por Norberto Bobbio, por intermédio do qual são consideradas as características específicas de determinados grupos e indivíduos durante a tutela de direitos dos mesmos²⁴². Nesse passo, as singularidades dos sujeitos com deficiência deverão ser ponderadas durante o fornecimento de ensino por parte do Estado, fazendo com que a tais indivíduos sejam efetivamente possibilitados meios de aprendizagem.

Por sua vez, o Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008 - que trata do apoio técnico e financeiro prestado pela União aos sistemas públicos de ensino dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no que se refere à oferta de atendimento educacional especializado -, define a referida modalidade educacional como sendo “o conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucionalmente, prestado de forma complementar ou suplementar à formação dos alunos no ensino regular”²⁴³.

A partir da leitura do aludido dispositivo, verifica-se que tais medidas visam promover amplas condições de acesso, permanência e aprendizagem nas classes da rede regular de ensino aos alunos com necessidades educacionais especiais, incluindo-se nesse

²⁴² BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nov. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 58-59.

²⁴³ Art. 1º, §1º, do Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008.

grupo sujeitos com deficiência. Busca-se, dessa forma, a eliminação das eventuais dificuldades apresentadas por tais pessoas durante o processo de frequência escolar.

No que se refere aos alunos com deficiência, destaque-se que tal atendimento é dotado de características peculiares, de acordo com o tipo de deficiência e da manifestação desta em cada indivíduo. Deverão ser observadas as necessidades específicas do aluno, sejam elas relacionadas à estrutura material (meio ambiente escolar acessível, equipamentos e materiais didáticos diferenciados, entre outros) ou profissional (presença de intérprete de libras etc.).

São ajudas técnicas que facilitam o trabalho de inclusão da pessoa com deficiência nas classes comuns e na sociedade. Como exemplo, pode-se citar a disponibilização: de um ambiente escolar fisicamente acessível, de intérpretes da Língua brasileira de sinais (LIBRAS), do ensino do código Braille, de Sorobans, entre outros.

Visualiza-se, assim, que tais medidas buscam justamente a inclusão do sujeito com deficiência no meio acadêmico. O tratamento educacional diferenciado tem como objetivo a garantia de que os alunos com deficiência tenham a possibilidade de internalizar conhecimento em igualdade de condições em relação aos demais alunos sem deficiência. Ademais, a referida tutela diferenciada goza, inclusive, de status de direito fundamental, uma vez que integra a essência do direito à educação.

2.2 As Pessoas com Deficiência e o Acesso à Rede Regular de Ensino

No tocante à educação de alunos com deficiência, observa-se que basicamente dois modelos ainda são oficialmente adotados, quais sejam: o ensino especial e o ensino inclusivo. Grandes são as diferenças entre uma forma e outra de lecionar, conforme será demonstrado.

A educação especial tem como característica a utilização de classes destinadas exclusivamente aos alunos com deficiência. Todos aqueles que não se enquadrem nos padrões considerados normais pela sociedade deveriam estar reunidos em salas específicas separadas da rede regular de ensino. Essa utilização exclusiva de salas de aulas segregadas teve origem com o modelo médico de educação, segundo o qual as eventuais dificuldades apresentadas por tais alunos decorreriam de sua própria deficiência. Por conseguinte, tal modelo defende

um tratamento “remediador”, com a realização de procedimentos que, em tese, seriam destinados à diminuição das características decorrentes da deficiência²⁴⁴.

Na atualidade, a referida prática educacional deve ser utilizada apenas em casos excepcionais, uma vez que pode acarretar uma falsa percepção da realidade por parte dos alunos com deficiência²⁴⁵. O isolamento de tais indivíduos, inserindo-os em padrões incompatíveis com os encontrados fora das salas de aulas, pode acarretar prejuízos relacionados à inserção social do aluno.

Por sua vez, a educação inclusiva é pautada pelo princípio da diversidade de alunos na sala de aula. Para tanto, são reunidos alunos com e sem deficiência na mesma classe. São garantidos, ainda, todos os meios necessários para a adaptação do sujeito ao programa educacional²⁴⁶. Uma das técnicas de apoio mais comuns consiste na utilização das salas de recursos multi funcionais, onde são desenvolvidas atividades, no contraturno das aulas regulares, voltadas ao estímulo das habilidades individuais²⁴⁷.

Trata-se na mescla de frequência à sala regular e à sala de recursos multi funcionais. Na primeira, é ministrado o conteúdo programático referente ao ano letivo que o indivíduo está cursando. Em alguns casos, são concedidos instrumentos específicos para o acesso ao teor das exposições dos professores, cite-se como exemplo a disponibilização de intérprete de LIBRAS na hipótese de surdez. Por sua vez, nas salas de recursos multi funcionais, são prestados serviços, no horário oposto ao do ensino regular, voltados ao aguçamento de habilidades do educando, como, por exemplo, coordenação motora, raciocínio lógico, entre outras²⁴⁸.

Por outro vértice, deve-se destacar que tal modalidade de ensino não se confunde com a educação integracionista (ou integradora). Esta pode ser apontada como sendo um meio termo entre o ensino especial e o ensino inclusivo. Na referida modalidade, muito embora se

²⁴⁴ ODEH, Muna Muhammad. **O atendimento educacional para crianças com deficiência no Hemisfério Sul e a integração não-planejada: implicações para as propostas de integração escolar**. Disponível em: http://www.marilia.unesp.br/abpee/homepageabpee04_06/artigos_em_pdf/revista6numero1pdf/r6_art02.pdf. Acesso em: 18.9.2009.

²⁴⁵ SOARES, Maria Aparecida Leite. Os Processos de Inclusão e Exclusão das Crianças Jovens Surdas como Estratégia de Observação do Trabalho Escolar. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **Desigualdade Social e Diversidade Cultural na Infância e na Juventude**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 87.

²⁴⁶ ODEH, Muna Muhammad. Op. cit.

²⁴⁷ FERREIRA, Renata Tereza da Silva. **O Direito Educacional na Constituição Federal e LDB**. 2 ed. São Paulo: Lawbook, 2008, p. 95-105.

²⁴⁸ GARCIA, Silvana Canalle; DE ROSE, Tânia Maria Santana. Rendimento acadêmico e adaptação escolar de alunos participantes na modalidade inclusiva de ensino que combina sala regular e sala de recursos. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 10, n. 01, p. 01-14, jan.-abr. 2004, p. 03.

assegure ao indivíduo com deficiência o direito de acesso às classes comuns, tal possibilidade se encontra limitada à capacidade do próprio educando de se integrar às características do sistema regular de ensino. Neste modelo, a pessoa com deficiência é tratada de maneira exatamente igual às pessoas sem deficiência, não lhe sendo proporcionado, portanto, qualquer instrumento que reduza suas eventuais desvantagens decorrentes da deficiência.

Sendo assim, enquanto que no ensino integracionista são os alunos com deficiência que devem se adequar à rede regular de ensino, no ensino inclusivo é a rede quem deve se adaptar para o recebimento daqueles alunos.

Por sua vez, o art. 208, inc. III da Lei Maior, fixa preferência pela disponibilização de ensino inclusivo, ao estabelecer que o Estado tem o dever de assegurar a educação mediante a garantia de atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

Em seu turno, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), em seu art. 58, dispõe que a educação das pessoas com deficiência deve ser oferecida na rede regular de ensino. Estabelece, ainda, no §2º do citado artigo, a possibilidade da inserção do aluno em classes especiais, desde que não seja possível a sua frequência às classes comuns da rede regular.

Não obstante a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional preveja a possibilidade de ser substituído o ensino regular (salas de aulas comuns) pela educação especial (salas de aulas isoladas), tal troca não pode ser admitida em qualquer caso, principalmente após a recepção, com força de emenda constitucional, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 2007²⁴⁹.

Em seu art. 24 o referido tratado estabelece a obrigação dos Estados Partes efetivarem o direito à Educação das pessoas com deficiência sem qualquer tipo de discriminação, assegurando-os o acesso ao sistema educacional inclusivo em todos os níveis.

A partir das aludidas disposições, a legislação pátria põe fim às eventuais dúvidas relacionadas ao padrão de atendimento educacional que deverá ser adotado. No primeiro

²⁴⁹ Destaque-se que o art. 6º do Decreto 3.298/99, que regulamenta a lei 7.853/89 e dispõe sobre a Política Nacional para a Integração das Pessoas Portadoras de Deficiência, já previa a necessidade de serem estabelecidos mecanismos voltados à aceleração e ao favorecimento da inclusão social dos sujeitos com deficiência, bem como sua inclusão, respeitadas suas peculiaridades, em todas as iniciativas públicas relacionadas à educação.

momento, todas as pessoas com deficiência devem frequentar as salas comuns, no entanto, a depender do caso concreto, pode ser justificada a utilização das classes especiais.

Por outro lado, a convenção internacional sob exame, em seu artigo 24, inciso 1, estabelece que os Estados Partes reconhecem o direito à educação das pessoas com deficiência e reconhecem que sua disponibilização deverá ser orientada pela não discriminação e pela igualdade de oportunidades.

Nos dizeres de Norberto Bobbio, a igualdade de oportunidades “não passa da aplicação da regra de justiça a uma situação na qual existem várias pessoas em competição para a obtenção de um objetivo único²⁵⁰”. Tal princípio tem como finalidade diminuir as diferenças concretas existentes entre os indivíduos de uma sociedade, fazendo com que eles se situem em posições semelhantes quando da busca de determinada prestação.

Deve-se anotar a existência de uma corrente pedagógica denominada inclusionismo total que defende a inserção dos alunos com deficiência nas classes regulares em qualquer situação. Contudo, nos parece mais coerente e favorável ao próprio sujeito com deficiência, a vertente inclusionista do ensino, a qual admite excepcionalmente a existência de salas especiais²⁵¹.

Destaque-se que a educação especial ainda possui importância para a formação das pessoas com deficiências. As classes especiais são recomendadas para os casos cujas necessidades educacionais não possam ser satisfeitas no âmbito do ensino regular. Trata-se da adequação do método de ensino às próprias exigências do aluno. Nas hipóteses em que a aprendizagem do indivíduo possa ser prejudicada pela sua inclusão na rede regular de ensino,

²⁵⁰ BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p.30.

²⁵¹ Cumpre destacar os traços caracterizadores das mencionadas correntes. O inclusionismo (ou proposta de inclusão) é marcado pela ideia de que a escola tem o papel de auxiliar o indivíduo na aquisição de novas habilidades e conhecimentos necessários para sua vida futura. Entende, ainda, que o sujeito com deficiência, a depender do caso, poderá fazer parte de classes comuns ou classes especiais, tendo-se em vista que a capacidade de mudança das escolas regulares é limitada, o que acarretaria uma impossibilidade de adequação a todas as crianças.

Por sua vez, o inclusionismo total (ou proposta de inclusão total) defende que a instituição de ensino tem prioritariamente a função de oferecer oportunidades de socialização dos indivíduos (fazer novas amizades, entrar em contato com grupos culturais diversos, etc.). Por conseguinte, apenas as classes comuns deveriam ser mantidas, sob o argumento da possibilidade de modelagem do ambiente escolar a todas as características do ser humano. MENDES, Enicéia Gonçalves. *Concepções Atuais sobre Educação Inclusiva e suas Implicações Políticas e Pedagógicas*. In: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amelia; TANAKA, Eliza Dieko Oshiro (Org.). **Educação Especial: políticas públicas e concepções sobre deficiência**. Londrina: Eduel, 2003, p. 32-34.

ainda que disponibilizados todos os meios de atendimento diferenciado, tem importante papel o ensino em classes separadas²⁵².

Para alguns tipos de dificuldades (deficiências graves, os graves problemas comportamentais ou desordens sérias na comunicação) pode ser mais restritiva e segregadora a sala de aula regular do que um tipo de colocação mais protegida e estruturada²⁵³.

Consiste, portanto, em medida excepcional, cuja utilização é justificada apenas quando garanta uma maior vantagem pedagógica ao próprio sujeito com deficiência. Nessa linha de entendimento, pode ser citado o exemplo dos alunos surdos que ainda não dominam LIBRAS. Em pesquisa realizada no ano de 2009, na Rede Municipal de Ensino, observou-se que tais indivíduos são inseridos em salas de aula especiais com a finalidade de aprender a linguagem de sinais. Uma vez internalizado o aludido meio de comunicação, passam a ser capazes de entender o conteúdo ministrado pelos professores da sala de aula comum e traduzidos pelos interpretes de LIBRAS²⁵⁴.

Adverte Rosita Edler Carvalho sobre a dificuldade de se precisar quando a carência de aprendizagem decorre de aspectos pessoais do aluno ou quando tem origem em deficiências do sistema escolar. Segundo a autora, servindo-se dessa incerteza, algumas instituições têm recusado a inclusão de pessoas com deficiência nas classes comuns²⁵⁵.

Por outro lado, a tentativa de inclusão a todo custo dos alunos com deficiência nas classes regulares pode esconder um posicionamento preconceituoso, interessado somente em demonstrar uma postura politicamente correta, mas que, em última análise, termina por prejudicar o próprio indivíduo com deficiência. O interesse no desenvolvimento do educando é colocada em segundo plano, dando lugar a uma suposta aceitação da diversidade humana. Lineu Norio Kohatsu destaca o cuidado que se deve ter com posições extremas, tanto de inclusão em classes regulares quanto da manutenção de alunos em salas especiais²⁵⁶.

Verifica-se, assim, a necessidade da adoção do ensino inclusivo por parte do Poder Público, seja pelas disposições constantes da Convenção Internacional sobre os Direitos das

²⁵² CARVALHO, Rosita Edler. **Removendo Barreiras para a Aprendizagem**: educação inclusiva. 8 ed. Porto Alegre: Mediação, 2009, p. 47.

²⁵³ MENDES, Enicéia Gonçalves. Op. cit., p. 34.

²⁵⁴ SANTOS, Rafael Amorim. Pessoas com Deficiência e o Direito à Educação: Uma Análise da Rede Municipal de Ensino de Maceió (Graduação em Direito). Faculdade de Direito de Alagoas. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2009.

²⁵⁵ CARVALHO, Rosita Edler. Op. cit., p. 47.

²⁵⁶ KOHATSU, Lineu Norio. O Preconceito na Escola Especial. In: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amelia; TANAKA, Eliza Dieko Oshiro (Org.). **Educação Especial**: políticas públicas e concepções sobre deficiência. Londrina: Eduel, 2003, p.127-128.

Pessoas com Deficiência, seja pelo fato de que a inserção imotivada de alunos com deficiência em classes de aula isoladas contraria, inclusive, o objetivo educacional do pleno desenvolvimento do indivíduo, uma vez que coloca o educando em um ambiente não condizente com a realidade social.

No entanto, a inclusão do indivíduo depende, em grande parte, do atendimento educacional especializado a ele fornecido. Nesse sentido, é necessário o investimento em livros, estrutura física, capacitação dos professores, entre outras formas de apoio²⁵⁷.

Ademais, na perspectiva do ensino inclusivo a deficiência é tratada como apenas mais uma das diversas características do ser humano e o ambiente escolar é transformado em meio de inserção social dos sujeitos em questão. Tais peculiaridades fundamentam o dever de o Estado adotar o referido modelo durante a elaboração de suas Políticas Públicas educacionais.

Trata-se da aplicação do princípio da diferença e do princípio da compensação, no sentido de serem observadas as especificidades de cada indivíduo a fim de que se possam alcançar os objetivos qualitativos do direito à educação. Nesse diapasão, deve-se buscar a inclusão do aluno nas salas regulares, com a concessão de atendimento especializado, ou, de forma excepcional, sua inserção nas classes especiais. Ressalte-se que em ambos os casos a opção adotada decorrerá das características específicas de cada educando.

De uma forma geral, o ensino deve ser voltado ao pleno desenvolvimento do indivíduo, seu preparo para o exercício da cidadania e sua capacitação para o trabalho. Trata-se da concessão de meios pelos quais o sujeito possa escolher e executar seus próprios planos de vida. O mesmo deve ocorrer no caso do ensino especializado. Este deve atuar de forma a proporcionar instrumentos para a maior independência do sujeito beneficiário.

2.3 A Insuficiente Atuação Estatal na Concessão de Serviços Educacionais Especializados

O problema da educação no Brasil não está relacionado à ausência de normas regulamentadoras, mas sim à falta de aplicação delas. Conforme exposto em linhas precedentes, muitos são os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais destinados à

²⁵⁷ PEREIRA, Elayne Cristina. MENDES, Enicéia Gonçalves. Necessidades Educacionais Especiais, Diversidade, Diferença e Deficiência: percepções de docentes dos cursos de formação inicial de professores de nível médio. *In*: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amelia; TANAKA, Eliza Dieko Oshiro (Org.). **Educação Especial**: políticas públicas e concepções sobre deficiência. Londrina: Eduel, 2003, p. 53.

regulamentação do direito à educação das pessoas com deficiência. No entanto, poucas dessas normas estão sendo efetivamente cumpridas pela Administração Pública.

A falta de estrutura do Estado representa óbice à efetivação de direitos fundamentais que já foram suficientemente regulamentados pelo legislador infraconstitucional. A esse respeito, convém transcrever o entendimento de Andreas Krell:

A eficácia social reduzida dos Direitos Fundamentais Sociais não se deve à falta de leis ordinárias; o problema maior é a não-prestação real dos serviços sociais básicos pelo Poder Público. A grande maioria das normas para o exercício dos direitos sociais já existe. O problema certamente está na formulação, implementação e manutenção das respectivas políticas públicas e na composição dos gastos nos orçamentos da União, dos estados e dos municípios²⁵⁸.

Entretanto, no que se refere ao direito à Educação, as eventuais dificuldades relacionadas à sua efetivação dizem respeito não ao grau de densidade mandamental, concretização legislativa ou eficácia jurídica das normas contidas na Constituição Federal, mas sim a ausência de políticas públicas capazes de garantir a eficácia social do direito à educação. Nesse sentido, observe-se o impedimento para a efetivação do direito fundamental ao tratamento educacional especializado situado no âmbito da promoção de políticas públicas capazes de atender a totalidade da população²⁵⁹.

Nesse sentido, deve-se frisar que a questão dos baixos níveis do atendimento educacional especializado destinado aos alunos com deficiência está intimamente ligada ao fornecimento do ensino de uma forma geral²⁶⁰. Não se pode esquecer que a falta de estrutura física e a escassez de profissionais qualificados na rede pública de ensino apresenta-se como um problema geral e não apenas como uma dificuldade exclusiva do ensino especializado.

Muitas são as leis que regulamentam a matéria, contudo nenhuma delas vem sendo efetivamente aplicada. As dificuldades enfrentadas pelos alunos com deficiência decorrem,

²⁵⁸ KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um Direito Constitucional “comparado”**. Porto Alegre: S. A. Fabris Editor, 2002, p. 31-32.

²⁵⁹ “Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”. BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nov. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 25.

²⁶⁰ ODEH, Muna Muhammad. O atendimento educacional para crianças com deficiência no Hemisfério Sul e a integração não-planejada: implicações para as propostas de integração escolar. Disponível em: http://www.marilia.unesp.br/abpee/homepageabpee04_06/artigos_em_pdf/revista6numero1pdf/r6_art02.pdf. Acesso em: 18.10.2009.

portanto, da inércia do Poder Público de executar Políticas educacionais que contemplem os indivíduos em questão²⁶¹.

Adverte Colin Barnes que a proteção da pessoa com deficiência não depende exclusivamente da elaboração de normas legais, mas também da adoção de uma postura governamental voltada ao conhecimento da diversidade de situações ligadas à deficiência, bem como de políticas personalizadas de proteção do referido grupo de indivíduos²⁶².

Ademais, observa-se que a prestação do ensino especializado voltado às pessoas com deficiência não vem sendo realizada diretamente pelo Poder Público de forma satisfatória. A partir de pesquisa realizada no ano de 2009, constatou-se que a rede pública municipal de Maceió apresentava sérias dificuldades físicas, financeiras e de pessoal²⁶³. Não obstante a boa vontade existente por parte dos servidores públicos ligados ao ensino especializado, a pouca quantidade de recursos disponíveis implica em uma limitação do número de vagas disponibilizadas aos referidos sujeitos, bem como da qualidade do ensino ministrado.

Para a elaboração da pesquisa em comento, foram coletados dados destinados à verificação das atuais condições de ensino fornecidas pela rede pública municipal aos alunos com deficiência. A aludida atividade foi efetivada mediante a realização de observações indiretas e diretas da rede municipal de ensino de Maceió.

As observações indiretas consistiram na coleta de dados oficiais divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Secretaria Municipal de Educação de Maceió (SEMED). Nesta etapa foi realizada análise documental do Censo Escolar 2008, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão integrante do Ministério da Educação (MEC), bem como de documentos fornecidos pelo órgão municipal de ensino.

Por conseguinte, foram obtidas estatísticas relacionadas ao número de escolas e de alunos integrantes do sistema municipal de ensino. Os referidos dados possibilitaram obtenção de um breve panorama sobre aspectos quantitativos da rede de ensino do município de Maceió. Salienta-se que nas diversas visitas realizadas à Secretaria Municipal de Educação

²⁶¹ CARVALHO, Rosita Edler. **Removendo Barreiras para a Aprendizagem**: educação inclusiva. 8 ed. Porto Alegre: Mediação, 2009, p. 24.

²⁶² BARNES, Colin. Discapacidad, Política y Pobreza en el Contexto del “Mundo Mayoría”. Disponível em: <http://www.um.es/discatif/documentos/Barnes_majority_wood.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2010.

²⁶³ SANTOS, Rafael Amorim. Pessoas com Deficiência e o Direito à Educação: Uma Análise da Rede Municipal de Ensino de Maceió (Graduação em Direito). Faculdade de Direito de Alagoas. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2009.

(SEMED), foram obtidas, também, informações relacionadas ao atendimento educacional especializado disponibilizado pelo município aos alunos com deficiência.

Concluídas as supracitadas atividades, efetivaram-se observação direta, através do contato imediato entre pesquisador e objeto da pesquisa. Nessa etapa, foi adotado o método observacional, onde foram utilizados os sentidos para a compreensão da realidade pesquisada.

Considerando-se a impossibilidade de se visitar a totalidade das escolas públicas municipais, tendo em vista seu significativo número – 129 escolas -, foi utilizada a amostragem não probabilística por tipicidade para a análise da realidade das instituições de ensino do município.

Planejou-se, assim, a realização de visita a três escolas indicadas pela própria Secretaria Municipal de Educação (SEMED) que fariam parte do grupo das instituições com maior número de recursos materiais e profissionais para o atendimento dos alunos com deficiência, e a três centros de ensino que, não obstante possuíssem alunos com deficiência devidamente matriculados, não se enquadram no mencionado grupo das “escolas modelo” indicadas pelo órgão municipal de ensino.

A realização de visitas às instituições indicadas pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) demonstra, de certa forma, a imparcialidade relativa dos estudos. Visou-se, dessa forma, eliminar ao máximo qualquer ato tendencioso à confirmação das hipóteses elencadas na fase de projeto.

No entanto, durante o decorrer das atividades, após já terem sido visitadas as três escolas indicadas pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) - Escola Professor Higino Belo, Escola Municipal Balthazar de Mendonça e Escola Municipal Maria José Carrascosa - e uma instituição educacional escolhida pelo próprio pesquisador - Escola Pe. Brandrão Lima -, foi encerrada a pesquisa de campo. Nesta etapa, já se tinha verificado a precária situação das principais escolas municipais destinadas ao atendimento dos alunos com deficiência, concluindo-se, por conseguinte, que não poderia ser melhor a situação das demais unidades escolares no que se refere ao fornecimento de atendimento educacional especializado aos alunos com deficiência, uma vez que as escolas visitadas integram o grupo das mais bem equipadas da rede municipal de ensino.

Destaque-se que, no âmbito da rede municipal de ensino de Maceió, no ano de 2009, foram encontradas 129 (cento e vinte e nove) escolas espalhadas pelos diversos bairros da cidade. Por sua vez, todas elas estão, em tese, estariam preparadas para receber alunos com

deficiência, segundo informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação de Maceió (SEMED). Contudo, deve-se destacar que nem todas possuíam recursos suficientes e profissionais capacitados para o atendimento de todos os tipos de deficiência.

Analisando a estrutura física e profissional da rede educacional do município, observa-se que nem sempre são encontradas facilidades de acesso dos alunos com deficiência à rede pública. No que se refere à estrutura física, atualmente o Município dispõe apenas de sete escolas com as devidas adaptações de acessibilidade segundo a norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) NBR 9050:2004 - os nomes das instituições não foram indicados pela Secretaria Municipal de Educação de Maceió (SEMED).

No entanto, nas demais 122 escolas são encontrados diversos tipos de barreiras arquitetônicas que vão desde a existência de degraus e escadas, inexistência de bebedouros e banheiros adaptados, até a existência de portas que não possibilitam a entrada de cadeirantes, tendo em vista sua reduzida largura, conforme informação da própria Secretaria de Educação

Durante as visitas às escolas públicas, foi verificada quase que a ausência de acessibilidade em seus prédios. Observou-se, ainda, a falta de profissionais suficientes, como constatado, por exemplo, na Escola Maria José Carrascosa – de acordo com dados obtidos junto à Diretoria da entidade, encontrava-se um aluno surdo naquela instituição que estudando em série mais atrasada, em razão da inexistência de intérprete de Libras disponível para o acompanhamento do mesmo na série adequada.

Ademais, tanto a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) quanto as Diretorias dos centros de ensino visitados apontaram um alto grau de despreparo dos professores da rede regular de ensino para trabalhar com alunos com deficiência. Tal fato decorreria da própria formação acadêmica dos profissionais, que não contemplava a formação para o atendimento da diversidade, bem como da falta de interesse dos professores no sentido de frequentar curso para formação complementar (ainda que fornecido gratuitamente pela própria SEMED).

Nesse sentido, a referida pesquisa não foi voltada para a verificação de quantos sujeitos com deficiência tiveram seu pedido de matrícula escolar negado, mas sim na verificação do atendimento dos aspectos qualitativos do ensino da rede municipal. Por conseguinte, verificou-se a não efetivação do nível de qualidade previsto nas normas constitucionais e infraconstitucionais ligadas ao ensino da pessoa com deficiência.

Os problemas relacionados à má qualidade do ensino público voltado aos sujeitos com deficiência não é uma exclusividade do Município de Maceió, conforme comumente divulgado em jornais de grande circulação nacional²⁶⁴.

Contudo, deve-se salientar que a questão relacionada à pouca efetividade do direito à educação está inserido no contexto global do restante dos direitos sociais. A falta de políticas públicas que atendam aos anseios da população vai além do âmbito do ensino especializado. A educação de uma forma geral, a saúde e os demais direitos chamados de segunda dimensão apresentam uma efetivação insuficiente.

Diante dessa enorme gama de prestações devidas pelo Estado e de suas limitações orçamentárias, os gestores públicos devem fazer escolhas alocativas. A priorização de determinado serviço em detrimento de outro, deve ser guiada por critérios de justiça distributiva. Fatores como o número de indivíduo beneficiados pela eventual política eleita, a qualidade do serviço a ser prestado, entre outros, podem ser levados em consideração nas escolhas das atividades que serão desenvolvidas pelo Poder Público²⁶⁵.

Nesse contexto, o maior ou menor grau de efetividade de determinado direito social irá ocorrer na medida em que existam recursos financeiros disponíveis para a realização de políticas públicas em determinada área. Trata-se na necessidade de vinculação do estudo da efetividade dos direitos sociais ao da existência de disponibilidade fática e jurídica de valores para o atendimento dos anseios da sociedade²⁶⁶.

Nos casos em que o Poder Público se omite ou presta de forma insatisfatória determinada atividade, abre-se espaço para criação e funcionamento das instituições formadas pela população e com a finalidade de satisfação de suas próprias necessidades.

Destaque-se que em nenhum momento o presente trabalho visa afastar o Estado do âmbito da efetivação dos direitos sociais. Acredita-se que tais prestações devem ocorrer prioritariamente na esfera estatal, contudo, não se pode esperar que pessoas sem recursos financeiros suficientes fiquem esperando uma eventual melhoria da rede pública.

²⁶⁴ CAMILA, Karla. Alunos Especiais Sofrem com Falta de Estrutura Adequada. **Diário do Nordeste**. Local, 03 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=825559>>. Acesso em: 23 jul. 2011; Diretora Recomenda o Uso de Fralda. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u15089.shtml>>. Acesso em: 23 jul. 2011.

²⁶⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. O Direito à Saúde na Constituição de 1988. In: MODESTO, Paulo; CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da (Coord.). **Terceiro Setor e Parcerias na Área de Saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 12.

²⁶⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 500.

Com isso, busca-se um exame da contribuição do Terceiro Setor na efetivação de direitos sociais, em especial do direito à educação, nos campos não ocupados diretamente pela Administração Pública. Ante a referida omissão, surgem duas alternativas ao prejudicado: utilização de meios jurídicos para se exigir a prestação adequada dos serviços estatais; ou a procura de instituições não integrantes da Administração Pública.

No segundo caso, o sujeito terá como opções as instituições privadas com fins lucrativos e as entidades públicas não estatais (ou privadas sem fins lucrativos). De certo, tais faculdades concretamente serão viáveis àqueles que gozem de um determinado poder aquisitivo. Aqueles que com menor grau de recursos financeiros deverão se contentar com as instituições do terceiro setor.

Vislumbra-se uma subsidiariedade dos atores particulares. Nesse diapasão, somente quando o Estado não satisfaça seus anseios é que os aludidos sujeitos irão procurar outra via que não a Administração. A própria rede pública de ensino pode ser tomada como exemplo. Quando se fala em ensino fundamental e médio, a busca pelo âmbito privado ocorre, via de regra, pela qualidade insuficiente da maior parte das entidades públicas. Por outro lado, no que se refere ao ensino superior, as instituições governamentais ainda continuam sendo as mais procuradas pela população, sobretudo em razão do seu melhor nível educacional, no entanto, como suas vagas são limitadas, o excedente não contemplado pela Academia Governamental é absorvido pelas faculdades e universidades privadas.

Nesse sentido, a discussão travada no presente trabalho sequer poderia existir se todos tivessem acesso a serviços públicos em quantidade e qualidade adequadas, no entanto, esta não é a realidade brasileira, razão pela qual devem ser buscadas e analisadas as alternativas frente a não atuação do Estado.

Por sua vez, a insatisfação das pessoas com deficiência, bem como de seus familiares quanto às condições do ensino disponibilizado na rede pública, faz como que procurem vias alternativas. Normalmente os indivíduos que buscam o ensino público não possuem condições de financiar seus estudos em escolas particulares. Por sua vez, resta-lhes procurar por instituições privadas sem fins lucrativos que desenvolvem o ensino especializado.

Tais entidades integram o denominado Terceiro Setor. Conforme será observado no próximo capítulo, o ramo público não estatal tende a se fortalecer e a atuar nas áreas em que o Estado se omite (de forma voluntária ou involuntária) na prestação direta de serviços públicos ou que os concede de maneira insatisfatória.

3 A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS ATRAVÉS DE SERVIÇOS PÚBLICOS NÃO EXCLUSIVOS PRESTADOS PELAS ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR

3.1 O Resurgimento do Terceiro Setor

A origem do fenômeno que hoje é chamado de terceiro setor remonta à Idade Média. Naquela época, eram desenvolvidas atividades de natureza caritativa ligadas à Igreja ou a associações profissionais. A voluntariedade e o caráter de benevolência apresentavam-se como valores determinantes para a prestação de serviços aos menos afortunados³¹⁹.

Com o passar dos anos, a proteção social deixou de ser de responsabilidade da Igreja ou do setor privado para passar a ser uma atribuição do Estado. Contudo, nem sempre o Poder Público tinha condições de prestar de forma satisfatória serviços públicos. Em decorrência do descontentamento da população com as atividades desenvolvidas pelo Estado, teria ocorrido um fenômeno de publicização dos interesses individuais/particulares. O referido acontecimento é marcado pela formação de um novo segmento da sociedade onde a coletividade passa a mostrar interesse por questões tipicamente de responsabilidade do setor público³²⁰.

Como na maioria dos países do mundo, no Brasil o “Terceiro Setor” encontra sua origem remota no antigo assistencialismo, fundado, mais especificamente, nos princípios religiosos e morais e nos conceitos de “caridade” e “piedade”. Tal modelo prestava assistência (ou, sob um enfoque mais realista, concedida “esmolas”), sem, contudo, visar à eliminação da exclusão social. Nesta fase os mais pobres eram vistos como “desafortunados” ou “dependentes da caridade alheia”³²¹.

Nessa linha de entendimento, Boaventura de Souza Santos defende ter ocorrido, na atualidade, um fortalecimento (ou ressurgimento) das aludidas instituições privadas sem fins lucrativos, voltadas ao atendimento de necessidades sociais. Advoga o autor que as referidas entidades, com o passar dos anos foram adquirindo novas formas, a fim de se adequarem ao contexto histórico, especialmente no que se refere à forma de gestão governamental.

Atualmente, estaria ocorrendo um fenômeno de horizontalidade da tutela das questões sociais. Os próprios indivíduos é que solucionariam suas carências ou a de seus pares. O Estado, ao prestar de forma insatisfatória determinados serviços, ou até mesmo, em

³¹⁹ CABRAL, Eloisa Helena de Souza. **Terceiro Setor: Gestão e Controle Social**. São Paulo: 2007, p. 27.

³²⁰ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 40.

³²¹ CAMARGO, Ana Amélia Mascarenhas. **Direito do Trabalho no Terceiro Setor**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 02.

alguns (ou muitos) casos, omitir-se por completo em certos segmentos estaria deixando abrindo margem ao fortalecimento de um campo propício à tutela social pelos próprios cidadãos³²².

Nos casos de insatisfação, seja pela má prestação seja ausência de serviços ou políticas públicas, os sujeitos estariam assumindo o compromisso de eles próprios efetivarem os direitos constitucional e legalmente previstos. Nessas áreas omissas, estaria ocorrendo uma substituição das relações verticais pelas horizontais. A verticalidade das prestações está ligada a tutela pelo próprio Estado dos direitos e anseios sociais. O prestador dos serviços e o seu destinatário são entes de natureza diversa (Estado-particular). Por sua vez, a horizontalidade das relações é marcada pelo fato de que tanto os prestadores quanto os destinatários de atividades sociais possuem mesma natureza (particular-particular).

Boaventura de Sousa Santos indica que o movimento de reforma do Estado conheceu duas fases. A primeira tinha como ponto central a ideia de irreformabilidade do Estado. Este seria em essência parasitário, ineficaz e predador, razão pela qual deveria ser reduzido ao patamar mínimo. Ao Estado incumbiria apenas às funções essenciais à manutenção da ordem e ao funcionamento da sociedade e do mercado. Dessa forma, todas as demais atividades não essenciais deveriam ser deixadas a cargo dos outros setores. Esse modelo predominou até o início da década de 1990 e tem como marca o ajustamento estrutural, controle do déficit público e da inflação, privatização, desregulamentação, redução da proteção social, entre outras³²³.

O segundo movimento de modificação do Estado parte do pressuposto da possibilidade de reforma. Entende-se que os problemas enfrentados pela sociedade e pelo próprio Governo não são solucionáveis com a implementação da ideia de Estado mínimo, mas sim pelas eventuais reformas na estrutura estatal. Segundo Boaventura de Sousa Santos esta seria a fase em vigência na atualidade³²⁴.

Nesse sentido, cada vez mais, as modificações deixam de ser única e exclusivamente de responsabilidade do Estado para estarem a cargo dos segmentos da sociedade com capacidade de intervenção social. Os referidos grupos fazem parte do terceiro setor, que seria

³²² SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**. Disponível em: <<http://formacaoredefale.pbworks.com/f/A+Reinven%C3%A7%C3%A3o+Solid%C3%A1ria++Participativa+do+Estado.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2011, p. 01-05

³²³ SOUSA SANTOS, Boaventura de. Op. cit., p. 04.

³²⁴ SOUSA SANTOS, Boaventura de. Op. cit., p. 04.

formado por instituições que, embora privadas, não visam o lucro e que, apesar de possuírem objetivos de cunho social, público ou coletivo, não fazem parte do Estado.

Em seus estudos, o autor português procura trazer um panorama global do atual estágio de organização do Estado. Salienta o autor que cada país possui características próprias do processo de formação, reestruturação ou fortalecimento das organizações públicas não estatais. Todos os países possuem um contexto histórico, político e cultural que confere características peculiares à gênese do terceiro setor. Do ponto de vista geral, observa-se que o ressurgimento do terceiro setor vem ocorrendo com igual intensidade nos países centrais, semiperiféricos e periféricos³²⁵.

A emergência do terceiro setor não refletiria uma crise do Estado em si, mas sim das suas relações com a população. O Poder Público vem atuando de forma insatisfatória na promoção dos interesses e direitos dos indivíduos, fazendo com que cresça o número de instituições públicas não estatais, bem como a importância destas na efetivação de direitos sociais. Em algumas áreas, o Estado estaria deixando de atender de forma direta a sociedade para operar apenas como intermediário. Nos casos de prestação insatisfatória ou inexistência de políticas públicas, os próprios indivíduos estariam se organizando para atender suas necessidades. Por conseguinte, o Primeiro Setor apenas atuaria na elaboração de regras para o correto funcionamento das referidas instituições não governamentais, exerceria, portanto, o papel de mediador da relação entre entidade não governamental e indivíduo (componente ou destinatário).

Por sua vez, Carla Bertucci Barbieri e Flávia Piovesan elencam o surgimento no Brasil das Santas Casas de Misericórdias como sendo os primeiros traços do movimento que hoje pode ser denominado de Terceiro Setor. No entanto, somente no ano de 1980 é que foram criadas as primeiras instituições privadas sem fins lucrativos com estrutura semelhante à adotada na atualidade – entidades voltadas ao interesse público, capazes de editar projetos, fiscalizar sua execução e prestar conta de suas receitas e gastos. Surgia, nesse contexto, as Organizações Não Governamentais, pautadas pelo modelo norte-americano e, em alguns casos, financiadas por entidade de cooperação internacional³²⁶.

No entanto, somente após a Reforma do Aparelho do Estado de 1995 é que o Terceiro Setor, no Brasil, ganhou os contornos que possui até hoje. Nesse sentido, ao lado das

³²⁵ SOUSA SANTOS, Boaventura de. Op. cit., p. 05.

³²⁶ PIOVESAN, Flavia; BARBIERI, Carla Bertucci. Terceiro Setor e Direitos Humanos. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: 2008, p. 95-96.

instituições sem qualquer vinculação com o Governo, passaram a existir entidade com atuação em regime de mutua cooperação com o Estado.

3.2 A Reforma do Estado de 1995: Modificações na Estrutura do Terceiro Setor

A estrutura organizacional e a forma de operação do Terceiro Setor sofreram consideráveis mudanças com o advento da Reforma Administrativa do Estado de 1995. Trata-se de medida iniciada nos governos Fernando Collor e Itamar Franco, mas que somente ganhou força e estrutura bem definida com a presidência de Fernando Henrique Cardoso³²⁷.

Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o período de 1995 a 1998, o Poder Público estava passando por uma crise de governabilidade, no sentido de que não dava conta de exercer todas as funções e serviços públicos assumidos. Um dos principais fatores que estaria influenciando esse colapso consistiria na escassez de recursos públicos para o financiamento de todos os compromissos estatais. Nesse sentido, a única solução possível para o referido problema seria a redução da máquina administrativa³²⁸.

Nesse sentido, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso defendeu que, em face da crescente demanda social e do limitado aporte de verbas estatais, deveria ser feita uma reorganização da estrutura do Estado, a fim de serem diminuídos os gastos governamentais e aumentada a eficiência dos serviços públicos³²⁹.

Conforme salientado pelo ex-ministro, a reforma seria algo benéfico à população, uma vez que teria como principal objetivo garantir uma melhor resposta aos anseios sociais. Nesse sentido, deveria ser adotado um modelo social-liberal de Estado, onde o Poder Público continuaria sendo responsável pela tutela dos direitos sociais, no entanto, gradualmente deixaria de prestar de forma direta os serviços públicos não exclusivos – tais como, saúde, educação e assistência social. Os aludidos serviços deveriam ter sua execução repassada para entidades do Terceiro Setor, por meio de acordos públicos específicos³³⁰.

Por sua vez, o excesso de regras e procedimentos para o funcionamento da estrutura da Administração criados a partir de 1988 teria decorrido da crise de confiança no Estado, em razão do período de ditadura militar. Com a edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967, foram

³²⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. In: PERTRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UNB-ENAP, 1999, p. 17.

³²⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., 1999, p. 19.

³²⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Coord.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 16.

³³⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Op. cit., 1999, p. 19.

implantados os primeiros ideais de governo gerencial no País. Por conseguinte, tais iniciativas voltadas à diminuição da rigidez burocrática e ao repasse de funções da administração direta para a indireta não tiveram grande aceitação popular, em razão da crise política e de aceitação pela qual passou o regime militar³³¹.

Como consequência, com a transição democrática e edição da Constituição Federal de 1988, os cidadãos brasileiros teriam optado por uma excessiva rigidez no controle e funcionamento do Poder Público³³². Nesse sentido, as desconfianças existentes decorrentes dos governos anteriores influenciaram na adoção do modelo burocrático de Estado³³³.

De acordo com o Governo Fernando Henrique Cardoso, a população e o Poder Público já teriam superado a crise de confiança desencadeada com o Regime Militar, motivo pelo qual se tornava necessária uma mitigação dos excessos burocráticos. Por conseguinte, deveriam ser realizadas mudanças, voltadas à implantação do modelo gerencial de Estado.

As referidas mudanças foram orientadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, editado pelo recém-criado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), bem como pela posterior edição de leis (como é o caso das Leis nº 9.637 e 9.790/99) e emendas constitucionais (destaque para a EC nº 19/1998)³³⁴. A partir da leitura do item 5.1 do Plano de Diretor em questão, observa-se que foi feita uma divisão do Estado em segmentos: núcleo estratégico do Estado; atividades exclusivas do Estado; serviços não exclusivos ou competitivos; e produção de bens e serviços para o mercado³³⁵.

O núcleo estratégico do Estado seria composto por entes responsáveis pela elaboração de leis, definição de políticas públicas e atividade jurisdicional. Integram o referido núcleo, portanto: Presidente da República, Ministros de Estado, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Governadores dos Estados, Prefeitos, Tribunais, entre outros³³⁶.

³³¹ PACHECO, Regina Silvia. Proposta de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil: novas ideias estão no lugar. In: PERTRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UNB-ENAP, 1999, p. 114.

³³² PACHECO, Regina Silvia. Op. cit., p. 110.

³³³ Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira: Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativos e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. In: PERTRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UNB-ENAP, 1999, p. 31.

³³⁴ SILVA, Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. **Administração Gerencial & Reforma Administrativa no Brasil**. 1 ed. 5 tir. Curitiba: Juruá, 2006, p.89-95.

³³⁵ UNIÃO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

³³⁶ CAVALCANTI, Bianor Scelza. **O Gerente Equalizador: estratégias de gestão no setor público**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 76.

Por sua vez, as atividades exclusivas do Estado seriam aquela onde efetivamente se exerce um Poder de Estado. São incluídas nesse grupo as forças armadas, a polícia, órgãos de fiscalização e de regulamentação, serviço de trânsito, cobrança de impostos, emissão de passaportes, previdência social básica, entre outros³³⁷.

Em seu turno, os serviços competitivos ou não exclusivos do Estado formam o segmento onde o Poder Público age simultaneamente com outras entidades públicas não estatais e privadas. A atividade da Administração Pública não goza de um poder de Estado. Envolvem, basicamente, a efetivação de direitos sociais, abrangendo, por conseguinte, serviços de saúde, educação, assistência social, promoção da cultura e pesquisa, etc³³⁸.

Por fim, a atuação na produção de bens e serviços para o mercado é marcada pela presença do Estado, através de sociedades de economia mista ou empresas públicas, em áreas normalmente ocupadas pela iniciativa privada. Trata-se de empreendimentos econômicos voltados à geração de lucros³³⁹.

A aludida divisão de campos de funcionamento do Poder Público serve como base para a Reforma do Estado de 1995. Segundo esta, a redução de gastos governamentais deveria ocorrer, também, através da redução do campo de atuação direta da Administração Pública na prestação de serviços públicos não exclusivos.

Saliente-se que a reforma em questão também atuou através de outros mecanismos, tais como reestruturação da política de pessoal da Administração Pública e privatização (ou desestatização) das instituições ligadas à produção de bens e serviços voltados para o mercado³⁴⁰. Em síntese, as modificações propostas deveriam atender às seguintes finalidades³⁴¹:

- a) Aumentar a governança do Estado, que pode ser entendida como a ampliação da capacidade de governar com efetividade e eficiência.
- b) Restringir o desempenho do Estado às funções estritamente indispensáveis, transferindo-se, por conseguinte, os serviços públicos não exclusivos para o segmento público não estatal (publicização) e a produção de bens e serviços para a iniciativa privada (privatização ou desestatização).
- c) Transferir da União para Estados e Município a execução de ações de caráter local.

³³⁷ CAVALCANTI, Bianor Scelza. Op. cit., p. 76.

³³⁸ CAVALCANTI, Bianor Scelza. Op. cit., p. 76.

³³⁹ CAVALCANTI, Bianor Scelza. Op. cit., p. 76.

³⁴⁰ SILVA, Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. Op. cit., p. 106-107.

³⁴¹ SILVA, Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. Op. cit., p.87-88.

d) Repassar parcialmente as ações de caráter regional da União para os Estados.

Contudo, seguindo a proposta do presente trabalho, somente serão discutidas as questões relativas à transferência da execução de serviços públicos não exclusivos do Estado para as instituições privadas sem fins lucrativos.

Nesse sentido, a aludida transmissão teria sido motivada por quatro objetivos distintos: objetivo econômico (redução de gastos estatais e concentração das verbas públicas nas áreas que exigem a indispensável agir do Estado); objetivo social (aumento da eficiência dos serviços sociais e, conseqüente, maior satisfação dos interesses da comunidade); objetivo político (ampliação da participação dos cidadãos na gestão da coisa pública, sobretudo, através da composição popular das instituições privadas sem fins lucrativos); e objetivo gerencial (aumentar a atuação do Estado apenas como ente controlador de resultados, diminuindo-se, por conseguinte, o papel do Poder Público na prestação direta de serviços públicos não exclusivos)³⁴².

A partir das mudanças efetivadas com a Reforma Administrativa do Estado de 1995, observa-se que o chamado Terceiro Setor passou a gozar de novas características. Em um considerável número de casos, seu agir deixou de ser algo com existência independente do Poder Público, para atuar como instrumento de consecução das políticas estatais. Com base nas referidas constatações, Fernando Henrique Cardoso advoga que as entidades do Terceiro Setor teriam deixado de ser organizações não governamentais para se tornarem organizações neogovernamentais³⁴³. Nesse sentido, a antiga autonomia existente teria sido substituída pela mútua cooperação entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos. De um lado, a Administração Pública teria a incumbência de efetuar repasses financeiros; de outro, as instituições públicas não estatais deveriam prestar serviços públicos, de acordo com as orientações governamentais.

Nesse contexto de revalorização do Terceiro Setor, devem ser analisados os meios pelos quais são feitos acordos com o Poder Público. Observa-se que a perspectiva de repasses de verbas, bens ou pessoal está relacionada ao atendimento de determinados requisitos, sendo um deles, a posse de títulos específicos.

³⁴² MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *In*: PERTRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (Org.). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UNB-ENAP, 1999, p. 171.

³⁴³ CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Coord.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 17.

3.3 Qualificações das Organizações Privadas Sem Fins Lucrativos

O Terceiro Setor é formado por entidades constituídas sob a forma do Direito Privado, mas que buscam a satisfação de interesses públicos. Nesse sentido, as aludidas organizações recebem as mais diversas denominações: instituição privada sem fins lucrativos, ente público não estatal, organização não governamental, entre outras. Trata-se de designações doutrinárias e populares utilizadas para se referir às fundações ou associações que têm como finalidade prestar serviços públicos voltados à coletividade.

A seguir, serão analisadas as principais titulações previstas na legislação federal. Nesse sentido, serão estudados o Título de Utilidade Pública, a qualificação como Organização Social (OS) e a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Os mencionados títulos ganham relevância maior, em razão da possibilidade de seus detentores firmarem acordos com o Poder Público.

Ressalte-se que o Terceiro Setor abrange um número maior de instituições. Ademais, sequer se torna necessário possuir alguma qualificação específica para que o agrupamento de indivíduos possa ser considerado como organização do Terceiro Setor. Entende-se que as referidas entidades são delimitadas a partir dos aspectos mencionados anteriormente, quais sejam: constituição sob a forma de instituição privada (associação ou fundação); finalidade não lucrativa; e atividade voltada à satisfação dos interesses da coletividade.

No entanto, após a Reforma do Aparelho Administrativo do Estado de 1995, cresceu a importância das discussões relacionadas às eventuais parcerias entre Poder Público e Terceiro Setor. Nesse viés, também ganha destaque o exame dos requisitos e formalidades necessárias para obtenção de títulos públicos, uma vez que a detenção destes é pressuposto indispensável para a realização de qualquer acordo de repasse de verbas, bens, pessoal ou outro tipo de ajuda por parte do Estado.

3.3.1 Título de Utilidade Pública Federal (Lei nº 91/35)

As entidades do Terceiro Setor são criadas sob a forma de pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa (fundação ou associação)³⁴⁴. Contudo, ao longo de sua existência, podem receber uma qualificação própria que a distingue das demais instituições e

³⁴⁴ TOMAZETTE, Marlon. A Forma Jurídica das Entidades do Terceiro Setor. *In*: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: MP, 2008, p. 349.

que lhe possibilita a realização de acordos com o Estado. Para tanto, necessitam reunir uma série de requisitos legais. Tais condições variam de acordo com a titulação pretendida³⁴⁵.

A qualificação como instituição de Utilidade Pública, Organização Social ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, por si só, é entendida apenas como uma espécie de fomento honorífico, ou seja, um estímulo para o âmago da pessoa jurídica e a garantia de uma imagem diferenciada perante a coletividade. Por sua vez, questões envolvendo possíveis ajudas governamentais para o funcionamento da entidade dependem de outros atos administrativos que serão estudados no momento devido³⁴⁶.

Os títulos podem ser concedidos nas esferas federal, estadual e municipal. Contudo, somente os títulos federais serão objeto de maiores discussões no presente trabalho.

Primeiramente, cumpre analisar o Título de Utilidade Pública. Trata-se de reconhecimento previsto, no âmbito federal, pela Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e regulamentado pelo Decreto nº 50.517, de 02 de maio de 1961. Ressalte-se que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são livres para criar e regulamentar, mediante lei, seus próprios títulos de utilidade pública.

Essa titulação é conferida às pessoas jurídicas de direito privado que buscam a realização do bem comum. Com isso, é feita uma diferenciação entre as instituições de utilidade pública e as demais pessoas jurídicas de direito privado. Estas são guiadas apenas pelos interesses dos sócios ou dos associados, ao passo que aquelas têm como finalidade a promoção dos interesses da coletividade³⁴⁷.

Trata-se de uma prática antiga a atribuição da qualidade de Utilidade Pública Federal. A referida atividade de condecoração tem como objetivo destacar as entidades que se situam na área intermediária entre o público e o privado. São instituições que guardam características de formação e manutenção organizacional do ramo privado, mas que atuam em áreas propriamente públicas – educação, saúde, assistência social, entre outras.

No que se refere à concessão de Título de Utilidade Pública pela esfera federal, o art. 1º da Lei nº 91/35 estabelece que a instituição deva ser criada no Brasil sob a forma de sociedade civil, associação ou fundação, bem como deve comprovar a regular aquisição de personalidade jurídica, o seu efetivo funcionamento e sua finalidade desinteressada voltada à

³⁴⁵ TEIXEIRA, Josenir. **O Terceiro Setor em Perspectiva**: da estrutura à função social. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 93.

³⁴⁶ TEIXEIRA, Josenir. Op. cit., p. 95.

³⁴⁷ ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 69.

coletividade e o caráter não remunerado dos cargos de sua diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos.

Contudo, ressalte-se que, com a entrada em vigor do Código Civil de 2002, somente as fundações e associações podem ser criada com finalidade não lucrativa e, desde que desenvolvam atividades voltadas à coletividade, poderão obter títulos públicos. Por sua vez, as sociedades consistem em agrupamentos de indivíduos, destinado à obtenção de lucro. Nesse sentido, a geração de excedentes e seu compartilhamento entre os membros da pessoa jurídica apresentam-se como qualidades intrínsecas das sociedades e não compatíveis com o Terceiro Setor³⁴⁸.

A aludida prestação desinteressada de serviços à coletividade está relacionada à inexistência de fins lucrativos por parte da entidade. Seus sócios, diretores, gerentes, administradores e mantenedores não podem receber nenhum tipo de porcentagem, participação, comissão ou lucro. Destaque-se que a instituição pode realizar cobranças pelos serviços prestados, desde que todos os valores arrecadados sejam revertidos em prol de seu funcionamento³⁴⁹.

Por outro lado, veda-se qualquer tipo de remuneração dos ocupantes de cargos de diretoria, conselhos fiscais, deliberativos ou consultivos. Ressalte-se que não são proibidos apenas os pagamentos de salários, mas também de ajuda de custo, porcentagem, *pro labore*, seja por meio de dinheiro ou outros bens com valor econômico³⁵⁰.

Uma vez preenchidos os requisitos formais, a outorga de título é feita pelo Ministro da Justiça, com base na delegação feita pelo Presidente da República através do Decreto 3.415/00.

O art. 3º da Lei nº 91/35 prevê que a concessão do Título de Utilidade Pública Federal não acarretará o recebimento de nenhum benefício por parte do Estado, podendo somente as organizações ostentar emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios, devidamente registrados no Ministério da Justiça e a da menção do título concedido.

Entretanto, a referida qualificação apresenta-se como requisito para: possibilidade de dedução fiscal no imposto de renda, relativo a doações de pessoas jurídicas (Lei nº 9.249/95,

³⁴⁸ TOMAZETTE, Marlon. A Forma Jurídica das Entidades do Terceiro Setor. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: 2008, p. 349-350.

³⁴⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 70.

³⁵⁰ TEIXEIRA, Josenir. Op. cit., p. 100.

art. 13, §2º); acesso a subvenções e auxílios da União e suas autarquias; e obtenção de Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Decreto nº 2.536)³⁵¹.

Sílvio Luís Ferreira da Rocha traz críticas relacionadas a pouca regulamentação despendida à concessão dos títulos de utilidade pública federal. Segundo o autor, as poucas previsões legais deixaram margem para a obtenção de qualificação por parte de instituições sem fins lucrativos, mas que tem seus interesses voltados a um grupo restrito de indivíduos que integram a entidade. Estaria ocorrendo uma confusão entre as entidades de favorecimento mútuo e as entidades de fins comunitários, públicos ou de solidariedade social.

Embora, a nosso ver, a exigência legal de servir desinteressadamente à coletividade represente motivo suficiente para se não outorgar o título de utilidade pública às entidades de favorecimento mútuo, visto que estas entidades não servem desinteressadamente à coletividade e sim a um círculo restrito de pessoas, o fato é que tal título foi dado indiscriminadamente a uma e a outra espécie de pessoa jurídica, possibilitando a ocorrência de fraudes³⁵².

Por outro lado, as entidades declaradas de Utilidade Pública Federal são obrigadas, por meio do art. 5º do Decreto nº 50.517/61, a apresentar anualmente, até o dia 30 de abril, relatório circunstanciado dos serviços prestados à coletividade, juntamente com demonstrativo de receitas e despesas relativas ao seu funcionamento. Ressalte-se que a não apresentação das aludidas justificativas por três anos consecutivos implica na perda do título, segundo estabelece o art. 6º do diploma normativo em questão³⁵³.

3.3.2 Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98)

Diante do ressurgimento do Terceiro Setor na sociedade brasileira, cresceu a necessidade de elaboração de novos dispositivos legais para sua regulamentação. Esse renascimento está relacionado à Reforma do Estado promovida no governo Collor e, em especial, no governo Fernando Henrique Cardoso.

No ano de 1995, foi publicado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que justifica a realização de mudanças no aparato estatal com base em uma suposta maior eficiência na prestação dos serviços públicos por organizações do terceiro setor, tendo em

³⁵¹ MINISTÉRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA. **Manual de Entidades Sociais do Ministério da Justiça**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2007, p. 23.

³⁵² ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 73.

³⁵³ COSTA, Daniela Pais. Prestação de Contas. In: SZAZI, Eduardo (Coord.). **Terceiro Setor: Temas Polêmicos 02**. São Paulo: Peirópolis, 2005, p.18.

vista sua menor burocracia e sua estruturação privada que facilitava o alcance de seus objetivos sociais. Alega-se, ainda, a necessidade de redução dos gastos estatais com a manutenção de estruturas administrativas em áreas não exclusivas do Estado. Diante da escassez de recursos públicos, a melhor solução possível seria a descentralização de prestações sociais para o setor público não estatal e a concentração dos esforços da Administração Pública no desempenho de serviços públicos exclusivos³⁵⁴.

Nesse contexto, foi criada a figura das Organizações Sociais como forma de se viabilizar o compartilhamento da prestação dos serviços públicos não exclusivos com instituições privadas sem fins lucrativos. A aludida titulação foi disciplinada pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que resultou da conversão da Medida Provisória nº 1.648.

As Organizações Sociais foram escolhidas como mecanismo para a publicização dos serviços públicos ligados à educação, saúde, cultura, ciências e tecnologia. Ressaltes-se que o termo publicização foi adotado pela Reforma Administrativa do Estado como maneira de designar a transferência das referidas atividades do Poder Público para as Organizações do Terceiro Setor. Nesse contexto, foram criadas as figuras da Organização Social e do Contrato de Gestão³⁵⁵.

As Organizações Sociais consistem em instituições privadas sem fins lucrativos que gozam de titulação específica, obtida a partir do preenchimento dos requisitos previstos na Lei nº 9.637/98. Trata-se da reunião de características ligadas a sua natureza, finalidade, objeto e estrutura. Uma vez presentes seus pressupostos, a entidade poderá requerer o reconhecimento da qualidade de Organização Social.

Conforme preceitua o art. 1º do diploma legal em questão, podem solicitar o título de Organização Social as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam no desenvolvimento de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde. Destaque-se que o referido rol de atividades é taxativo. É vedada, portanto, a qualificação como Organização Social de pessoas jurídicas sem fins lucrativos que operam em área não prevista na Lei, ainda que se entenda que sua atividade seja de relevante valor social, como por exemplo, a prestação de serviços ligados

³⁵⁴ UNIÃO. Plano Nacional de Reforma do Aparelho do Estado, de novembro de 1995. **Coleção de Documentos da Presidência da República**, Brasília, DF.

³⁵⁵ TEIXEIRA, Josenir. **O Terceiro Setor em Perspectiva**: da estrutura à função social. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 108-110.

aos direitos sociais de moradia, alimentação, lazer, proteção à maternidade e à infância e a assistência social³⁵⁶.

A finalidade não lucrativa está relacionada à impossibilidade de serem repartidos lucros da organização entre seus membros. Os serviços prestados pela instituição podem gerar excedentes, no entanto, tais valores devem ser aplicados no desenvolvimento dos objetivos sociais da entidade. Nesse sentido, permite-se a cobrança pelas atividades desenvolvidas. A não lucratividade não acarreta o dever de gratuidade dos serviços. Contudo, deve-se sempre reverter os valores obtidos, em favor do funcionamento da própria instituição³⁵⁷.

Outro requisito indispensável para a aquisição do título consiste na necessidade de haver expressa previsão no estatuto da pessoa jurídica, relativa à existência de órgãos de deliberação superior e de direção, de conselho de administração e diretoria (art. 2º, I, c, Lei nº 9.637/98). Por sua vez, o referido conselho deve contar com a participação de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, ambos de notório conhecimento profissional e idoneidade moral (art. 2º, I, d, Lei nº 9.637/98).

Essa diversidade de integrantes teria a finalidade de proporcionar um maior controle e legitimidade das atividades desenvolvidas pela instituição, principalmente nos casos em que foram financiadas com verbas públicas.

Ao contrário do que ocorre com a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, a concessão do título de Organização Social depende de juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, conforme disposto pelo art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98³⁵⁸. Essa atividade discricionária é exercida pelo ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e pelo Ministro do Planejamento³⁵⁹.

³⁵⁶ BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor**: desafios e perspectivas constitucionais. Curitiba: Juruá, 2008, p. 110.

³⁵⁷ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 117.

³⁵⁸ Art. 2º São requisitos específicos para que as entidades privadas referidas no artigo anterior habilitem-se à qualificação como organização social:

I - *omissis*

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

³⁵⁹ O art. 2º, II, da Lei nº 9.637/98 atribui a escolha pela concessão ou não do título de Organização Social ao Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Tal órgão foi criado através da medida provisória nº 813/95, que, após várias reedições, em 1998 foi convertida na lei nº 9.649/98. O MARE foi extinto em 1999, pela medida provisória nº 1.795/99, tendo suas funções sido redistribuídas, por meio do Decreto Presidencial nº 2.923/99, para o Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento.

Observa-se, assim, que o preenchimento de todos os requisitos legais previstos no art. 2º, I, da Lei nº 9.367/98 pela entidade não garante um direito subjetivo à associação ou à fundação de obter a titulação almejada.

Por sua vez, o principal efeito decorrente da obtenção do título de Organização Social consiste na possibilidade de firmar contrato de gestão com a Administração Pública. O aludido acordo pode ser entendido como sendo o instrumento materializado entre o Poder Público e a Organização Social, com a finalidade de formação de parceria entre as partes, para fomento e execução de atividades relativas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde³⁶⁰.

Deve-se destacar que a titularidade do serviço continua sendo do Estado, bem como a responsabilidade perante a sociedade pela sua adequada execução. A Organização Social apresenta-se como um instrumento de concretização de específicos serviços, por meio de uma gestão compartilhada com o Poder Público. Através do contrato de gestão, pode o Estado transferir recursos, bens públicos e/ou servidores para as instituições privadas sem fins lucrativos. Tais repasses têm o objetivo de possibilitar que a instituição efetive seu objetivo de satisfação dos anseios da coletividade³⁶¹.

Por outro lado, cabe ao Poder Público fiscalizar a regular execução dos ajustes realizados com as Organizações Sociais. Tal dever está expresso no art. 8º da Lei nº 9.637/98 e, de forma subsidiária, nos arts. 66 a 76 da Lei nº 8.666/93. Trata-se da realização de controle sobre o correto cumprimento das atividades acordadas no programa de trabalho. Busca-se, assim, a correta execução do contrato de gestão no que diz respeito à qualidade dos serviços disponibilizados à população, ao prazo para finalização das metas, bem como à regularidade da utilização das verbas e bens, repassados pela Administração³⁶².

O acompanhamento da execução do acordo é considerado como sendo um poder-dever da Administração Pública (art. 8º, §1º, Lei nº 9.637/98). Nesse sentido, o Estado não só tem o direito de fiscalizar o cumprimento das promessas realizadas pela Organização Social,

³⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privadas e outras formas. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 264.

³⁶¹ POLTRONIERI, Renato. Títulos, Certificados e Qualificações Concedidos pelo Poder Público. *In*: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: MP, 2008, p. 387.

³⁶² POLTRONIERI, Renato. *Op. cit.*, p. 389.

mas também tem o dever de efetuar tal atividade, seja em decorrência do interesse público na obtenção de serviços de qualidade, seja em razão dos possíveis repasses realizados³⁶³.

Fica a cargo do órgão ou entidade supervisora que assinou o contrato, por meio de profissional devidamente qualificado, efetuar a vigilância do acordo. O relatório contendo comparação entre as metas propostas e os resultados obtidos deverá ser elaborado, ordinariamente, ao final de cada exercício, e, extraordinariamente, a qualquer momento, sempre que a Administração Pública julgar conveniente³⁶⁴.

Uma vez constatado que a Organização Social está executando de forma insatisfatória seus deveres, pode o Poder Público ditar diretrizes voltadas à orientação das atividades daquela entidade. Em casos extremos, com base no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, a inaptidão da entidade sem fins lucrativos pode gerar a intervenção do Estado na execução do contrato de gestão. Nessas situações, a Administração Pública assume a prestação dos serviços, com o total controle dos recursos materiais e humanos da Organização Social. Via de regra, a aludida ingerência depende da existência de prévia autorização judicial. No entanto, nos casos de perigo de perecimento do interesse público, a interferência poderá ser feita independentemente de manifestação do Poder Judiciário³⁶⁵.

Uma vez constatada qualquer irregularidade na execução do contrato de gestão, a Administração Pública deverá comunicar o ocorrido ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União ou Procuradoria da entidade que firmou o acordo, a fim de que tome as medidas cabíveis, tais como o sequestro de bens dos dirigentes ou a indisponibilidade dos bens da entidade (art. 10 da Lei nº 9.637/98).

Uma das medidas que também podem ser adotadas nas situações de grave descumprimento das cláusulas do Contrato de Gestão consiste na desqualificação da pessoa jurídica. Ressalte-se que a gravidade da conduta da Organização Social somente poderá ser analisada diante do caso concreto. Cada contrato de gestão possui suas particularidades, podendo, por exemplo, o prazo para a implementação de determinado serviço ser entendido como ponto central do acordo e, por conseguinte, sua inobservância resultar em graves prejuízos para o plano de atividades firmado; ou, por outro lado, ser considerado apenas como uma questão que deve ser solucionada por meio de indenização destinada à Administração

³⁶³ POLTRONIERI, Renato. Op. cit., p. 389.

³⁶⁴ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 149.

³⁶⁵ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 149.

Pública. Com a perda da qualificação, a entidade fica impossibilitada de firmar novo contrato de gestão, bem como tem o dever de restituir os bens e valores repassados pelo Estado³⁶⁶.

Por fim, deve-se ressaltar a existência de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade com pendência de julgamento no Supremo Tribunal Federal. São elas: ADI nº 1.923, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); e ADI nº 1.943, proposta pelo Conselho Federal da OAB. Em ambos os casos, pede-se a declaração de inconstitucionalidade de toda a Lei nº 9.637/98. Os principais pontos atacados dizem respeito à ausência de critérios legais para a concessão do título de Organização Social e a forma pela qual são firmados os contratos de gestão, especialmente no que se refere a não exigência de licitação.

3.3.3 Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790/99)

Dando continuidade à proposta de reforma da Administração Pública, em 23 de março de 1999, foi publicada a Lei nº 9.790, que trata de aspectos ligados à concessão do título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), bem como regulamenta os Termos de Parceria.

Um dos primeiros requisitos para a concessão do título consiste na finalidade não lucrativa da entidade. Para efeitos da Lei nº 9.790/99, entende-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não compartilha, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social (art. 1º, §1º).

Observa-se que a entidade sem fins lucrativos pode auferir rendimentos de forma superavitária, no entanto, todas as verbas excedentes devem ser revertidas em prol da própria instituição. Nesse passo, os montantes arrecadados não precisam ser integralmente destinados aos gastos ordinários de funcionamento da entidade – como, por exemplo, com o pagamento de funcionários ou com a compra de materiais – os valores que ultrapassarem esse limite podem ser transformados em melhorias de sua estrutura física, contratação de novos funcionários, ampliação dos serviços, entre outros. O que não pode ocorrer é a repartição de dinheiro entre os seus membros.

³⁶⁶ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 176.

Com essa regra, não se impede a remuneração de seus dirigentes ou de seus funcionários – como é o caso de professores, assistentes sociais, psicólogos etc. – no entanto, o referido pagamento deve guardar proporcionalidade com a função exercida. Assim sendo, não poderão ser pagos salários considerados exorbitantes para os padrões da profissão. Entendem-se razoáveis os montantes salariais praticados pelo mercado, de acordo com o local da prestação da atividade e da área de desempenho profissional, conforme dispõe o art. 4º, VI, da Lei nº 9.790/99.

Trata-se de um parâmetro que confere à Organização da Sociedade Civil de Interesse Público certa discricionariedade na fixação da remuneração de seu pessoal. Contudo, o controle dos referidos salários pode ser exercido quando da assinatura dos Termos de Parceria. Nesse momento, o Poder Público pode se recusar a firmar acordo, tendo em vista os elevados salários pagos pela entidade a seus funcionários e diretores. Coíbe-se, dessa forma, a repartição de lucros disfarçada de remuneração³⁶⁷.

Podem se qualificar como OSCIP as associações e as fundações. Trata-se de conclusão obtida a partir da interpretação a contrario senso do art. 2º da Lei nº 9.790/99. O dispositivo em questão estabelece uma lista taxativa onde constam as entidades que não podem ser qualificadas como organizações da sociedade civil de interesse público, tais como: as sociedades comerciais; os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional; as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; entre outras³⁶⁸.

Constata-se que a lei excluiu a possibilidade de obterem o título as denominadas entidades de benefício mútuo (por exemplo, os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional), instituições essencialmente voltadas ao lucro (como é o caso, das organizações creditícias) e entes cuja atividade gere lucro, muito embora também possa ser desenvolvida de forma não lucrativa (nesse grupo enquadram-se os centros privados de saúde ou de ensino).

³⁶⁷ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 80.

³⁶⁸ Ainda constam da lista de entidades impossibilitadas de recebimento do título em questão: as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios; as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados; as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; as organizações sociais; as cooperativas; as fundações públicas; as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas; as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art. 192 da Constituição Federal.

Por outro lado, as associações e as fundações que visem à qualificação devem atuar em algum dos campos elencadas no art. 3º da Lei nº 9.790/99, quais sejam: promoção da assistência social (inciso I); promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico (inciso II); promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata a Lei (inciso III); promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata a Lei (inciso IV); promoção da segurança alimentar e nutricional (inciso V); defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável (inciso VI); promoção do voluntariado (inciso VII); promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza (inciso VIII); experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito (inciso IX); promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar (inciso X); promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais (inciso XI); estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas anteriormente (inciso XII).

As pessoas jurídicas candidatas ao título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público devem estar regidas por normas estatutárias que observem os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade e da eficiência, conforme disposto no art. 4º, I, da Lei nº 9.790/99³⁶⁹.

³⁶⁹ Com base no princípio da legalidade, as organizações da sociedade civil de interesse público somente podem fazer o que estiver expressamente previsto na lei ou em seus atos constitutivos. Consiste em restrição da livre atuação da entidade, devendo esta concentrar seus esforços na satisfação dos anseios sociais de acordo com a forma normativa prevista.

Pelo princípio da impessoalidade, as referidas instituições devem atuar em benefício da coletividade, sem que sejam feitas discriminações benéficas ou prejudiciais de pessoa determinada. Objetiva-se impedir a imposição de favorecimentos ou prejuízos injustificados. A entidade deve ser pautada por critérios objetivos de seleção e exclusão das pessoas que serão beneficiárias de seus serviços.

No que se refere ao princípio da moralidade, a OSCIP deverá respeitar preceitos éticos relacionados à honestidade, lealdade e boa-fé. Sua atuação deve ser guiada por padrões mínimos de probidade e ser voltada à consecução dos interesses coletivos constantes no seu estatuto.

Por sua vez, o princípio da eficiência prescreve o dever de a organização atuar com presteza, celeridade e por meio dos procedimentos mais adequados à obtenção de um maior número de atendimentos possíveis. O referido princípio está, ainda, ligado ao dever de segurança que a OSCIP deve guardar no desempenho de suas funções.

Em seu turno, o princípio da economicidade prevê o dever de atuação da forma menos onerosa possível. A entidade deve buscar as técnicas que lhe proporcionem o menor gasto imaginável durante a prestação de seus serviços. Destaque-se que esse dever de barateamento deve ser entendido de forma conjunta com o dever de satisfação dos anseios sociais. De nada adianta o desenvolvimento de atividades de baixo custo se estas não capazes de alcançar os objetivos da entidade. Nesse passo, a diminuição dos custos deve não pode acarretar

Destaque-se que a outorga da qualidade de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ao ente solicitante é ato vinculado ao preenchimento dos requisitos legais. O deferimento do pedido de qualificação por parte do Ministério da Justiça não dependerá de juízo de conveniência e oportunidade, mas sim de mera constatação de que a instituição reúne todos os pressupostos legais. Segundo esse entendimento, a pessoa jurídica candidata possui direito subjetivo de exigir a concessão do título nos casos em que seu indeferimento teve fundamentação diversa daquelas previstas no art. 2º da Lei nº 9.790/99³⁷⁰.

Por fim, deve-se salientar que o único benefício concedido pela Lei nº 9.790/99 às instituições que gozem da qualificação de OSCIP consiste na possibilidade de serem firmados Termos de Parceria. Estes consistem no instrumento pelo qual são formados vínculos de cooperação entre o Poder Público e as entidades privadas sem fins lucrativos, visando-se o fomento e execução das atividades de interesse público.

A celebração dos aludidos instrumentos de colaboração depende da prévia consulta ao Conselho de Políticas Públicas da correspondente área de atuação abrangida pelo acordo, a fim de se proporcionar a escolha do parceiro mais adequado do ponto de vista técnico e social³⁷¹.

Cabe ao órgão estatal responsável pela celebração do Termo de Parceria verificar previamente, nos moldes do art. 9º do Decreto nº 3.100/99: a validade da certidão de regularidade expedida pelo Ministério da Justiça, na forma do Regulamento; o regular funcionamento da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público; e o exercício pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público de atividades referentes à matéria objeto do Termo de Parceria nos últimos três anos.

Deve-se destacar que o tempo mínimo de operação na área social específica é um requisito para a conclusão do Termo de Parceria, e não para a concessão do título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Pode uma instituição receber a aludida qualificação mesmo que tenha sido recentemente criada, no entanto, não estará apta a receber transferências do Poder Público por meio do acordo previsto na Lei nº 9.790/99.

prejuízos para a qualidade dos serviços. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 77-79.

³⁷⁰ Nesse sentido: BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor: desafios e perspectivas constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 121; e TEIXEIRA, Josenir. **O Terceiro Setor em Perspectiva: da estrutura à função social**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 126.

³⁷¹ TEIXEIRA, Josenir. Op. cit., p. 125.

Ao contrário do que ocorre nos casos de Contratos de Gestão, a celebração de Termos de Parcerias depende de prévia licitação. Trata-se de novidade trazida pelo Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011. Em sua redação original, o art. 23 do Decreto nº 3.100/99 estabelecia a faculdade de a Administração Pública realizar ou não certame licitatório para a escolha da instituição privada sem fins lucrativos que iria ser parceira³⁷².

Deve-se ressaltar que a duração máxima do termo de parceria é de um exercício social, que compreende os meses de janeiro a dezembro. Destaque-se, ainda, a possibilidade de vigência simultânea de mais de um Termo de Parceria. Por outro lado, também são previstos meios de fiscalização dos termos em estudo. Conforme dispõe o art. 11, §§1º e 2 da Lei nº 9.790/99, cabe ao Poder Público, ao Conselho de Políticas Públicas de cada nível de governo e à própria entidade sem fins lucrativos fiscalizar a execução do Termo de Parceria. Ademais, ao final de cada exercício financeiro, por força do art. 12 do Decreto nº 3.100/99, deverá ser feita prestação de contas por parte da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, por meio da apresentação de: relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria; demonstrativo das receitas da pessoa jurídica e de suas despesas realizadas na execução dos serviços; parecer e relatório de auditoria nas hipóteses em que o total de recursos seja igual ou superior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais); e extrato da execução física e financeira.

A execução do Termo de Parceria deve ser acompanhada e fiscalizada pelo órgão público e Conselho de Políticas Públicas diretamente ligados à atividade fomentada³⁷³.

3.4 Relações entre Estado e Terceiro Setor: Substitutividade ou Complementaridade

Uma vez especificado o campo de abrangência do Terceiro Setor, bem como a possibilidade de suas instituições desenvolverem parcerias com o Poder Público, cumpre analisar a relação existente entre Estado e Setor Público Não Governamental na prestação de serviços públicos não exclusivos. Essa temática é pautada pelo debate doutrinário relacionado à substitutividade ou complementaridade do Terceiro Setor no Campo Social.

³⁷² Art. 23. A escolha da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, para a celebração do Termo de Parceria, poderá ser feita por meio de publicação de edital de concursos de projetos pelo órgão estatal parceiro para obtenção de bens e serviços e para a realização de atividades, eventos, consultorias, cooperação técnica e assessoria.

Parágrafo único. Instaurado o processo de seleção por concurso, é vedado ao Poder Público celebrar Termo de Parceria para o mesmo objeto, fora do concurso iniciado.

³⁷³ POLTRONIERI, Renato. Títulos, Certificados e Qualificações Concedidos pelo Poder Público. *In*: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: MP, 2008, p. 394.

De um lado, encontra-se a corrente que advoga que as instituições privadas sem fins lucrativos estariam atuando no lugar do Estado no fornecimento de saúde, educação, assistência social, entre outros. Trata-se de entendimento ligado às ideias da Reforma do Estado de 1995, sobretudo no que se refere à diminuição da prestação de serviços diretos pela Administração Pública, em prol do fomento das organizações públicas não estatais.

Carlos Montaña defende que o Brasil estaria passando por um processo de crescimento do Terceiro Setor, em especial das organizações não governamentais. Sustenta a ocorrência de um fenômeno de enfraquecimento da intervenção direta do Estado na promoção de direitos sociais e, de forma conjunta, fortalecimento dos entes públicos não estatais. Dispõe o autor que o aludido fato ganha impulso pela resignação social a uma suposta impossibilidade de o Estado desenvolver novas políticas públicas e pela mistificação de que as organizações do Terceiro Setor representariam de fato o interesse popular (ao passo que o Estado e o mercado representariam o capital)³⁷⁴.

Ressalte-se, contudo, que o referido autor se posiciona de forma contrária ao processo de substituição em comento. Defende que, na atualidade, as políticas sociais seriam direcionadas de uma forma prejudicial à população. Estaria ocorrendo um fenômeno marcado pela precarização da intervenção estatal, mercantilização dos serviços rentáveis e filantropização das questões não lucrativas³⁷⁵.

A precarização da intervenção estatal relaciona-se à omissão do Estado de implementar medidas de efetivação dos direitos constitucional e legalmente previstos. Esse não agir do Poder Público estaria intimamente ligado ao repasse de suas obrigações a outros setores da sociedade, ocasionando uma mercantilização de parte dos serviços e uma filantropização da outra parcela³⁷⁶.

Os serviços que de alguma forma possam se mostrar lucrativos seriam assumidos pelo Segundo Setor (mercado). Dessa forma, seus eventuais destinatários finais somente teriam acesso aos benefícios mediante uma contraprestação monetária. Trata-se do fenômeno denominado de mercantilização dos serviços rentáveis.

Por sua vez, as atividades estatais que se mostrem não atrativas à iniciativa privada ou que sejam direcionadas a um público desprovido de recursos terminariam sendo deixadas a cargo das instituições privadas sem fins lucrativos. Com isso, ocorreria uma espécie de

³⁷⁴ MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 215.

³⁷⁵ MONTAÑO, Carlos. Op. cit., p. 197-199.

³⁷⁶ MONTAÑO, Carlos. Op. cit., p. 197-199.

filantropização da parcela de atribuições sociais rejeitadas pelo Estado e pelo segundo setor³⁷⁷.

Por outro lado, Sílvio Luís Ferreira da Rocha vê de forma positiva o fenômeno de crescimento da atuação das instituições privadas sem fins lucrativos. Segundo o autor, a ampliação da importância dos aludidos entes decorre da própria atividade do Estado de transferência da execução de determinados serviços públicos não exclusivos. Nesse sentido, o Terceiro Setor serve como instrumento para a consecução dos objetivos pretendidos e prometidos pela Reforma do Estado.

Seguindo essa linha de entendimento, alguns serviços públicos não exclusivos poderiam ser deixados a cargo das organizações do terceiro setor. Por sua vez, o Poder Público continuaria financiando essas atividades, no entanto, suas despesas seriam reduzidas em razão dos cortes de gastos com estrutura material e com funcionário³⁷⁸.

Nessa esteira, a sociedade teria a capacidade de desenvolver as referidas atividades de forma mais eficiente e menos onerosa para os cofres públicos. Sendo assim, restaria ao Estado a função de fomentar e gerenciar a regular prestação de serviços na área de saúde, educação, assistência social, entre outras³⁷⁹.

Contudo, deve-se ressaltar que essa transferência de atribuições executivas não afasta a responsabilidade estatal pela efetivação de direitos fundamentais sociais. A Constituição Federal não prevê a possibilidade de qualquer tipo de delegação ou transferência dos deveres do Estado para outros setores da sociedade³⁸⁰. Contudo, cabe ao Poder Público decidir o meio pelo qual irá satisfazer os interesses da coletividade. Nesse sentido, poderá optar por políticas públicas pautadas pela prestação direta serviços públicos ou pelo fomento de instituições privadas sem fins lucrativos, a fim de que estas atuem nos segmentos não exclusivos do Estado.

A atividade administrativa de fomento pode ser definida como a ação da Administração com vista a proteger ou promover as atividades, estabelecimentos ou riquezas particulares que satisfaçam necessidades públicas ou consideradas de utilidade coletiva, sem o uso da coação e sem a prestação de serviços públicos, ou, mais concretamente, a atividade administrativa que se destina a satisfazer indiretamente certas necessidades

³⁷⁷ MONTAÑO, Carlos. Op. cit., p. 197-199.

³⁷⁸ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 16.

³⁷⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 16

³⁸⁰ DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas Públicas e Terceiro Setor. In: FORTINI, Cristina. ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Coord.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.281.

consideradas de caráter público, protegendo ou promovendo as atividades dos particulares, sem empregar a coação³⁸¹.

A partir da mencionada definição de fomento, observa-se que esta tem como destinatário o setor privado, seja ele com ou sem fins lucrativos. Em outro vértice, uma das características marcantes da aludida atividade diz respeito a não utilização de meios coercitivos para que os entes não estatais desenvolvam seus serviços. O Poder Público atual no âmbito da liberalidade da instituição privada, fazendo com que esta desenvolva entusiasmo para a realização de acordos com aquele.

Essa persuasão governamental pode está vinculada a uma série de incentivos, tais como, subvenções, convênios, Termos de Parceria, Contratos de Gestão, entre outros. As eventuais vantagens percebidas estão vinculadas a uma contraprestação do particular. Este se compromete a agir em busca do interesse público, por meio da satisfação de necessidades da coletividade e de execução do plano de atividades indicado pelo Estado³⁸².

Assim como as demais tarefas governamentais, o fomento deve se submeter ao regime jurídico administrativo, sobretudo no que se refere aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, CF). Como consequência, os mencionados estímulos deverão: ter expressa previsão em lei em sentido estrito; respeitar o princípio da igualdade, promovendo métodos de seleção das áreas e entidades destinatárias dos incentivos desvinculados de aspectos pessoais³⁸³; ser pautada pela lealdade e boa-fé durante as tratativas com o particular; gozar de ampla divulgação e transparência, sobretudo no que se refere aos critérios de escolha das instituições fomentadas; e está ligada a um projeto que se utilize de técnicas adequadas para a consecução dos objetivos governamentais e para a satisfação dos anseios sociais³⁸⁴.

³⁸¹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 24.

³⁸² ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 25-26.

³⁸³ Nos casos em que não se puder atender a todos os interessados em firmar acordo com o Poder Público, a melhor solução cabível será a realização de processo licitatório, ainda, que em alguns casos a legislação dispense tal conduta, conforme será estudado mais adiante.

³⁸⁴ Os meios de fomento podem ser classificados em honoríficos e econômicos. O fomento honorífico é aquele que busca promover ou fortalecer determinada atividade voltada à coletividade, por meio da concessão de distinções, condecorações, títulos. São incentivos que atuam na honra e na imagem dos particulares, ou seja, visam à satisfação de interesses pessoais do sujeito ou entidade, bem como à atribuição de uma imagem diferenciada frente à coletividade.

Esse foi o mecanismo utilizado pela Lei nº 91/35, que dispõe sobre o Título de Utilidade Pública Federal, uma vez que seu art. 3º prevê como único benefício decorrente do recebimento da qualificação a possibilidade de ostentar emblemas, flâmulas, bandeiras ou distintivos próprios, devidamente registrados no Ministério da Justiça e a da menção do título concedido.

A Administração Pública deve sempre ser regida pelos princípios da eficiência e economicidade durante sua atuação, inclusive no que se refere à prestação mediata de serviços. Entende-se que a transferência de verbas, bens ou de pessoal para instituições do Terceiro Setor a fim de que estas desenvolvam planos de trabalho na área de assistência social, ensino, saúde, entre outras, deverá ocorrer somente nos casos em que se constatar que a satisfação dos anseios sociais se dará de forma menos onerosa para o Estado do que na hipótese de ação direta do Primeiro Setor.

Ademais, as eventuais tratativas realizadas não elidem a responsabilidade estatal pela efetivação dos direitos sociais em jogo. Por conseguinte, cresce o dever de a Administração Pública de fiscalizar a correta execução dos planos de atividade e o regular emprego dos valores, bens e servidores públicos repassados.

Por outro lado, em razão do recebimento de recursos públicos, as entidades do Terceiro Setor passam a ter obrigação de respeitar princípios e regras que regem a Administração Pública. Tais deveres se evidenciam nas disposições legais regulatórias dos acordos e nas próprias cláusulas contidas no Contrato de Gestão, Termo de Parceria, subvenção, entre outros instrumentos de pactuação entre Estado e entidades não governamentais³⁸⁵.

Em outro vértice, encontra-se a corrente defensora da complementaridade do Terceiro Setor em relação às atividades do Estado. Alega-se, em síntese, que as organizações privadas sem fins lucrativos operam nos casos em que o Poder Público se omite na prestação de serviços públicos ou os presta de forma insatisfatória.

Pode ser apontado Boaventura de Sousa Santos como defensor do mencionado posicionamento. De acordo com o autor, o Terceiro Setor desempenha funções em um campo mais amplo do que os simples casos de cooperação com a Administração Pública³⁸⁶.

O referido entendimento é compatível com a multiplicidade de meios de financiamento das instituições públicas não estatais. Os meios mais comuns são: doações realizadas por simpatizantes, pessoas filiadas à organização; doação de pessoas jurídicas;

Por sua vez, o fomento econômico busca incentivar determinadas atividades particulares de interesse público, através da concessão de vantagens patrimoniais outorgadas às entidades prestadoras dos aludidos serviços. Pode ocorrer por meio de transferência de bens ou valores, estabelecimento de incentivos fiscais ou fixação de linha de crédito especial. ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. Op. cit., p. 35-37.

³⁸⁵ BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor: desafios e perspectivas constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2008, p. 103.

³⁸⁶ SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**. Disponível em: <<http://formacaoredefale.pbworks.com/f/A+Reinven%C3%A7%C3%A3o+Solid%C3%A1ria+e+Participativa+do+Estado.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2011, p. 01-05.

fundação de filantropia empresarial; venda de produtos ou serviços; repasses feitos por instituições estrangeiras; e transferências governamentais³⁸⁷.

³⁸⁷ No tocante aos simpatizantes, membros filiados à organização e público em geral, estes podem prestar auxílios de natureza financeira, material ou humana. Tais indivíduos tanto podem contribuir com mensalidades, anuidades ou contribuições isoladas, quanto podem prestar ajuda através da doação de materiais que serão utilizados nas atividades da organização ou da doação de sua própria mão de obra.

Outro meio de captação de recursos ocorre através das empresas doadoras ou fundações de filantropia empresarial. Nesse caso, as referidas pessoas jurídicas se valem da possibilidade de que parte dos valores que seriam pagos a título de tributo seja diretamente empregado pela entidade em programas não governamentais de promoção de políticas sociais.

Os investimentos realizados por empresas privadas podem ser divididos basicamente em duas espécies: transferência de verbas a organizações privadas sem fins lucrativos e aplicação de valores em fundações de filantropia empresarial do próprio grupo. Em ambos os casos, existem autores que defendem que tais atividades fariam parte de uma espécie de marketing social. Tais investimentos privados teriam como finalidade melhorar a imagem da empresa perante a sociedade, através da vinculação de seu nome a obras e serviços realizados em pontos de carência social. A referida atribuição de status positivo ao nome da empresa ocorreria de forma ainda mais acentuada nos casos de fundações de filantropia empresarial.

Nesse sentido: MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 213; e PIOVESAN, Flávia; BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor e Direitos Humanos**. In: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: MP, 2008, p. 98.

Pode-se citar a Fundação Bradesco como exemplo de fundação de filantropia empresarial. Segundo dados constantes de seu relatório anual, no ano de 2010, 115.260 alunos tiveram acesso à Educação Básica (Educação Infantil e os Ensinos Fundamental e Médio), à Educação Profissional, à Educação de Jovens e Adultos e aos cursos de Formação Inicial e Continuada, e 530 mil alunos tiveram acesso ao curso virtual disponibilizado no site da instituição. Calculou-se que o investimento realizado no mencionado período letivo foi de 262,2 milhões de reais Fundação Bradesco. **Relatório Anual 2010**. Disponível em: <<http://www.fb.org.br/Institucional/InvestimentosResultados/RelatoriosAnuais/RelatorioAnual2010.htm>>.

Acesso em: 23 ago. 2011.

Deve-se destacar que a referida instituição encontra-se presente no Município de Maceió. A Unidade Maceió da Fundação Bradesco está situada no bairro da Serraria e desenvolve atividade no campo da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional e ensino de jovens e adultos. Segundo dados fornecidos no site da fundação, foram atendidos: 2225 (dois mil duzentos e vinte e cinco) alunos no ano de 2008; 2283 (dois mil duzentos e oitenta e três) alunos no ano de 2009; 2.307 (dois mil trezentos e sete) alunos no ano de 2010; e estima-se que até o final de 2011 serão atendidos 2296 (dois mil duzentos e noventa e seis) alunos.

Fundação Bradesco. Estatísticas. Disponível em: <<http://www.fb.org.br/Institucional/NossasEscolas/Nordeste/Maceio/Estatisticas>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

A terceira forma de captação de recursos consiste no desenvolvimento de atividades comerciais e vendas de serviços por parte da própria organização pública não estatal. Essa espécie de financiamento pode ocorrer de duas formas. A primeira diz respeito à realização de vendas de produtos com a finalidade de serem arrecadados recursos para o desenvolvimento da missão do ente não estatal. Dessa forma, a atividade de venda de produtos faria parte da atividade meio da empresa e todos os recursos dela decorrentes devem ser aplicados na missão da instituição.

A quarta modalidade de custeio trata-se da doação de recursos realizada por instituições estrangeiras. A maior parte dessas transações tem como destinatário organizações não governamentais (ONGs). Segundo dados obtidos a partir do relatório da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG), no ano de 2010, a referida instituição captou R\$ 870.568,45 (oitocentos e setenta mil quinhentos e sessenta e oito reais e quarenta e cinco centavos) a partir de doações oriundas de instituições internacionais (Fundação Ford, Coordination SUD, EED, OXFAM, entre outras). Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. **Relatório de Atividades da ABONG: primeiro ano de gestão 2010-2011**. Disponível em: <http://www.abong.org.br/final/download/Relat%C3%B3rio_ABONG_2010_final2.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2011.

Por fim, a última forma de obtenção de recursos por parte das organizações do terceiro setor consiste no recebimento de verbas governamentais. O financiamento estatal das atividades desenvolvidas pelas instituições privadas sem fins lucrativos pode ocorrer através de uma das seguintes formas de subvenção econômica: auxílios e contribuições; subvenções; convênios, acordos e ajustes; termo de parceria; contrato de gestão.

Diante da mencionada diversidade de fontes de recursos, as organizações do Terceiro Setor teriam a possibilidade de executar seus projetos, sem que haja qualquer vinculação aos recursos estatais.

Guiada pela ideia de complementaridade, Carla Bartucci Barbieri aponta uma tendência de expansão do Terceiro Setor em decorrência da insuficiente prestação de serviços públicos por parte do Estado. No entanto, ressalta a autora, que essa perspectiva de aumento está vinculada a uma ação autônoma da entidade pública não governamental. Em outro vértice, a participação destas na implementação de políticas públicas, decorrente de acordos com o Estado, encontra-se ameaçada, seja pelo descrédito popular nas aludidas instituições, seja pela precariedade do marco legal existente³⁸⁸.

No que se refere ao âmbito do município de Maceió, constata-se a existência de instituições privadas sem fins lucrativos que operam na área de ensino voltado às pessoas com deficiência. Em outro vértice, verifica-se que a rede pública de educação não disponibiliza tratamento educacional especializado de forma satisfatória. Contudo, as referidas constatações não são suficientes para, desde já, indicarmos a qual das correntes doutrinárias citadas anteriormente seria aplicável à realidade desta Capital.

Nesse sentido, o próximo capítulo é voltado para o aprofundamento da discussão relacionada ao real âmbito de atuação das instituições privadas sem fins lucrativos que prestam ensino às pessoas com deficiência no Município de Maceió. Nesse sentido, questiona-se a substitutividade ou complementaridade das mencionadas entidades.

³⁸⁸ BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor**: desafios e perspectivas constitucionais. Curitiba: Juruá, 2008, p. 160.

4 O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO VOLTADO ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA POR PARTE DAS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

4.1 A Contribuição do Terceiro Setor no Desenvolvimento dos Direitos das Pessoas com Deficiência

O fenômeno designado como Terceiro Setor apresenta suma importância nos campos em que o Estado deixa de satisfazer de forma direta as necessidades sociais. Nas hipóteses de serviços públicos não exclusivos, a Administração poderá optar por fomentar entidades privadas sem fins lucrativos para que estas passem a desenvolver prestações de interesse comunitário.

Nesse sentido, o Setor em comento pode ser analisado sob uma dupla perspectiva. De um lado, existem casos em que suas entidades atuam de forma desvinculada ao Estado e com o comprometimento de suprir as necessidades de determinada parcela da população. De outro, apresenta-se como um agrupamento de instituições que, de certa maneira, concretizam políticas governamentais, mediante a elaboração de acordos de repasse de valores, bens ou profissionais por parte do Poder Público.

A doutrina aponta o importante papel do segmento público não estatal na promoção do ensino das pessoas com deficiência. Rosita Edler Carvalho afirma que as referidas instituições privadas sem fins lucrativos são geralmente fundadas por pais e familiares de pessoas com deficiência, os quais se encontram insatisfeitos com o atendimento educacional prestado pelo Estado. Mais do que questões relacionadas à disponibilidade de vagas em escolas públicas, os referidos indivíduos estariam preocupados com a qualidade das práticas pedagógicas desenvolvidas²³⁰.

Relata a autora que o principal obstáculo a ser enfrentado pelas Escolas Públicas diz respeito ao fornecimento de serviços que garantam ampla aprendizagem dos alunos, independentemente de suas características pessoais. O suposto ensino inclusivo ministrado na rede estatal estaria deixando de lado as especificidades de cada tipo de deficiência. Por conseguinte, a falta de tratamento educacional especializado estaria acarretando prejuízos à formação pedagógica do alunado em questão²³¹.

No entanto, saliente-se que a atuação das organizações do Terceiro Setor no campo educacional não é uma novidade trazida pela reforma administrativa do Estado. Santa Casa de

²³⁰ CARVALHO, Rosita Edler. **Removendo Barreiras para a Aprendizagem**: educação inclusiva. 8 ed. Porto Alegre: Mediação, 2009, p. 106.

²³¹ CARVALHO, Rosita Edler. Op. cit., p. 107.

Misericórdia de São Paulo (fundada no ano de 1932), Lar-Escola São Francisco (fundado no ano de 1943), Associação de Assistência à Criança Defeituosa (constituída no ano de 1950), Instituto Pestalozzi de Minas Gerais (formado no ano de 1935) e Associação de Pais e Amigos de Excepcionais – APAE do Rio de Janeiro – (criada em 1954), podem ser citadas como exemplo de entidades privadas sem fins lucrativos que, dentre outras atividades, prestavam o ensino especializado²³².

Os entes públicos não estatais apresentam-se como atores com presença marcante na área do ensino das pessoas com deficiência. “No campo da educação especial, a população não tem se dividida somente pela opção entre as escolas públicas e privadas. Até porque a presença das instituições assistenciais ou filantrópicas faz parte da história do ensino especializado, desde os primórdios”²³³.

Ademais, segundo a Secretaria de Estado de Educação e do Esporte (SEEE), Associação de Pais e Amigos de Excepcionais (APAE) foi a primeira entidade a desenvolver o ensino voltado às pessoas com deficiência no Estado de Alagoas. Ressalta que somente em 1973 o Governo passou a disponibilizar educação especializada na rede pública estadual, ao passo que a APAE já desenvolvia as referidas atividades desde 1958²³⁴.

Verifica-se, portanto, uma expressiva participação do Terceiro Setor na promoção do ensino da pessoa com deficiência. Contudo, deverão ser melhor examinados o grau de atendimento fornecido no âmbito do município de Maceió. Busca-se, dessa forma, resposta às questões levantadas no capítulo anterior, sobretudo no que se refere ao nível de autonomia entre as entidades privadas sem fins lucrativos e o Poder Público.

Nesse sentido, poderão ser feitas afirmações mais precisas sobre a existência ou não de uma suposta atuação complementar das organizações do Terceiro Setor em relação ao Estado, no caso de prestação de ensino às pessoas com deficiência nesta Capital.

²³² MAZZOTTA, Marcos José Silveira. **Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 38-46.

²³³ SOARES, Maria Aparecida Leite. Os Processos de Inclusão e Exclusão das Crianças Jovens Surdas como Estratégia de Observação do Trabalho Escolar. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **Desigualdade Social e Diversidade Cultural na Infância e na Juventude**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 98.

²³⁴ SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE DE ALAGOAS. **Educação Especial no Sistema de Ensino de Alagoas**. Disponível em: <<http://www.educacao.al.gov.br/educacao-basica/educacao-especial/educacao-especial/educacao-especial-no-sistema-de-ensino-de-alagoas>>. Acesso em: 27 de Nov. 2011.

4.2 Análise da Promoção do Ensino das Pessoas com Deficiência, Prestado pelas Instituições Privadas sem Fins Lucrativos Situadas no Município de Maceió

4.2.1 Metodologia Utilizada na Pesquisa

Para a elaboração do presente trabalho foi realizada pesquisa de campo, destinada à verificação das atuais condições do ensino fornecido pelas organizações do terceiro setor, sediadas no município de Maceió.

Inicialmente, foram considerados os resultados de pesquisa, realizada no ano de 2009, que abrangeu a rede municipal de educação. Na ocasião, foram constatadas diversas dificuldades enfrentadas pelos alunos com deficiência e pelos professores do ensino especializado. Por conseguinte, na época, nos posicionamos pela pouca eficácia social do direito à educação das pessoas com deficiência, sobretudo no que se refere ao aspecto qualitativo do ensino²³⁵.

Em seu turno, o presente trabalho se valeu das seguintes hipóteses: as instituições privadas sem fins lucrativos desempenham um importante papel na promoção do ensino das pessoas com deficiência; tais entidades atuam em decorrência da omissão estatal de prestar serviços educacionais voltados às pessoas com deficiência, na quantidade e qualidade adequadas; existe apenas uma pequena quantidade de acordos destinados à disponibilização de ajudas técnicas e financeiras por parte do Poder Público; e a maior parte dos recursos destinados ao funcionamento das aludidas organizações públicas não estatais decorre de fontes de financiamentos alheias ao Estado.

Como forma de confirmar, ou não, as hipóteses supracitadas, foram desenvolvidas as atividades de pesquisa. Este empreendimento foi efetivado mediante a realização de observações indiretas e diretas da rede de instituições privadas sem fins lucrativos situadas no município de Maceió²³⁶.

As observações indiretas consistiram na coleta de dados oficiais divulgados pelo Ministério da Educação (MEC), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE), pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), pelo Ministério da Justiça, pela Secretaria Estadual de Educação e Esporte (SEEE), bem como pelas próprias instituições privadas sem fins lucrativos que promovem o ensino das pessoas com deficiência.

²³⁵ SANTOS, Rafael Amorim. *Pessoas com Deficiência e o Direito à Educação: Uma Análise da Rede Municipal de Ensino de Maceió (Graduação em Direito)*. Faculdade de Direito de Alagoas. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2009.

²³⁶ MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em Ciências Sociais**: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. São Paulo: Atlas, 2005, pp. 38 e ss.

Destaque-se que todas as informações obtidas junto às organizações do terceiro, decorreram de relatos da própria instituição (pessoa jurídica). Não foram feitas pesquisas envolvendo seres humanos (pessoa natural), razão pela qual não se mostrou necessária submissão do projeto ao Comitê de Ética da Universidade Federal de Alagoas.

Concluídas as supracitadas atividades, foi desempenhada observação direta, através do contato imediato entre pesquisador e objeto da pesquisa. Nessa etapa, foi adotado o método observacional, onde foram utilizados os sentidos para a compreensão da realidade pesquisada²³⁷.

4.2.2 Análise das Informações Prestadas pelas Próprias Organizações do Terceiro Setor

A partir de pesquisa no sistema do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), denominado Consulta de Prestação de contas de Repasse Direto, com a utilização dos parâmetros UF (Alagoas), SEDUC ou Município (Maceió) e Tipo de Entidade (Organização Não Governamental), foram obtidos dados relacionados ao número de instituições privadas sem fins lucrativos, abrangidas por programas federais de auxílio aos centros de ensino²³⁸.

Com base nas referidas informações, verificou-se que, no município de Maceió, a existência de seis entidades que, em algum momento, já firmaram acordo com a Administração Pública Federal. São elas: Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE); Associação Pestalozzi de Maceió; Centro de Desenvolvimento Família Alagoana Down (FAM-DOWN); Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Maceió (APAE); Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió; e Fundação Casa do Especial (FUNCAE).

Por conseguinte, as seis entidades sem fins lucrativos acima mencionadas foram tomadas como objeto de pesquisa, para o exame da atuação do Terceiro Setor no campo do ensino especializado.

Ressalte-se que foram utilizados outros meios voltados à busca de novas instituições públicas não estatais atuantes no campo do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió. Nesse sentido, foi realizada consulta no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)²³⁹ e

²³⁷ MICHEL, Maria Helena. Op. cit., p. 56.

²³⁸ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Consulta de Prestação de contas de Repasse Direto. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/sispcoweb/index.jsp>>. Acesso em: 05 abr. 2011.

²³⁹ CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relação – Entidades Certificadas no CNAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/entidades-certificadas/sicnas-entidadescertificadas_13-08-2009.pdf/download>. Acesso em: 05 abr. 2011.

foram feitos questionamentos às entidades visitadas a respeito da existência de outras organizações do Terceiro Setor que se enquadrassem nos moldes da pesquisa. No entanto, não foi encontrada nenhuma instituição não contida na lista elaborada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Uma vez escolhidas as entidades, foram feitas visitas com a finalidade de se obter informações relativas às perguntas indicadas no questionário (modelo constante do anexo). Basicamente, os dados buscados dizem respeito à área de atuação da organização, ao tipo de deficiência que as pessoas atendidas instituição possuem, ao número de indivíduos matriculados, aos meios de financiamento e aos eventuais auxílios financeiros e técnicos prestados pelo Governo.

Dentre as organizações do Terceiro Setor indicadas, somente não foi obtido êxito na coleta de dados junto à Fundação Casa do Especial (FUNCAE). A mencionada entidade, aparentemente, encontrava-se com suas atividades encerradas²⁴⁰. Todas as demais cinco organizações colaboraram com a pesquisa²⁴¹.

Com base nos dados fornecidos, observa-se que todas as instituições desenvolvem atividades de ensino e esportes, voltadas às pessoas com deficiência. Algumas delas, também atuam na área de assistência social, reabilitação, promoção da cultural e do lazer, conforme discriminado no quadro 01.

Quadro 01 – Área de Atuação das Instituições.

	AAPPE	APAE	FAMDOW	PESTALOZZI	C.A.E.L.V.
Educação	Promove	Promove	Promove	Promove	Promove
Assistência Social	-----	Promove	Promove	Promove	Promove
Reabilitação	-----	Promove	-----	Promove	Promove
Esporte	Promove	Promove	Promove	Promove	Promove
Cultura	-----	-----	Promove	Promove	-----
Lazer	-----	-----	Promove	Promove	-----

²⁴⁰ Quando do deslocamento até o endereço da instituição, nos deparamos com um prédio abandonado. A referida edificação gozava de um letreiro desbotado com a indicação do nome da entidade, bem como das atividades por ela desenvolvidas. Também foram realizadas ligações para o número indicado, no entanto, a central telefônica apontava a inexistência do aludido telefone.

²⁴¹ A Sociedade Pestalozzi de Maceió forneceu os dados, por meio da Coordenadora de Educação Silvia de Souza Campos, no dia 01 de setembro de 2011. A Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE), respondeu o questionário, através da Coordenadora Ilda, no dia 02 de setembro de 2011. A Associação de Pais e Amigos de Excepcionais (APAE) prestou as informações, por intermédio de sua Assistente Social Graça Xavier, em visita realizada no dia 21 de outubro de 2011. O Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió, por meio da Diretora e Presidente Zélia Vieira de Rezende, respondeu os questionamentos, no dia 28 de outubro de 2011. A Família Alagoana Down (FAM-DOWN), representada pela Coordenadora de Projetos Juliana Silveira, colaborou com a pesquisa no dia 31 de outubro de 2011.

Por sua vez, somente a Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE) tem como público alvo as pessoas com surdez isolada ou associada a outras deficiências. O restante das entidades desenvolve serviços voltados aos indivíduos com deficiência intelectual, de forma isolada ou associada a demais deficiências. Demonstrativo a seguir.

Quadro 02 – Tipo de Deficiência dos Beneficiários das Entidades.

	AAPPE	APAE	FAMDOWN	PESTALOZZI	C.A.E.L.V.
Pessoa com Deficiência Intelectual	Atendida	-----	Atendida	Atendida	Atendida
Pessoa com Surdez	-----	Atendida	-----	-----	-----

No tocante ao número de alunos matriculados nas organizações privadas sem fins lucrativos, constatou-se a existência de um total de 898 indivíduos. As informações relacionadas à quantidade de pessoas vinculadas a cada instituição estão discriminadas na Tabela 01.

Tabela 01 – Número de Matrículas nas Organizações do Terceiro Setor.

INSTITUIÇÃO	NÚMERO DE ALUNOS
Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (APPE)	108
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)	263
Família Alagoana Down (FAM-DOWN)	53
Associação Pestalozzi de Maceió	374
Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió	100
TOTAL DE MATRÍCULAS	898

Os referidos alunos integram os mais diversos níveis de ensino, abrangendo a educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, ensino profissionalizante e atendimento educacional especializado no contraturno do ensino regular, conforme detalhado no Quadro 03. Os centros pedagógicos destacaram que busca a inclusão do aluno com deficiência na rede regular de ensino. Incentiva-se a frequência às classes comuns, seja através de matrícula em escola pública ou particular. Nesses casos, a instituição privada sem fins lucrativos fornece apenas atendimento educacional especializado no contraturno, por meio da utilização de salas de recursos multi funcionais.

No entanto, nos casos em que o sujeito não tenha aptidão para a permanência nas classes comuns ou nas hipóteses em que o Poder Público alega falta de vagas em suas escolas, as entidades do terceiro setor prestam serviço educacional integral, através de aulas ministradas de salas especiais.

Verificou-se que o público alvo do atendimento educacional é formado por pessoas integrantes de uma extensa faixa etária, tendo início com crianças, em média, com quatro anos de idade e inexistindo limite máximo de idade²⁴².

Quadro 03 – Modalidades de Ensino Desenvolvidas pelas Instituições.

	AAPPE	APAE	FAMDOWN	PESTALOZZI	C.A.E.L.V.
Educação Infantil	-----	Promove	-----	Promove	Promove
Ensino Fundamental	Promove	Promove	-----	Promove	-----
Ensino Médio	-----	-----	-----	-----	-----
Educação de Jovens e Adultos	Promove	Promove	Promove	Promove	Promove
Ensino Profissionalizante	-----	Promove	-----	Promove	Promove
Atendimento Educacional Especializado no Contraturno	Promove	-----	Promove	Promove	-----

No que se refere às questões ligadas às fontes de recursos e aos eventuais acordos firmados com o Poder Público, entendo que os aludidos quesitos mostraram-se prejudicados, uma vez que, em sua maioria, os membros das instituições encarregados de prestar as informações não integravam funções ligadas às finanças das entidades. Tais sujeitos faziam parte da coordenação de ensino, coordenação de projetos ou do segmento de assistência social²⁴³. Somente os dados prestados pelo Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió são considerados com maior precisão, uma vez que foram indicados pela Diretora e Presidente Zélia Vieira de Rezende. Contudo, as informações em comento serão objeto de

²⁴² A seguir, serão especificadas as idades iniciais de atendimento acolhidas por cada instituição: Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais - cinco anos; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Maceió – 6 anos; Família Alagoana Down – quatro anos; Sociedade Pestalozzi de Maceió – três anos; e Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió – quatro anos.

²⁴³ A Sociedade Pestalozzi de Maceió forneceu os dados por meio da Coordenadora de Educação Sílvia de Souza Campos. A Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE) respondeu o questionário através da Coordenadora Ilda. A Associação de Pais e Amigos de Excepcionais (APAE) prestou as informações por intermédio de sua Assistente Social Graça Xavier. A Família Alagoana Down (FAM-DOWN) foi representada pela Coordenadora de Projetos Juliana Silveira.

maiores exposição a seguir, sobretudo para que possam ser comparadas com os relatórios disponibilizados pelo Ministério da Justiça.

Quando questionadas sobre a forma de custeio de suas atividades, a totalidade das instituições indicou o recebimento de doações realizadas por pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado como sendo o principal meio de sustento. Algumas entidades contam, ainda, com outras formas de financiamento, tais como: Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió mantém uma padaria, cujos rendimentos são revertidos em prol do centro de ensino; Associação de Pais e Amigos de Excepcionais (APAE), Associação Pestalozzi de Maceió e Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió também indicaram o recebimento de auxílios financeiros por parte do Poder Público.

Quadro 04 – Forma de Custeio das Atividades da Entidade.

	AAPPE	APAE	FAMDOW	PESTALOZZI	C.A.E.L.V.
Doações de Particulares	Utiliza	Utiliza	Utiliza	Utiliza	Utiliza
Pagamento de Mensalidades	-----	-----	-----	-----	-----
Venda de Produtos e/ou Serviços	-----	-----	-----	-----	Utiliza
Parceria com o Poder Público	-----	Utiliza	-----	Utiliza	Utiliza
Outras Formas	-----	-----	Taxa de associação (pagamento opcional pelos pais)	-----	-----

Questionou-se, ainda, a possível existência de ajustes com a Administração Pública para o recebimento de auxílios técnicos, como, por exemplo, a cessão de professores, capacitação de funcionários, entre outros. Por sua vez, somente a Associação Pestalozzi de Maceió apontou não gozar de nenhum apoio técnico proveniente do Poder Público. Todas as demais entidades indicaram a existência de convênio relacionado à cessão de servidores públicos para que possam atuar como professores nas instituições privadas sem fins lucrativos.

Quadro 05 – Número de Servidores Públicos que Atuam como Professores nas Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

INSTITUIÇÃO	POSSUI ACORDO COM O PODER PÚBLICO PARA CESSÃO DE SERVIDORES	NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS DISPONIBILIZADOS
Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (APPE)	Sim	4
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)	Sim	Não Informado
Família Alagoana Down (FAM-DOWN)	Sim	Não Informado
Associação Pestalozzi de Maceió	Não	-----
Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió	Sim	18

Arguiu-se, ainda, sobre o grau de relevância dos auxílios estatais para o funcionamento do segmento educacional das organizações privadas sem fins lucrativos. Como consequência, somente o Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió apontou que sem as ajudas governamentais a instituição não teria condições de funcionar. Todas as demais entidades indicaram que os apoios técnicos e financeiros do Poder Público representam apenas uma pequena parcela dos recursos da instituição.

Ressalte-se que, no caso da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e Associação Pestalozzi de Maceió, seus representantes afirmaram que também desenvolvem atendimentos na área de saúde, os quais são financiados pelo Sistema Único de Saúde, por meio do pagamento de valores constantes da tabela nacional referentes a cada procedimento realizado. A primeira entidade apontou a prestação de 2.700 procedimentos por ano na área clínica e laboratorial. Já a segunda, indicou a elaboração de 350.000 procedimentos anuais no segmento da saúde. Por sua vez, as duas instituições alegaram que os eventuais excedentes provenientes da atuação médica, servem, ainda que de forma indireta, para o custeio da estrutura como um todo, inclusive centros de ensino.

4.2.3 Exame dos Dados Constantes dos Relatórios Publicados pelo Ministério da Justiça

Em momento posterior à coleta de dados feita diretamente nas instituições privadas sem fins lucrativos que desenvolvem atividade de ensino voltada às pessoas com deficiência no município de Maceió, foi tido acesso aos relatórios publicados no site do Ministério da Justiça.

Os referidos documentos devem ser elaborados anualmente por todas as entidades que gozem do Título de Utilidade Pública Federal, da qualidade de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou que tenham a estrutura de Organização Estrangeira em funcionamento no Brasil²⁴⁴. A entrega dos relatórios é dever que decorre do simples fato de a instituição possuir uma das referidas qualificações, independentemente do recebimento ou não de qualquer tipo de transferência estatal. Em seu turno, uma vez aprovada a prestação de contas, é divulgado relatório circunstanciado no site do Ministério da Justiça, segmento voltado ao Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública (CNES)²⁴⁵.

Em pesquisa realizada no sistema CNES público, utilizando os parâmetros Setor (UPF – Utilidade Pública Federal), UF (AL), Município (Maceió), teve-se acesso a uma lista de instituições privadas sem fins lucrativos e seus respectivos relatórios. Buscou-se examinar a totalidade dos documentos enviados pelas organizações do Terceiro Setor objeto da presente pesquisa. Por conseguinte, foram estudados os dados constantes dos seguintes relatórios: Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE), ano referência 2007, 2008 e 2009; Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), ano referência 2007, 2008, 2009 e 2010; Família Alagoana Down (FAM-DOWN), ano referência 2007, 2008, 2009 e 2010; e Associação Pestalozzi de Maceió, ano referência 2007, 2008, 2009 e 2010. Destaque-se que existiam dados no Ministério da Justiça, referentes ao Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió²⁴⁶.

O sistema de consulta pública pesquisado reúne uma grande diversidade de informações sobre as entidades cadastradas, tais como: área de atuação; composição da diretoria; quadro de funcionários; origem das fontes de recursos; lista de parcerias e subvenções públicas;

²⁴⁴ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJFC1E6BD5ITEMID1C837A412B2B430F8F9C1FF0CB7341FFPTBRNN.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

²⁴⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={AFE5E30D-EE44-4EC7-B535-10F6F53FC483}>>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

²⁴⁶ Com base na inexistência de relatórios no cadastro do Ministério da Justiça, pode-se concluir que o Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió não possui qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI) ou como entidade de Utilidade Pública Federal.

demonstrativo das receitas da entidade; entre outras. Durante a elaboração do presente trabalho, foram examinados os relatórios circunstanciados em sua integralidade, contudo, somente os dados referentes aos acordos com o Poder Público e as fontes de financiamento das instituições é que gozarão de maior detalhamento. Tal escolha é motivada pela existência de conflito entre as informações obtidas através dos questionários respondidos pelas entidades e o relatório publicado pelo Ministério da Justiça, especialmente no que tange à problemática apontada.

Primeiramente, será avaliado o Relatório Circunstanciado, ano referência 2009, da Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE). Trata-se da prestação de contas mais recente publicada pelo Ministério da Justiça, no que diz respeito à instituição em análise. Ressalte-se a importância das referidas informações, especialmente quando confrontadas com os dados prestados no questionário comentado no tópico anterior.

Trata-se de entidade fundada no dia 28 de fevereiro de 1987, por Iraê Cardoso, que era familiar de uma pessoa surda²⁴⁷. A referida pessoa jurídica reúne o Título de Utilidade Pública Federal, Título de Entidade Beneficente de Assistência Social, Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, Título de Utilidade Pública Estadual, Título de Utilidade Pública Municipal e Registro no Conselho Estadual de Assistência Social. Seu campo de atuação abrange atividades na área de educação, assistência social e saúde. Segundo o Ministério da Justiça, no ano de 2009, a instituição contava com 98 profissionais remunerados (sendo 96 funcionários e dois estagiários) e 11 profissionais não remunerados (sendo cinco voluntários permanentes e 6 estagiários não remunerados).

Por sua vez, ainda com base no relatório circunstanciado, no ano referência em comento, a organização teve uma receita total equivalente a R\$ 5.104.909,30 (cinco milhões cento e quatro mil novecentos e nove reais e trinta centavos), sendo que 95,75% (noventa e cinco vírgula setenta e cinco por cento) desses valores tiveram origem através de repasses feitos pelo Poder Público. Observa-se que, em sua maioria, os recursos foram transferidos por meio de acordo com o Sistema Único de Saúde – R\$ 4.664.196,36 (quatro milhões seiscentos e sessenta e quatro mil cento e noventa e seis reais e trinta e seis centavos). Em outro vértice, os montantes relativos ao apoio governamental para o centro escolar foi equivalente a R\$ 15.095,28 (quinze mil e noventa e cinco reais e vinte e oito centavos), somando-se as transferências feitas por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do Programa

²⁴⁷ AAPPE. Quem Somos. Disponível em: <http://www.aappe.org.br/?pg=quem_somos> Acesso em: 26 nov. 2011.

Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ambos promovidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). No tocante às verbas originárias de doações de particulares (pessoa física), foi indicado o recebimento de R\$130.764,85 (cento e trinta mil e setecentos e sessenta e quatro reais e oitenta e cinco centavos). Maiores detalhes constam das Tabelas 2 e 3, expostas a seguir.

Tabela 2 – AAPPE Exercício 2009: Discriminação dos Valores Recebidos.

PARÂMETRO DE ANÁLISE	VALORES EM REAIS
Total de Receitas provenientes do SUS	4.664.196,36
Total de Receitas decorrentes do Programa Ação Continuada – Secretaria de Assistência Social	19.874,86
Total de Receitas originárias do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE-FNDE)	6.750,00
Total de Receitas repassadas através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE-FNDE)	8.345,28
Total de Receitas decorrentes de Doações de Pessoas Físicas	130.764,85
Outras Receitas	274.977,95
Total de Receitas do Exercício 2009	5.104.909,30

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Tabela 3 – AAPPE Exercício 2009: Percentuais referentes à Origem das Verbas e sua relação com a Totalidade dos Recursos Recebidos.

ORIGEM DA FONTE	PERCENTUAL
Pública (recursos de subvenções, convênios e parcerias com órgãos ou entidades públicas)	95,75
Própria (recursos decorrentes da prestação de serviços da entidade)	1,02
Própria (recursos decorrentes de mensalidades/ doações dos membros ou associados)	3,23
TOTAL	100

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

De fato, os montantes repassados pelo Poder Público para fins de manutenção do ensino especializado promovido pela Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE),

no ano de 2009, representa apenas uma pequena quantidade em relação ao total da receita da instituição. Contudo, não se podem precisar os custos efetivos em cada uma das áreas de atuação da entidade – educação, saúde e assistência social -, tendo em vista que o relatório circunstanciado não traz as referidas especificações. Nesse sentido, não podemos afirmar se as verbas provenientes do SUS foram destinadas somente à manutenção dos procedimentos de saúde ou se foram empregadas no custeio do funcionamento da entidade como um todo. Seja qual for a realidade do emprego das verbas, podemos asseverar o alto nível de dependência econômica da Associação em relação ao Poder Público.

Destaque-se que o aludido atrelamento aos recursos públicos vem ocorrendo, ao menos, desde o ano de 2007. Com base no relatório circunstanciado referência 2007 e relatório circunstanciado ano referência 2008, observa-se um crescente aumento dos aportes governamentais para o financiamento da Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE) e, conseqüentemente, uma crescente dependência em relação ao Poder Público. Observem a Tabela 4.

Tabela 4 – AAPPE Maceió: comparativo de balanços anuais.

PARÂMETRO DE ANÁLISE	2007	2008	2009
Total de Receitas	1.638.799,22	3.360.731,38	5.104.909,30
Total de Receitas Provenientes de Repasses Públicos	1.325.422,69	3.122.293,46	4.66.196,36
Percentual de Valores de Origem Pública	77,65%	90,98%	95,75%
Número de Beneficiários dos Serviços de Ensino	10.194	3.874	1.818
Número de Beneficiários dos Serviços de Assistência Social	13.605	7.791	3.520
Número de Beneficiários dos Serviços de Saúde	2.065	3.947	4.737
Número de Beneficiários dos Serviços de Inserção no Mercado de Trabalho	425	Não Informado	Não Informado
Número de Trabalhadores Atuantes na Entidade	107	146	117

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Observa-se que a estrutura institucional – a partir da análise do número de beneficiários²⁴⁸ atendidos e do contingente de trabalhadores – está diretamente relacionada aos montantes transferidos pelo Estado. Nesse sentido, a maior ou menor atuação da entidade é acompanhada pela variação quantitativa das somas repassadas pelo Poder Público.

No que se refere à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), esta consiste em organização de âmbito nacional que possui uma de suas unidades no município de Maceió. A central sediada nesta capital foi criada em 1958 e reúne as seguintes qualificações: Título de Utilidade Pública Federal, Registro de Entidade Beneficente de Assistência Social, Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, Título de Utilidade Pública Estadual e Título de Utilidade Pública Municipal. Desenvolve atendimento nas áreas de saúde, educação e assistência social e é composta por 242 funcionários remunerados, 20 voluntários permanentes e um estagiário não remunerado.

No tocante ao relatório circunstanciado da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), ano referência 2010, constata-se uma receita total de R\$ 5.492.582,23 (cinco milhões quatrocentos e noventa e dois mil e quinhentos e oitenta e dois reais e vinte e três centavos), sendo 99,82% (noventa e nove vírgula oitenta e dois por cento) originários de subvenções, convênios e parcerias com o Poder Público. Observa-se que, no aludido exercício financeiro, não houve qualquer acordo firmado com entidades do Poder Público, ligadas à área da educação, mas sim somente com instituições governamentais do campo da saúde e assistência social. Ressalte-se que em 2010 foram transferidos R\$ 3.999.232,08 (três milhões novecentos e noventa e nove mil duzentos e trinta e dois reais e oito centavos), através de convênio com o Sistema Único de Saúde. Maiores detalhes constam das tabelas 5 e 6.

²⁴⁸ O parâmetro número de beneficiários indicado nos relatórios diz respeito ao quantitativo dos atendimentos realizados, e não ao montante de pessoas amparadas.

Tabela 5 – APAE Exercício 2010: Discriminação dos Valores Recebidos.

PARÂMETRO DE ANÁLISE	VALORES EM REAIS
Total de Receitas provenientes de Convênio com o SUS	3.999.232,08
Total de Receitas provenientes de outros Convênios	118.398,00
Total de Receitas decorrentes de Termo de Parceria	734.080,00
Total de Receitas originárias de Doações de Pessoas Físicas	4.200,36
Total de Receitas originárias de Doações de Pessoas Jurídicas	4.751,82
Outras Receitas	631.919,97
Total de Receitas do Exercício 2010	5.492.582,23

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Tabela 6 – APAE Exercício 2010: Percentuais referentes à Origem das Verbas e sua relação com a Totalidade dos Recursos Recebidos.

ORIGEM DA FONTE	PERCENTUAL
Pública (recursos de subvenções, convênios e parcerias com órgãos ou entidades públicas)	99,82
Privada (recursos de doações eventuais)	0,18
TOTAL	100

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Mais uma vez, observa-se uma grande atuação do Estado na atividade de fomento de serviços públicos não exclusivos, sobretudo no que se refere ao segmento da saúde. No tocante ao âmbito do ensino voltado às pessoas com deficiência, não foram constatadas transferências estatais à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE-Maceió). Contudo, conforme indicado no tópico anterior, a instituição informou que o montante originário do Sistema Único de Saúde é utilizado para a manutenção da entidade como um todo. Especificamente, há uma prioridade para o custeio dos procedimentos de saúde, no entanto, os eventuais excedentes são aplicados também nos demais campos (educação e assistência social).

A partir do Relatório Circunstanciado publicado pelo Ministério da Justiça, ano referência 2010, visualiza-se o alto grau de dependência da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE-Maceió), em relação ao Estado. Somente 0,18% (zero vírgula dezoito por cento) são originários de doações privadas, todo o restante provém de transferências

públicas. Ademais, essa subordinação financeira vem ocorrendo, ao menos, desde o ano de 2007.

Mais uma vez, constata-se uma relação direta entre os aportes governamentais e o número de atendimentos realizados pela entidade, conforme se depreende da leitura da Tabela 7.

Tabela 7 – APAE Maceió: comparativo de balanços anuais.

PARÂMETRO DE ANÁLISE	2007	2008	2009	2010
Total de Receitas	1.787.931,19	3.798.221,15	6.861.748,93	5.492.582,23
Total de Receitas Provenientes de Repasses Públicos	1.751.048,93	3.697.754,86	6.795.803,93	5.483.630,05
Percentual de Valores de Origem Pública	98,49%	Não Informado	99,04%	99,82%
Número de Beneficiários dos Serviços	9.371	Não Informado	19.026	30.174
Número de Trabalhadores Atuantes na Entidade	110	Não Informado	322	263

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Deve-se salientar o baixo rigor técnico utilizado na elaboração dos relatórios da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE). Cite-se, como exemplo, o documento relativo ao ano de 2008, onde foi observada a ausência de considerável número de informações, referentes aos campos: recursos humanos, número de beneficiários e fonte de recursos.

Quanto à Associação Pestalozzi de Maceió, inicialmente deve ser destacado que se trata de entidade de âmbito nacional. Seu surgimento como instituição privada sem fins lucrativos data de 1948, na cidade do Rio de Janeiro. Destaque-se que, em período anterior, já existia organização com igual nome, no entanto, integrava o quadro da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais²⁴⁹.

Por sua vez, a unidade Maceió teve seu registro efetuado em 23 de fevereiro de 1977. Reúne as seguintes qualificações: Título de Utilidade Pública Federal, Atestado de Registro de Entidade Beneficente de Assistência Social, Certificado de Entidade Beneficente de

²⁴⁹ MAZZOTTA, Marcos José Silveira. **Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 42-44.

Assistência Social, Título de Utilidade Pública Estadual, Título de Utilidade Pública Municipal, Registro no Conselho Municipal de Assistência Social. A organização atua na área de educação, saúde e assistência social e, para tanto, dispõe de 206 funcionários remunerados e 37 trabalhadores autônomos.

A partir do exame do Relatório Circunstanciado, ano referência 2010, observa-se que a Associação Pestalozzi de Maceió teve uma receita equivalente a R\$ 6.190.320,08 (seis milhões cento e noventa mil trezentos e vinte reais e oito centavos), sendo que 86,93% (oitenta e seis vírgula noventa e três por cento) desses valores foram originários de subvenções, convênios e parcerias com o Poder Público.

Constata-se que a maior parte das verbas governamentais decorreu de convênio com o Sistema Único de Saúde, totalizando R\$ 4.600.373,18 (quatro milhões seiscentos mil trezentos e setenta e três reais e dezoito centavos). No que se refere aos acordos voltados ao âmbito educacional, a entidade recebeu R\$ 20.640,00 (vinte mil seiscentos e quarenta reais), por intermédio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), através do Programa Nacional de Alimentação em Creche. Maior detalhamento consta das tabelas dispostas a seguir:

Tabela 8 – PESTALOZZI Exercício 2010: Discriminação dos Valores Recebidos.

PARÂMETRO DE ANÁLISE	VALORES EM REAIS
Total de Receitas Repassadas pelo SUS	4.600.373,18
Total de Receitas Repassadas pela Secretaria Municipal de Educação de Maceió	21.840,00
Total de Receitas originárias de Doações de Pessoas Físicas	1.045.155,45
Total de Receitas originárias de Doações de Pessoas Jurídicas	6.462,00
Outras Receitas	516.489,45
Total de Receitas do Exercício 2010	6.190.320,08

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Tabela 9 – PESTALOZZI Exercício 2010: Percentuais referentes à Origem das Verbas e sua relação com a Totalidade dos Recursos Recebidos.

ORIGEM DA FONTE	PERCENTUAL
Pública (recursos de subvenções, convênios e parcerias com órgãos ou entidades públicas)	86,93
Privada (recursos de doações e parcerias com empresas e entidades privadas)	1,53
Própria (recursos decorrentes da prestação de serviços da entidade)	6,86
Internacional Privada (recursos de entidades e organizações internacionais)	1,53
Internacional Pública (recursos de países estrangeiros, ONU, etc.)	3,15
TOTAL	100

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Com base nos referidos dados, constata-se que a Associação Pestalozzi de Maceió se encontra em situação semelhante à vivida pelas entidades do Terceiro Setor já comentadas. Nesse sentido, deve ser apontada a existência de grande remessa de recursos públicos para a manutenção da instituição, sendo sua maior parcela destinada aos procedimentos de saúde.

No campo do ensino, as transferências públicas mostram-se com menor volume. Por exemplo, no caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foram repassados R\$ 20.640,00 (vinte mil seiscientos e quarenta reais), para o custeio da merenda escolar de 246 alunos, durante o período de um ano.

Contudo, não se pode deixar de considerar as afirmações do representante da Associação Pestalozzi de Maceió quando da visita realizada pelo presente pesquisador, no sentido de que os repasses feitos pelo Sistema Único de Saúde terminam servindo para a manutenção da estrutura da organização como um todo. Nesse diapasão, tais valores são prioritariamente aplicados no campo de saúde, porém, seus eventuais excedentes terminam beneficiando, ainda que de forma indireta, as áreas de ensino e assistência social.

Mais uma vez, visualiza-se que o número de atendimentos disponibilizados pela entidade do Terceiro Setor está diretamente relacionado aos valores transferidos pelo Governo, segundo indicado na Tabela 10.

Tabela 10 – Pestalozzi de Maceió: comparativo de balanços anuais.

PARÂMETRO DE ANÁLISE	2007	2008	2009	2010
Total de Receitas	4.558.755,86	5.531.377,28	7.603.829,55	6.190.320,08
Total de Receitas Provenientes de Repasses Públicos	3.611.348,46	4.305.396,63	6.106.800,39	5.381.245,25
Percentual de Valores de Origem Pública	72,45%	82,72%	80,55%	86,93%
Número de Beneficiários dos Serviços de Educação	431	363	363	356
Número de Beneficiários dos Serviços de Saúde	358.216	432.967	507.201	385.675
Número de Trabalhadores Atuentes na Entidade	212	236	330	243

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Em realidade diversa se enquadra a Família Alagoana Down (FAM-DOWN). A referida instituição atua somente no campo da educação especializada e da assistência social. Por conseguinte, não recebe quaisquer transferências do Sistema Único de Saúde, o que ocasiona uma receita anual muito inferior à das entidades anteriormente analisadas. Ademais, tal fato possibilita um exame mais preciso da dependência que a organização não governamental possui em relação ao Estado.

Através de consulta realizada no Cadastro Nacional de Entidades do Ministério, teve-se acesso aos Relatórios Circunstanciados da Família Alagoana Down (FAM-DOWN), ano referência 1007, 2008, 2009 e 2010.

A partir dos aludidos documentos, observa-se que a referida instituição foi fundada no dia 06 de dezembro de 1990 e tem como finalidade o atendimento de pessoas com síndrome de down de forma isolada ou associada a outras deficiências. Reúne as seguintes qualificações: Título de Utilidade Pública Federal, Atestado de Registro de Entidade Beneficente de Assistência Social, Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, Título de Utilidade Pública Estadual, Título de Utilidade Pública Municipal e Registro no Conselho Municipal de Assistência Social. No ano de 2010, possuía apenas quatro funcionários remunerados, o

restante do seu contingente de mão de obra era formado pelos membros da diretoria – seis integrantes – e por professores da rede pública de ensino, cedidos para atuação na instituição privada sem fins lucrativos em comento.

A Família Alagoana Down (FAM-DOWN) disponibiliza serviços na área de educação e assistência social, bem como possui parceria com o Hospital Universitário para atendimentos médicos e com a Universidade Federal de Alagoas e com o Centro de Ensino Superior de Maceió (CESMAC) para os casos de consultas odontológicas.

Nesse sentido, todos os eventuais auxílios financeiros e técnicos fornecidos pelo Poder Público são destinados exclusivamente ao ensino de pessoas com deficiência. Por conseguinte, torna-se mais fácil o exame do grau de contribuição do Estado na manutenção das atividades educacionais promovidas pela instituição.

Observa-se que, no exercício 2010, 78,88% (setenta e oito vírgula oitenta e oito por cento) do total de receitas da Família Alagoana Down provém dos cofres públicos, por meio de subvenções, convênios e parcerias. O restante decorre do pagamento de mensalidades ou doações feitas pelos membros ou associados e de doações realizadas por empresas e entidades privadas. Especificação de valores constante das tabelas 11 e 12.

Tabela 11 – FAM-DOWN Exercício 2010: Discriminação dos Valores Recebidos.

PARÂMETRO DE ANÁLISE	VALORES EM REAIS
Total de Recursos viabilizados através da Subvenção com a Superintendência Municipal de Transporte Terrestre (SMTT)	72.000,00
Total de Receitas decorrentes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE-FNDE)	4.134,00
Total de Receitas decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE-FNDE)	4.380,00
Total de Receitas provenientes de outras Subvenções Públicas	14.430,00
Total de Receitas originárias de Doações de Pessoas Físicas e/ou Jurídicas	25.410,05
Total de Receitas do Exercício 2010	120.354,05

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Tabela 12 – FAM-DOWN Exercício 2010: Percentuais referentes à Origem das Verbas e sua relação com a Totalidade dos Recursos Recebidos.

ORIGEM DA FONTE	PERCENTUAL
Pública (recursos de subvenções, convênios e parcerias com órgãos ou entidades públicas)	78,88%
Privada (recursos de doações e parcerias com empresas e entidades privadas)	21,12%
TOTAL	100

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Nota: Percentuais constantes do capítulo do relatório divulgado pelo Ministério da Justiça intitulado Fontes de Recursos, não guardam correspondência com o Demonstrativo do Resultado do Exercício. Por conseguinte, foram feitos novos cálculos, a fim de compatibilizar os valores em questão.

Constata-se a existência, no ano de 2010, de convênio com a Superintendência Municipal de Transportes Terrestres (SMTT), no valor de R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais), relacionado ao fornecimento de veículo e motorista para a condução dos alunos no percurso casa-escola-casa. Nesse ponto, cumpre ressaltar que durante a visita feita à Família Alagoana Down, sua representante afirmou que durante o ano de 2011 o convênio em questão foi suspenso pelo novo Superintendente de Transportes de Terrestres de Maceió, razão pela qual teria diminuído o número de frequência escolar de alguns educandos.

No âmbito propriamente educacional, no ano de 2010, a entidade firmou os seguintes acordos com o Poder Público: Convênio com a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte para a cessão de professores; recebimento do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), com valor de R\$ 4.134,00 (quatro mil cento e trinta e quatro reais); e captação de verbas ligadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com repasse de R\$ 4.380,00 (quatro mil trezentos e oitenta reais).

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), foi criado pela Lei nº 11.947/09 e tem como finalidade o auxílio às instituições educacionais voltadas ao atendimento da coletividade, sejam elas públicas ou privadas sem fins lucrativos. São feitos repasses anuais às entidades cadastradas, visando o melhoramento da estrutura física e pedagógica das escolas. Necessariamente, as verbas deverão ser empregadas na cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para o funcionamento da instituição de ensino, podendo ser empregadas: na aquisição de material permanente; na realização de pequenos reparos voltados à manutenção, conservação e melhoria do prédio da unidade

escolar; na avaliação de aprendizagem; na aquisição de material de consumo; no desenvolvimento de atividades educacionais; e na implementação de projeto pedagógico²⁵⁰.

As organizações do terceiro setor beneficiárias do Programa Dinheiro Direto na Escola recebem a denominação de entidades mantenedoras, conforme art. 4º, parágrafo único, III, da Resolução nº 17 FNDE de 19 de abril de 2011. Consistem em entidades privadas sem fins lucrativos, qualificadas como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público. Devem estar cadastradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)²⁵¹ ou apresentarem outro documento que demonstre sua missão e finalidade não lucrativa. Vinculam-se ao PDDE através da assinatura de um Termo de Compromisso (art. 11, §2º, I, Resolução nº 17 FNDE de 19 de abril de 2009).

O montante das verbas transferidas às escolas privadas sem fins lucrativos é calculado de acordo com a quantidade de alunos existente em cada instituição, com base no Censo Escolar do ano anterior. O art. 10 da Resolução nº 17 FNDE de 19 de abril de 2011 prevê os índices destinados o cálculo dos repasses.

No caso da Família Alagoana Down (FAM-DOWN), no ano de 2010, foi repassada a quantia de R\$ 4.134,00 (quatro mil cento e trinta e quatro reais), através do referido programa. O cálculo feito pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) levou em consideração a quantidade de 70 alunos existentes na pública não governamental. Nesse sentido, o incentivo anual para a promoção do ensino dos aludidos sujeitos foi equivalente à R\$ 59,05 (cinquenta e nove reais e cinco centavos) por educando.

Por sua vez, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é orientado para a promoção de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais durante o período letivo, dos indivíduos matriculados em escolas públicas ou privadas sem fins lucrativos. Trata-se de projeto governamental criado pela Lei nº 11.947/09 e gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O saldo repassado é calculado com base no número de alunos matriculados nos centros de ensino. Para tanto, leva-se em consideração os valores obtidos no Censo Escolar do exercício anterior, conforme dispões o art. 5º, §4º, da Lei nº 11.947/09.

²⁵⁰ Art. 23 da Lei nº 11.947/09 e art. 3º da Resolução 17 de 19 de abril de 2011.

²⁵¹ No Município de Maceió, estão cadastradas no CNAS as seguintes instituições voltadas ao atendimento das pessoas com deficiência: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Maceió – APAE; Associação dos Amigos e Pais de Pessoas especiais; Associação dos Deficientes Físicos de Alagoas; e Sociedade Pestalozzi de Maceió. CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Entidades Certificadas**. Disponível: em http://www.mds.gov.br/cnas/entidades-certificadas/sicnas-entidadescertificadas_13-08-2009.pdf/download. Acesso em: 11/08/2011

No que se refere à Família Alagoana Down (FAM-DOWN), foram transferidos R\$ 4.380,00 (quatro mil trezentos e oitenta reais), para a manutenção da alimentação escolar de 70 alunos. Dessa forma, para o financiamento de todas as refeições referentes ao período de um ano, destinaram-se cerca de R\$ 62,57 (sessenta e dois reais e cinquenta e sete centavos) por indivíduo matriculado.

Observa-se, portanto, que os recursos transferidos por meio do mencionados programas do Governo Federal são insuficientes para a manutenção, por si só, de toda a estrutura da entidade. Nessa esteira, cresce a importância das receitas de origem própria ou de origem privada dispostas nas tabelas 11 e 12, bem como na Tabela a seguir:

Tabela 13 – FAM-DOWN Maceió: comparativo de balanços anuais.

PARÂMETRO DE ANÁLISE	2007	2008	2009	2010
Total de Receitas	148.770,81	143.448,40	131.961,18	120.354,05
Total de Receitas Provenientes de Repasses Públicos	84.455,73	103.070,00	55.014,00	94.944,00
Percentual de Valores de Origem Pública	56,77%	71,85%*	41,69%	78,88%*
Número de Beneficiários dos Serviços	67	67	73	70
Número de Trabalhadores Atuantes na Entidade	06	06	08	04

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Nota: Foi feita adaptação no percentual de recursos de origem pública, referente ao ano de 2008. O valor indicado pelo relatório do Ministério da Justiça era de 56,77%. A partir de um rápido exame das receitas da instituição, observou-se que o valor correto é de 71,85%.

O mesmo aconteceu com o percentual relativo ao ano de 2010. No relatório consta, de forma equivocada, o montante de 41,69%.

Pode-se afirmar que a Família Alagoana Down (FAM-DOWN) também possui elevado grau de dependência em relação ao Poder Público. Seja no que tange às transferências financeiras, seja no que se refere à cessão de professores, observa-se uma alta contribuição Governamental para a manutenção da entidade. Contudo, também deve ser destacado que, dentre as instituições pesquisadas, esta é a que sofre maior influência das verbas de origem privada (doações, pagamentos de taxas de associação etc.).

Com base nos dados fornecidos diretamente pelas instituições privadas sem fins lucrativos, bem como nas informações prestadas pelos órgãos governamentais, visualiza-se um grande influxo do Estado na atuação das chamadas organizações não governamentais que desenvolvem o ensino voltado às pessoas com deficiência no município de Maceió. Contudo, o grau de ingerência estatal possui variações, conforme estrutura e âmbito de atuação de cada organização.

4.3 Comentário Acerca do Grau de Independência das Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, Voltadas à Tutela das Pessoas com Deficiência no Município de Maceió

Conforme disposto em momento anterior, a doutrina aponta uma função subsidiária das entidades do Terceiro Setor, segundo a qual, sempre que o Estado se omita na prestação de serviços públicos ou os promova de forma insatisfatória, criar-se-ia o campo de atuação das instituições privadas sem fins lucrativos.

Trata-se de um fenômeno existente em território nacional desde a época do Brasil Império e que se estende até os dias atuais. Ressalte-se, no entanto, que durante sua subsistência o chamado Terceiro Setor sofreu diversas modificações. A mais recente delas ocorreu na Reforma Administrativa do Estado de 1995, momento a partir do qual foram realizadas uma série de alterações legislativas e políticas, destinadas ao fomento dos entes públicos não estatais. Incentivou-se, nessa esteira, a realização dos serviços públicos não exclusivos por parte do Terceiro Setor, com o objetivo de diminuição dos gastos com a máquina administrativa das três esferas governamentais.

Muito embora tenham sido realizadas as referidas mudanças, parte da doutrina ainda advoga pela existência de um alto grau de independência das organizações do Terceiro Setor em relação ao Governo. Segundo essa corrente, as instituições privadas sem fins lucrativos seriam formadas por membros da sociedade insatisfeitos com os serviços públicos prestados diretamente pelo Estado, e teriam a finalidade de satisfazer os anseios da coletividade em determinadas áreas de interesse público²⁵².

²⁵² Nesse sentido: BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor: desafios e perspectivas constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2008; e SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**. Disponível em: <http://formacaoredefale.pbworks.com/f/A+Reinven%C3%A7%C3%A3o+Solid%C3%A1ria+e+Participativa+do+Estado.pdf> Acesso em: 25/06/2011.

Em sentido oposto dispõe a segunda corrente. Segundo ela, o Terceiro Setor, da forma em que se encontra estruturado hoje, seria apenas um objeto utilizado na Reforma da Administrativa do Estado. O Estado estaria gradativamente transferindo a atuação dos serviços públicos não exclusivos para as instituições privadas sem fins lucrativos, sob o argumento de haver maior economia de recursos e aumento da eficiência na satisfação das necessidades sociais²⁵³.

Por sua vez, cabe neste ponto do trabalho confrontar a aludida discussão doutrinária com os dados obtidos a partir da pesquisa de campo e da análise documental realizada. Ressalte-se, porém, que as observações feitas serão restritas ao segmento das instituições privadas sem fins lucrativos que promovem o ensino das pessoas com deficiência no município de Maceió.

Basicamente, as cinco entidades examinadas podem ser divididas em dois grupos distintos, conforme sua atuação ou não na área da saúde.

- a) Grupo I (instituições que também atuam na área de saúde) é formado pela Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e Associação Pestalozzi de Maceió.
- b) Grupo II (entidades que não desenvolvem procedimentos de saúde) é formado pelo Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira e pela Família Alagoana Down (FAM-DOWN).

A aludida separação é justificada pela grande diferença existente no montante de receitas públicas recebidas por cada grupo. As instituições que prestam atendimentos médicos, odontológicos e/ou fisioterapêuticos receberam quantidade significativamente maior de investimentos públicos. Observa-se que as parcelas destinadas ao campo da saúde correspondem a um volume maior do que os montantes voltados ao ensino especializado, conforme demonstrado na Tabela 14, exposta a seguir.

²⁵³ Nesse sentido: MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008; e ROCHA, Sílvia Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

Tabela 14 – Comparativo de Transferências Públicas do Grupo I.

INSTITUIÇÃO	SUS	EDUCAÇÃO
Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE)	4.664.196,36	15.095,28
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)	3.999.232,08	00,00
Associação Pestalozzi de Maceió	4.600.373,18	21.840,00

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Nota: Valores dispostos em Reais.

São confirmadas, dessa forma, as afirmações realizadas pelas instituições quando das visitas de campo realizadas, quais sejam, que os repasses financeiros efetivados pelo Poder Público são insuficientes para a manutenção das atividades de ensino das pessoas com deficiência. Contudo, tal constatação não implica em necessário grau de autonomia das referidas entidades em relação ao Poder Público.

Segundo indicado pelas entidades, ainda que de forma indireta, as verbas provenientes do Sistema Único de Saúde são utilizadas para a manutenção da estrutura da organização como um todo, e não somente para o financiamento das áreas médica, odontológica e/ou fisioterapêutica. Por outro lado, dois dos três entes pertencentes ao Grupo I também possuem convênio com a Administração Pública para a cessão de funcionários públicos para atuação no Terceiro Setor (AAPPE e APAE).

Por sua vez, situação diversa é vivenciada pelo Grupo II. Conforme descrito anteriormente, o Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira e Família Alagoana Down (FAM-DOWN) prestam apenas serviços de educação e assistência social. Torna-se, por conseguinte, mais fácil o exame do grau de contribuição do Governo com a manutenção das aludidas entidades.

No tocante à Família Alagoana Down (FAM-DOWN), no ano de 2010, foram recebidos R\$ 8.514,00 (oito mil quinhentos e quatorze reais) para aplicação direta no âmbito educacional e R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais) para aplicação indireta (transporte de alunos), bem como foi firmado convênio para a cessão de professores públicos para que possam ministrar aulas na entidade privada sem fins lucrativos.

Em outro vértice, não foram encontrados dados no Ministério da Justiça referentes ao Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira. Contudo, com base nas informações respondidas no questionário, pode-se apontar recebimento de recursos públicos por meio do Programa Ação Continuada do Governo Federal, bem como a existência de 18 professores da rede estadual de ensino que foram cedidos para atuação junto à organização do Terceiro Setor.

Nesse diapasão, conclui-se que Grupo II também apresenta um alto grau de dependência em relação ao Poder Público, para o desenvolvimento de suas atividades de ensino voltado às pessoas com deficiência no Município de Maceió.

Com base nas supracitadas constatações, foram parcialmente confirmadas as hipóteses levantadas no item 5.2.1 do presente trabalho²⁵⁴. Observou-se que as instituições privadas sem fins lucrativos realmente desempenham um importante papel na promoção do ensino das pessoas com deficiência nesta Capital. As aludidas entidades possuem matriculados 898 alunos com deficiência, os quais frequentam educação especial ou apenas complementam seus estudos realizados nas classes regulares, com a visita às salas de recursos multi funcionais.

A hipótese seguinte diz respeito à atuação das entidades privadas sem fins lucrativos em razão da omissão estatal de prestar serviços educacionais voltados às pessoas com deficiência em quantidade e qualidade adequadas. De fato, observou-se que o Poder Público não está prestando diretamente ensino especializado nos padrões previstos pela Constituição Federal e pelas normas infraconstitucionais. No entanto, tal assertiva não significa a completa omissão do Estado. Observa-se que grande parte dos serviços prestados pelas organizações do Terceiro Setor sediadas no município de Maceió é financiada pelo Poder Público, seja através das transferências de recursos seja por meio da cessão de professores.

Conseqüentemente, a terceira hipótese não foi confirmada. Visualizou-se que a maior parte dos valores destinados ao funcionamento das aludidas entidade privada sem fins lucrativos provém de transferências estatais. Nesse sentido, por meio da tabela 15, pode-se observar a relevante atuação do Poder Público no fomento dos serviços voltados à proteção das pessoas com deficiência no município de Maceió, prestados pelo Terceiro Setor.

²⁵⁴ As hipóteses são: as instituições privadas sem fins lucrativos desempenham um importante papel na promoção do ensino das pessoas com deficiência; tais entidades atuam em decorrência da omissão estatal de prestar serviços educacionais voltados às pessoas com deficiência na quantidade e qualidade adequadas; existe apenas uma pequena quantidade de acordos destinados à disponibilização de ajudas técnicas e financeiras por parte do Poder Público; e a maior parte dos recursos destinados ao funcionamento das aludidas organizações públicas não estatais decorre de fontes financiamento alheias ao Estado.

Tabela 15 – Percentual das Receitas de Origem Pública em relação à totalidade das Verbas da Organização Privada sem Fins Lucrativos.

INSTITUIÇÃO	PERCENTUAL DFE RECEITAS COM ORIGEM PÚBLICA
Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (APPE)	95,75
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE)	99,82
Família Alagoana Down (FAM-DOWN)	78,88%
Associação Pestalozzi de Maceió	86,93
Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió	Não Informado

Fonte: Cadastro de Entidades – Ministério da Justiça

Nota: Percentuais indicados no relatório circunstanciado, ano base 2010, da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), Família Alagoana Down (FAM-DOWN) e Associação Pestalozzi de Maceió, bem como no relatório circunstanciado, ano base 2009, da Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE).

Observa-se, assim, que no âmbito do município de Maceió, o Poder Público tem promovido o ensino das pessoas com deficiência a partir de duas linhas de frente. De um lado, é realizada a prestação direta nas escolas públicas; de outro, são fornecidas verbas e profissionais às instituições privadas sem fins lucrativos, para que estas desenvolvam os aludidos serviços.

Em outro vértice, não posso fazer maiores considerações sobre esse duplo agir do Estado. Não existem dados capazes de indicar se a opção estatal teria sido a mais adequada ou se seria melhor a exclusiva atuação direta da Administração, por meio de suas instituições públicas de ensino. Ressalte-se que seriam necessários novos estudos com âmbito de pesquisa ampliado (exame de novos documentos, entidades etc.), bem como com corpo de pesquisa com caráter interdisciplinar (existência também de pessoas da área de gestão pública, contabilidade, pedagogia, entre outras).

Nem sempre a atividade de fomento estatal apresenta-se como algo prejudicial à prestação de serviços públicos não exclusivos. Não foram encontrados estudos ligados ao campo educacional, porém, no que se refere à área da saúde existem exemplos de parcerias entre Estado e Terceiro Setor que deram certo. Cite-se o caso do Estado de São Paulo. Em pesquisas realizadas, foi comparado o grau de eficiência entre hospitais públicos e hospitais privados com o título de Organização Social. Nos estudos em comento, apontou-se uma maior eficiência e menor custo dos serviços prestados pelo Terceiro Setor em relação aos fornecidos

pelas instituições do Governo²⁵⁵. Possui destaque a pesquisa realizada por Wladimir Taborda. Com base nos dados coletados, referentes ao período de julho a setembro de 2010, constatou-se que os hospitais gerenciados por Organizações Sociais de Saúde foram 30% mais produtivos e 8% mais baratos que as instituições similares administradas diretamente pelo Poder Público²⁵⁶.

Por outro lado, ainda que exista uma maior eficiência na prestação de serviços públicos não exclusivos por parte do Terceiro Setor, o repasse das mencionadas atividades encontra óbices por parte da opinião pública. Grande parte da discussão está relacionada às notícias de desvios de verbas públicas por meio de organizações não governamentais²⁵⁷. No entanto, não se pode afirmar que a simples manutenção de todos os serviços na esfera de atuação direta do Estado irá proporcionar uma redução do percentual de desvio de verbas públicas. Em igual monta, são constatados casos em que gestores públicos utilizam recursos públicos em proveito particular²⁵⁸.

²⁵⁵ COSTA, Nilson do Rosário. Alternativas de Governança na Gestão Pública: o caso dos hospitais no modelo parceria público-privada organização social no Estado de São Paulo. In: MODESTO, Paulo; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da (Coord.). **Terceiro Setor e Parcerias na Área de Saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

²⁵⁶ TABORDA, Wladimir; et. al. Organizações Sociais de Saúde no Estado de São Paulo: fundamentos e resultados. In: MODESTO, Paulo; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da (Coord.). **Terceiro Setor e Parcerias na Área de Saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 148.

²⁵⁷ Nesse sentido: BRAGON, Rayder. Casal que dirigia ONG é denunciado por desvio de dinheiro em Minas Gerais. **UOL Notícias**. Belo Horizonte. 22 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2011/08/22/casal-que-dirigia-ong-e-denunciado-por-desvio-de-dinheiro-em-minas-gerais.jhtm?action=print>> . Acesso em: 28/08/2011.

UNIÃO. Procuradoria da República em Alagoas. MPF/AL Denuncia Gestores da ONG Oceanus: Nova ação pede a punição criminal dos envolvidos em desvio de R\$ 1,3 milhão Disponível em: Disponível em: http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/chega-a-justica-denuncia-do-mpf-al-contras-gestores-da-ong-oceanus Acesso em: 25/08/2011.

²⁵⁸ Ademais, no âmbito do próprio Estado são constatados inúmeros casos de má gestão e até mesmo desvio de verbas públicas. Nesse sentido, manifestam-se as seguintes matérias que constam do anexo do presente trabalho: CANCIAN, Natália. Nove suspeitos de desviar merenda para uísque são soltos. **Folha.com**, São Paulo. 03 de abril de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/897710-nove-suspeitos-de-desviar-merenda-para-uisque-sao-soltos.shtml> Acesso em: 25/08/11. Ministério Público denuncia 33 suspeitos de desviar verba de merenda em Alagoas. **Folha.com**. São Paulo. 31 de julho de 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u603225.shtml> Acesso em: 25/07/11. LUCHETE, Felipe. PF prende prefeito e secretários suspeitos de desvios no Pará. **Folha.com**, Belém. 24 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/964710-pf-prende-prefeito-e-secretarios-suspeitos-de-desvios-no-para.shtml> Acesso em: 26/08/11

Idêntico entendimento se extrai dos seguintes julgados que também fazem parte do anexo: Ação Penal Pública 143, TRF5, Pleno, Relator Desembargador Federal Lazaro Guimarães, DJ 11/06/2007; Ag 91.847, TRF5, Terceira Turma, Relator Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, DJ 28/11/2008; ACR 200640000018577, TRF1, Quarta Turma, Relator Desembargador Federal Ítalo Fioravanti Sabo Mendes, e-DJF1 13/07/2011; e AC 199833000182596, TRF1, Quarta Turma, Relator Juiz Federal Convidado Klaus Kuschel, e-DJF1 26/03/2010.

Destaque-se a existência de mecanismos de controle e fiscalização dos eventuais acordos existentes entre Estado e instituições privadas sem fins lucrativos²⁵⁹. Nesse sentido, assim como ocorre nos repasses entre entes públicos, o uso dos valores deve ser feito de forma responsável e em concordância com as finalidades estabelecidas no termo de cessão. A malversação das verbas públicas não está relacionada à existência, por si só, de acordos entre Estado e entes públicos não estatais, mas sim está ligada à falta de caráter e honestidade de alguns particulares e de certos agentes públicos.

No entanto, durante a análise dos relatórios circunstanciados aprovados e divulgados pelo Cadastro Nacional de Entidades Sociais (CNES) do Ministério da Justiça, observou-se o baixo rigor técnico existente nos referidos documentos. Seja pela ausência de informações seja pela existência de conflitos de dados situados em tópicos diversos do relatório, pode-se afirmar a pouca seriedade da fiscalização que tem sido feita por meio dos relatórios circunstanciados.

Questiona-se o motivo pelo qual o Ministério da Justiça aprovou, por exemplo, o relatório da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), ano referência 2008, tendo em vista a ausência de informações de vários campos, tais como: recursos humanos, número de beneficiários e fontes de recursos. Por conseguinte, a resposta que me parece mais plausível consiste no fato de que o Ministério da Justiça não vem efetivamente examinado a atuação das organizações privadas sem fins lucrativos cadastradas.

²⁵⁹ O Decreto-Lei nº 200/67, em seu art. 93, estabelece o dever de ser justificado o regular emprego das verbas públicas que tenham sido repassadas para qualquer que seja a pessoa. Por sua vez, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92) prevê que diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desvio de bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, sob pena de responsabilidade solidária, deverá a autoridade administrativa competente imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Por sua vez, as leis específicas que estabelecem os acordos de repasse de verbas públicas às instituições do terceiro setor também dispõe sobre os instrumentos de fiscalização do uso dos aludidos numerários. Tome-se como exemplo o caso das Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP). A Lei 9.790/99, que dispõe sobre a criação das referidas instituições, bem como sobre a possibilidade de serem firmados termos de parceria, em seu art. 11 prevê que o órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada tem o dever de realizar o acompanhamento e a fiscalização da execução do objeto do Termo de Parceria. Por sua vez, o art. 13 da referida lei estabelece que constatada a existência de indícios de malversação de bens ou recursos de origem pública, os responsáveis pela fiscalização deverão comunicar o ocorrido ao Ministério Público, à Advocacia-Geral da União para que estes requeiram a indisponibilidade ou o sequestro de bens dos dirigentes da entidade, bem como de agentes públicos ou terceiros que eventualmente tenham enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Destaque-se que existem previsões semelhantes na Lei nº 9.637/98, que dispõe sobre as organizações sociais (OS). Em seu art. 5º, o referido instrumento normativo prevê a possibilidade de ser realizado Contrato de Gestão entre o Poder Público e as entidades qualificadas como organizações sociais. Por sua vez, os arts. 8º a 10 daquela lei preveem os mecanismos de controle da execução dos eventuais contratos firmados.

A falta de rigor da prestação de contas por parte das instituições públicas não estatais, especialmente no que se refere àquelas beneficiadas com transferências governamentais, gera descrédito no seu funcionamento.

Ganha importância a transparência das atividades desenvolvidas pelas organizações do Terceiro Setor, sobretudo para que a sociedade passe a confiar mais nas aludidas entidades. Uma de suas maiores premissas diz respeito a sua proximidade com a população em geral, possibilitando-se que tais indivíduos tenham mais condições de fiscalizar a origem e a destinação dos recursos. Nesse contexto, ressalta-se a importância da prestação de contas por parte das entidades em questão, sejam elas destinadas ao cumprimento de formalidades perante a Administração Pública, sejam voltadas à prestação de esclarecimentos para a comunidade em geral.

Por fim, devo ressaltar que, apesar dos problemas referentes às prestações de contas, as instituições privadas sem fins lucrativos têm gozado de importância na promoção do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió. No entanto, também destaco o alto grau de dependência das referidas entidades em relação ao Poder Público. Sem as transferências de recursos e profissionais feitas pela Administração, provavelmente, ocorreria uma grande redução dos serviços prestados pelas organizações do Terceiro Setor ou até mesmo o fechamento dos entes em questão. Indico, ainda, o dever do Estado de desempenhar uma fiscalização mais séria e rigorosa, sobretudo nas entidades beneficiadas com repasses públicos.

Diante da vinculação que o funcionamento das mencionadas instituições possui em relação às transferências estatais, posso afirmar que o papel das instituições privadas sem fins lucrativos na promoção do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió consiste na atuação como instrumento de execução de políticas públicas planejadas e financiadas pelo Governo.

CONCLUSÃO

A tutela da pessoa com deficiência sofreu relevantes mudanças ao longo da história, sendo grande parte delas relacionadas às concepções de deficiência adotadas em cada contexto social. Inicialmente, foi vista como um castigo divino ou como uma má formação do indivíduo, razão pela qual os referidos sujeitos eram considerados dispensáveis pela comunidade.

Em seguida, passou-se a vincular a deficiência à noção de doença. Nesse sentido, o tratamento concedido aos sujeitos com deficiência visava à cura das referidas peculiaridades. Por sua vez, a utilidade do indivíduo era quantificada na medida em que sua deficiência pudesse ser mitigada ou eliminada. Preocupava-se, no período em questão, com a possibilidade de contribuição de cada cidadão com o desenvolvimento da sociedade e, por sua vez, deveriam ser tomadas medidas capazes de reverter a situação de improdutividade que era atribuída às pessoas com deficiência.

Por sua vez, com o modelo social de deficiência, esta passou a ser vista como mais uma das características dos seres humanos, bem como merecedora de tutela específica a depender do contexto em que estiver inserida a pessoa. De acordo com a mencionada concepção, os eventuais tratamentos diferenciados devem ser utilizados apenas nos casos em que realmente a deficiência traga alguma desvantagem para seu possuidor. Ademais, as dificuldades apresentadas por cada indivíduo deixaram de decorrer exclusivamente de sua deficiência, para também estar relacionadas à falta de meios de inclusão proporcionada pelo ambiente social.

A partir dessa análise história, constata-se o gradativo aumento da elaboração de leis e implementação de políticas públicas na medida em que a deficiência vai se aproximando da noção de humanidade. Ressalte-se que as aludidas modificações podem ser verificadas, inclusive, no Brasil, por meio dos diversos tratamentos educacionais concedidos aos sujeitos em questão.

Inicialmente, as pessoas com deficiência sequer eram merecedoras de ensino. Em seguida, a tutela educacional foi concedida como forma de complementação do tratamento de saúde. O referido momento foi marcado pela internação das pessoas com deficiência em instituições isoladas. Pautava-se o ensino não pela finalidade de aprendizagem e desenvolvimento pessoal, mas sim pela ideia de cura.

Com o passar do tempo, a concepção médica de deficiência foi sendo mitigada e, por conseguinte, as medidas desenvolvidas nas escolas foram ganhando características pedagógicas propriamente ditas. Passaram a ser adotadas as salas especiais situadas em centros de ensino e o Estado iniciou a elaboração de medidas oficiais destinadas aos alunos com deficiência

O aumento da preocupação do Poder Público com os indivíduos com deficiência é refletido por meio do número de leis que tutelam o referido grupo. Por conseguinte, cresce a importância de serem buscados fundamentos filosóficos para a diversidade de direitos que foram criados.

Nesse viés, observa-se a adequação entre a Teoria da Justiça de John Rawls e o modelo social de deficiência, sobretudo no que se refere ao princípio da igualdade de oportunidades e da diferença. No primeiro momento, todos os cidadãos devem ser tratados de maneira isonômica, no entanto, uma vez constatado algum fator que o ponha em desvantagem em relação aos demais, merecerá tutela diferenciada.

A aplicação dos referidos preceitos condiz com a busca de normalidade defendida pela concepção social de deficiência. Assim como qualquer outro membro da comunidade, as pessoas com deficiência não são merecedoras de benefícios pessoais, mas sim de medidas que visem mitigar as desvantagens decorrentes de sua deficiência. Afasta-se, assim, uma caracterização exclusivamente médica, bem como descarta-se a ideia de completa e permanente incapacidade do indivíduo.

As mencionadas diretrizes também orientam o direito à educação da pessoa com deficiência. Observa-se que a Constituição Federal de 1988 concedeu especial atenção ao aludido direito. Tamanha importância ocasionou a vinculação de percentual mínimo da receita de impostos que devem ser aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na área de ensino.

Por sua vez, também goza de fundamentalidade o direito ao tratamento educacional especializado. Nesse sentido, é devida tutela específica voltada à concessão de instrumentos de aprendizagem aos alunos com deficiência. Trata-se de ajudas técnicas para a equiparação de oportunidades educacionais entre os alunos da rede pública.

Preferencialmente, a pessoa com deficiência deverá frequentar as classes regulares. Almeja-se uma maior inclusão dos referidos indivíduos, tanto no ambiente escolar quanto no restante da sociedade. Acredita-se que as salas de aula formadas pela diversidade tem o

condão de aproximar as inúmeras características dos seres humanos, difundindo-se, assim, um maior reconhecimento entre seus membros.

Ressalte-se que o sucesso do modelo de inserção de alunos com deficiência nas classes regulares está diretamente ligado à disponibilização de tratamento educacional especializado. Nesse sentido, devem ser proporcionadas ajudas técnicas – tais como, intérprete de Libras, livros em braile, meio ambiente acessível, etc. – capazes de mitigar as eventuais desvantagens decorrentes da deficiência.

Contudo, o modelo de inclusão não afastou por completo o ensino em salas especiais. Estas devem ser voltadas aos educandos que, em razão do grau de sua deficiência, não consigam internalizar os conhecimentos ministrados nas salas regulares, mesmo com a utilização de todas as ajudas técnicas possíveis. Nesse grupo, por exemplo, estão situadas as pessoas surdas quando ainda não conhecedoras de LIBRAS, bem como sujeitos com deficiência intelectual de nível elevado.

Não obstante o grande número de disposições constitucionais e legais que disciplinam o direito ao tratamento educacional especializado das pessoas com deficiência, constata-se uma baixa efetividade do direito em questão. Ademais, a rede pública de ensino como um todo apresenta sérios problemas de estrutura física e profissional. Conseqüentemente, o número de vagas disponibilizadas e a qualidade das aulas terminam sendo prejudicados.

Diante desse contexto de baixa qualidade de prestação dos serviços estatais, indaga-se sobre a existência de outros meios de efetivação dos direitos sociais da população. Por sua vez, ganha relevo a figura das organizações do Terceiro Setor.

As instituições privadas sem fins lucrativos não se apresentam como uma novidade trazida pela Reforma do Estado de 1995. Desde o Brasil Império observa-se a existência de entidades ligadas à noção de caridade e filantropia. Com o passar dos anos, os referidos preceitos ideológicos foram sendo substituídos pela ideia de solidariedade.

Contudo, com a Reforma do Aparelho Administrativo realizada no Governo Fernando Henrique Cardoso, o chamado setor público não estatal ganhou novos contornos. Foram implementadas medidas legislativas e políticas destinadas ao repasse dos serviços públicos não exclusivos para as instituições privadas sem fins lucrativos. Para tanto, criaram-se mecanismos de transferência (Contrato de Gestão, Termo de Parceria etc.), voltados às instituições que reunissem determinada qualidade (Título de Utilidade Pública, qualificação

como Organização Social, qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, entre outras).

A publicização dos serviços da área de saúde, educação, assistência social, tecnologia e ciência, foi justificada pela suposta redução dos gastos estatais. Por sua vez, as organizações não governamentais seriam capazes de desenvolver atividades com melhor qualidade e menor custo.

A partir do contexto da reforma estrutural da Administração Pública, surgiram duas correntes doutrinárias, voltadas à justificação do funcionamento do Terceiro Setor. De um lado, defende-se a saída do Estado do campo da prestação direta dos serviços públicos não exclusivos para a atuação exclusiva na área de fomento. De outro, sustenta-se uma complementaridade do Terceiro Setor. Segundo este posicionamento, o fenômeno em questão seria muito mais amplo do que o previsto na Reforma do Estado. Nesse sentido, através de outras fontes de financiamento, a sociedade civil poderia se reunir e manter instituições destinadas à satisfação de interesses públicos. A referida iniciativa decorreria da insatisfação pública ocasionada pela omissão do Estado ou pela prestação de serviços governamentais de baixa qualidade.

Diante da constatação da baixa qualidade dos serviços educacionais da rede pública e da inexistência de vagas suficientes no campo do ensino especializado, surge a necessidade de se verificar a real atuação das instituições privadas sem fins lucrativos na promoção do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió.

Por sua vez, a pesquisa realizada foi de fundamental importância para o intento proposto. Através das informações colhidas diretamente na Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE), Associação Pestalozzi de Maceió; Família Alagoana Down (FAM-DOWN), Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Maceió (APAE), Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió, bem como por meio dos dados oficiais publicados pelo Ministério da Educação (MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Cadastro Nacional de Entidades Sociais do Ministério da Justiça (CNES), puderam ser definidas questões ligadas ao número de sujeitos atendidos, modalidade de ensino ministrada e forma de financiamento das instituições.

Constatou-se a existência de 898 alunos matriculados na rede privada sem fins lucrativos, distribuídos no âmbito da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante. Conforme alegado pelas entidades,

estas teriam a função de ministrar tanto o ensino especializado nas salas de recursos multi funcionais (atividade complementar às atividades desenvolvidas nas classes regulares) quanto o ensino especial.

No entanto, o ponto de maior relevância diz respeito à forma de financiamento das aludidas organizações. Com base no questionário, somente o Centro de Atividades Especiais Lourdinha Vieira de Maceió apontou alto grau de dependência em relação aos repasses governamentais. Ressalte-se que a referida instituição foi a única que prestou informações por meio de sua diretoria. As entidades restantes forneceram dados, através de coordenadores pedagógicos, assistentes sociais e coordenadores de projetos. Por seu turno, esta pode ser a provável razão da divergência entre as informações transferidas pelas organizações e os dados constantes dos relatórios publicados pelo Ministério da Justiça.

Ainda no tocante aos questionários, constatou-se a existência de considerável número de professores da rede estadual de ensino, cedidos para atuação nas entidades visitadas. Não foram obtidas informações suficientes para que se precisar o número de servidores públicos outorgados. Ressalte-se que somente a Associação Pestalozzi afirmou não possuir nenhum acordo destinado ao recebimento de funcionários públicos.

Por outro lado, observou-se, também, a existência de dependência com relação às transferências financeiras realizadas pelo Poder Público. Seja através de destinações exclusivamente voltadas ao campo educacional, seja por intermédio de outros tipos de repasses, visualiza-se o grande volume de dinheiro público utilizado para o financiamento das organizações do Terceiro Setor pesquisadas.

Os relatórios com ano referência 2010 indicaram que o percentual de receitas de origem pública representam 99,82% do montante de recursos da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), 78,88% da totalidade de valores da Família Alagoana Down (FAM-DOWN) e 86,93% da receita total da Associação Pestalozzi de Maceió. Já o relatório, ano referência 2009, apontou a porcentagem de valores de origem pública de 95,75% do total de verbas da Associação dos Amigos e Pais de Pessoas Especiais (AAPPE).

Ademais, esse considerável grau de dependência também foi observado nos relatórios anteriores. Foram examinados documentos elaborados a partir do ano de 2007 e, por consequência, observou-se uma constância no elevado grau de contribuição do Poder Público para o financiamento das mencionadas instituições. Constatou-se uma vinculação entre o crescimento do quantitativo de atendimentos realizados e o aumento das transferências

governamentais. Nesse sentido, mostra-se pouco provável que no ano de 2011, as organizações pesquisadas tenham assumido independência financeira em relação ao Estado.

Saliente-se, também, a baixa qualidade técnica dos relatórios encaminhados para o Ministério da Justiça. Foram encontrados conflitos de dados constantes do mesmo documento e, até mesmo, a ausência completa de informações em campos de notável importância (como, por exemplo, origem dos recursos). Com base nas mencionadas ocorrências, pode-se afirmar que o Ministério da Justiça não vem realizado, de forma adequada, a fiscalização das aludidas entidades.

Diante das constantes notícias de desvios de verbas públicas por meio de repasses às organizações não governamentais, cresce a importância de uma maior transparência relacionada ao funcionamento das aludidas instituições, sobretudo, nos casos em que há recebimento de montantes públicos. Nesse sentido, deve ser possibilitada a realização de exames e cobranças pela própria população, bem como deve haver maior rigor nos procedimentos de inspeção desenvolvidos pelo próprio Governo (Ministério da Justiça, Tribunal de Contas, Ministério Público, entre outros).

Por outro lado, em certos casos, a atividade de fomento do Estado pode ser mais vantajosa aos interesses públicos. Conforme citado no último capítulo, em pesquisa realizada no estado de São Paulo, observou-se que as Organizações Sociais de Saúde prestavam serviços públicos com maior eficiência e menor nível de gastos do que os hospitais administrados pelo Poder Público. Trata-se de um exemplo de parceria entre Poder Público e Terceiro Setor que deu certo.

Contudo, para que se possam fazer afirmações relacionadas ao grau de eficiência e onerosidade dos serviços disponibilizados pelas instituições privadas sem fins lucrativos situadas nesta Capital, seria necessária a elaboração de pesquisa interdisciplinar, composta por membros das áreas de gestão pública, pedagogia, contabilidade, economia, entre outras, e que abrangesse a análise de maior número de documentos.

Por sua vez, com base nas informações constantes do presente trabalho, pode-se apenas apontar a importância das instituições privadas sem fins lucrativos na promoção do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió. No entanto, também deve ser destacado o alto grau de dependência das referidas entidades em relação ao Poder Público. Sem as transferências de recursos e profissionais feitas pela Administração, provavelmente, ocorreria uma grande redução dos serviços prestados pelas organizações do Terceiro Setor ou

até mesmo o fechamento dos entes em questão. Indica-se, ainda, a necessidade de aumento do rigor técnico das fiscalizações desempenhadas pelo Ministério da Justiça, bem como do grau de transparência do funcionamento das entidades em questão. As referidas medidas são voltadas à garantia de maior controle pela população do destino das verbas públicas.

Diante da vinculação que o funcionamento das mencionadas instituições possui em relação aos repasses governamentais, pode-se afirmar que o papel das instituições privadas sem fins lucrativos na promoção do ensino da pessoa com deficiência no município de Maceió consiste na atuação como instrumento de execução de políticas públicas planejadas e financiadas pelo Estado.

REFERÊNCIAS

- AAPPE. **Quem Somos**. Disponível em: <http://www.aappe.org.br/?pg=quem_somos> Acesso em: 26 nov. 2011.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. **A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência**. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/dirhum/doutrina/id248.htm>. Acesso em: 05.10.2009.
- _____. A Proteção Constitucional das Pessoas Portadoras de Deficiência: algumas dificuldades para efetivação dos direitos. In: IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- ARAÚJO NETO, José Aldo Camurça de. A Categoria “Reconhecimento” na Teoria de Axel Honneth. **Argumentos**: revista de filosofia, Fortaleza. Disponível em: http://www.filosofia.ufc.br/argumentos/pdfs/edicao_5/18.pdf Acesso em: 24 nov. 2011.
- ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. **Pessoa Portadora de Deficiência: direitos e garantias**. 2 ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. **Relatório de Atividades da ABONG: primeiro ano de gestão 2010-2011**. Disponível em : http://www.abong.org.br/final/download/Relat%C3%B3rio_ABONG_2010_final2.pdf Acesso em: 23/08/2011.
- BARBIERI, Carla Bertucci. **Terceiro Setor: desafios e perspectivas constitucionais**. Curitiba: Juruá, 2008.
- BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. **Desigualdade e Desempenho: uma introdução à sociologia da escola brasileira**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009.
- BARNES, Colin. Discapacidad, Política y Pobreza en el Contexto del “Mundo Mayoría”. Disponível em: http://www.um.es/discatif/documentos/Barnes_majority_woorld.pdf Acesso em: 22.11.2010.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Nov. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- _____. **Igualdade e liberdade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p.30.
- BRAGON, Rayder. Casal que dirigia ONG é denunciado por desvio de dinheiro em Minas Gerais. **UOL Notícias**. Belo Horizonte. 22 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/2011/08/22/casal-que-dirigia-ong-e-denunciado-por-desvio-de-dinheiro-em-minas-gerais.jhtm?action=print>> . Acesso em: 28/08/2011.
- CABRAL, Eloisa Helena de Souza. **Terceiro Setor: Gestão e Controle Social**. São Paulo: 2007.
- CAMARGO, Ana Amélia Mascarenhas. **Direito do Trabalho no Terceiro Setor**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CAMILA, Karla. Alunos Especiais Sofrem com Falta de Estrutura Adequada. **Diário do Nordeste**. Local, 03 de agosto de 2010. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=825559> Acesso em: 23/07/2011

CARVALHO, Rosita Edler. **Removendo Barreiras para a Aprendizagem: educação inclusiva**. 8 ed. Porto Alegre: Mediação, 2009.

CANCIAN, Natália. Nove suspeitos de desviar merenda para uísque são soltos. **Folha.com**, São Paulo. 03 de abril de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/897710-nove-suspeitos-de-desviar-merenda-para-uisque-sao-soltos.shtml> Acesso em: 25/08/11.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. *In*: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Coord.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CASTILHO, Ricardo. **Justiça Social e Distributiva: Desafios para Concretizar Direitos Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 88.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. **O Gerente Equalizador: estratégias de gestão no setor público**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Relação – Entidades Certificadas no CNAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/entidades-certificadas/sicnas-entidadescertificadas_13-08-2009.pdf/download> Acesso em: 05 abr. 2011.

COSTA, Daniela Pais. Prestação de Contas. *In*: SZAZI, Eduardo (Coord.). **Terceiro Setor: Temas Polêmicos 02**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

COSTA, Nilson do Rosário. Alternativas de Governança na Gestão Pública: o caso dos hospitais no modelo parceria público-privada organização social no Estado de São Paulo. *In*: MODESTO, Paulo; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da (Coord.). **Terceiro Setor e Parcerias na Área de Saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Um olhar crítico-deliberativo sobre os direitos sociais no Estado democrático de direito. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privadas e outras formas**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Políticas Públicas e Terceiro Setor. *In*: FORTINI, Cristina. ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Coord.). **Políticas Públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Diretora Recomenda o Uso de Fralda. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 de fevereiro de 2004. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u15089.shtml> Acesso em: 23/07/2011.

FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. **Direito das pessoas com deficiência: garantia de igualdade na diversidade**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora WVA, 2007.

FERREIRA, Renata Tereza da Silva. **O Direito Educacional na Constituição Federal e LDB**. 2 ed. São Paulo: Lawbook, 2008.

FERREIRA FILHO apud ASSIS, Olney Queiroz; POZZOLI, Lafayette. **Pessoa Portadora de Deficiência: direitos e garantias**. 2 ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

FIGUEIRA, Emilio. **Caminhando em Silêncio: uma introdução à trajetória das pessoas com deficiência na história do Brasil**. São Paulo: Giz, 2008.

FLEISCHACKER, Samuel. **Uma Breve História da Justiça Distributiva**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

FUNDAÇÃO BRADESCO. **Relatório Anual 2010**. Disponível em: <http://www.fb.org.br/Institucional/InvestimentosResultados/RelatoriosAnuais/RelatorioAnua12010.htm> Acesso em: 23/08/2011.

_____. Estatísticas. Disponível em: <http://www.fb.org.br/Institucional/NossasEscolas/Nordeste/Maceio/Estatisticas/> Acesso em: 23/08/2011

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Consulta de Prestação de contas de Repasse Direto. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sispcoweb/index.jsp> Acesso em: 05 abr. 2011.

GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, nº 56, set.-dez. 2005.

GARCIA, Silvana Canalhe; DE ROSE, Tânia Maria Santana. Rendimento acadêmico e adaptação escolar de alunos participantes na modalidade inclusiva de ensino que combina sala regular e sala de recursos. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 10, n. 01, p. 01-14, jan.-abr. 2004.

GARGARELLA, Roberto. **A Teoria da Justiça Depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

HART, Herbert Lionel Adolphus. Utilitarismo y Derechos Naturales. *In: Anuário de Derechos Humanos*. Madri: Instituto de Derechos Humanos, Universidade Camplucense, 1982.

JANNUZZI, Gilberta de Martino. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI**. 2 ed. Campinas: Autores Associados, 2006.

KOCK, Martin. Disability Law in Germany: An Overview on Employment, Education and Access Rights. **The German Law Journal**. Disponível em: http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol05No11/PDF_Vol_05_No_11_1373-1392_Private_Kock.pdf Acesso em: 15/03/2011.

KOHATSU, Lineu Norio. O Preconceito na Escola Especial. *In: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amelia; TANAKA, Eliza Dieko Oshiro (Org.). Educação Especial: políticas públicas e concepções sobre deficiência*. Londrina: Eduel, 2003.

KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um Direito Constitucional “comparado”**. Porto Alegre: S. A. Fabris Editor, 2002.

LEITE, Flávia Piva Almeida. **O Município Acessível à Pessoa Portadora de Deficiência: direito à eliminação das barreiras arquitetônicas**. São Paulo: RCS, 2007.

LOBO, Lilia Ferreira. **Os Infames da História: pobres, escravos e deficientes no Brasil**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

LUCHETE, Felipe. PF prende prefeito e secretários suspeitos de desvios no Pará. **Folha.com**, Belém. 24 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/964710-pf-prende-prefeito-e-secretarios-suspeitos-de-desvios-no-para.shtml> Acesso em: 26/08/11.

LYONS, David. **Ética y Derecho**. Barcelona: Editorial Ariel, 1989.

MARQUEZAN, Reinoldo. **O deficiente no discurso da legislação**. Campinas: Papyrus, 2009.

MAZZOTTA, Marcos José Silveira. **Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MENDES, Enicéia Gonçalves. Concepções Atuais sobre Educação Inclusiva e suas Implicações Políticas e Pedagógicas. *In: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amelia; TANAKA, Eliza Dieko Oshiro (Org.). Educação Especial: políticas públicas e concepções sobre deficiência*. Londrina: Eduel, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Direito à Saúde na Constituição de 1988. *In: MODESTO, Paulo; CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da (Coord.). Terceiro Setor e Parcerias na Área de Saúde*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em Ciências Sociais: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos**. São Paulo: Atlas, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJFC1E6BD5ITEMID1C837A412B2B430F8F9C1FF0CB7341FFPTBRNN.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2011.

MINISTÉRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA. **Manual de Entidades Sociais do Ministério da Justiça**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2007.

Ministério Público denuncia 33 suspeitos de desviar verba de merenda em Alagoas. **Folha.com**. São Paulo. 31 de julho de 2009. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u603225.shtml> Acesso em: 25/07/11.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil: as dúvidas dos juristas sobre o modelo das organizações sociais. *In: PERTRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UNB-ENAP, 1999.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOREIRA, Orlando Rochadel. **Políticas Públicas e Direito à Educação**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ODEH, Muna Muhammad. **O atendimento educacional para crianças com deficiência no Hemisfério Sul e a integração não-planejada: implicações para as propostas de integração escolar**. Disponível em:

http://www.marilia.unesp.br/abpee/homepageabpee04_06/artigos_em_pdf/revista6numero1pdf/r6_art02.pdf . Acesso em: 18.9.2009.

OMOTE, Sadao. Perspectivas para Conceituação de Deficiências. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 04, p. 127-135, jan-dez 1996.

PACHECO, Regina Silvia. Proposta de Reforma do Aparelho do Estado no Brasil: novas ideias estão no lugar. *In*: PERTRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UNB-ENAP, 1999.

PADILHA, Anna Maria Lunardi. **Práticas Pedagógicas na Educação Especial: a capacidade de significar o mundo e a inserção cultural do deficiente mental**. 4 ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

PALACIOS, Augustina; BARIFFI, Francisco. **La discapacidad como una cuestión de derechos humanos: una aproximación a la Convención de las Personas con Discapacidad**. Disponível em: <http://www.convenciondiscapacidad.es/Publicaciones/Libro%20Augustina%20Discapacidad.pdf> Acesso em: 21/04/2011.

PEREIRA, Elayne Cristina. MENDES, Enicéia Gonçalves. Necessidades Educacionais Especiais, Diversidade, Diferença e Deficiência: percepções de docentes dos cursos de formação inicial de professores de nível médio. *In*: MARQUEZINE, Maria Cristina; ALMEIDA, Maria Amelia; TANAKA, Eliza Dieko Oshiro (Org.). **Educação Especial: políticas públicas e concepções sobre deficiência**. Londrina: Eduel, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil. *In*: PERTRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Org.). **Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: UNB-ENAP, 1999.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 218

PIOVESAN, Flavia; BARBIERI, Carla Bertucci. Terceiro Setor e Direitos Humanos. *In*: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: 2008.

POLTRONIERI, Renato. Títulos, Certificados e Qualificações Concedidos pelo Poder Público. *In*: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: MP, 2008.

RAWLS, John. **A theory of justice**: revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999. Livro Digital.

_____. **Uma Teoria da Justiça**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

_____. **O Liberalismo Político**. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: WMF Martins Fontes . 2011.

RIBAS, João. **Preconceito contra as pessoas com deficiência: as relações que travamos com o mundo**. São Paulo: Cortez, 2007.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. As Normas Constitucionais de Tutela das Pessoas Portadoras de Deficiência. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n. 47, p. 145-198, abr.-jun 2004.

_____. Direitos humanos e a Dignidade da Pessoa com Deficiência. **Revista de Direitos Sociais**, Sapucaia do Sul, n. 21, p. 89-97, jan.-mar. 2006.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SANTOS, Rafael Amorim. Pessoas com Deficiência e o Direito à Educação: Uma Análise da Rede Municipal de Ensino de Maceió (Graduação em Direito). Faculdade de Direito de Alagoas. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTE DE ALAGOAS. **Educação Especial no Sistema de Ensino de Alagoas**. Disponível em: <<http://www.educacao.al.gov.br/educacao-basica/educacao-especial/educacao-especial/educacao-especial-no-sistema-de-ensino-de-alagoas>>. Acesso em: 27 de Nov. 2011.

SILVA, Cláudio Eduardo Regis de Figueiredo e. **Administração Gerencial & Reforma Administrativa no Brasil**. 1 ed. 5 tir. Curitiba: Juruá, 2006.

SLOMSKI, Vilma Geni. **Educação Bilingue para Surdos**: concepções e implicações práticas. Curitiba: Juruá, 2011.

SOARES, Maria Aparecida Leite. Os Processos de Inclusão e Exclusão das Crianças Jovens Surdas como Estratégia de Observação do Trabalho Escolar. *In*: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **Desigualdade Social e Diversidade Cultural na Infância e na Juventude**. São Paulo: Cortez, 2006.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado**. Disponível em: <http://formacaoredefale.pbworks.com/f/A+Reinven%C3%A7%C3%A3o+Solid%C3%A1ria+e+Participativa+do+Estado.pdf> Acesso em: 25/06/2011.

SOUZA, Motauci Ciocchetti de. O ensino infantil como direito público subjetivo da criança portadora de deficiência. *In*: Araujo, Luiz Alberto David (Coord.). **Defesa dos direitos das pessoas portadoras de deficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: críticas e parâmetros. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos Sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

TABORDA, Wladimir; et. al. Organizações Sociais de Saúde no Estado de São Paulo: fundamentos e resultados. *In*: MODESTO, Paulo; CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da (Coord.). **Terceiro Setor e Parcerias na Área de Saúde**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

TAVARES, André Ramos. Direito Fundamental à Educação. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord). **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: 2008.

TEIXEIRA, Josenir. **O Terceiro Setor em Perspectiva**: da estrutura à função social. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

TOMAZETTE, Marlon. A Forma Jurídica das Entidades do Terceiro Setor. *In*: CARVALHO, Cristiano; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Coord.). **Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor**. 2 ed. São Paulo: MP, 2008.

UNIÃO. Plano Nacional de Reforma do Aparelho do Estado, de novembro de 1995. **Coleção de Documentos da Presidência da República**, Brasília, DF.

UNIÃO. Procuradoria da República em Alagoas. MPF/AL Denuncia Gestores da ONG Oceanus: Nova ação pede a punição criminal dos envolvidos em desvio de R\$ 1,3 milhão Disponível em: Disponível em: http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/chega-a-justica-denuncia-do-mpf-al-contra-gestores-da-ong-oceanus
Acesso em: 25/08/2011.

VITA, Álvaro de. **Justiça liberal: argumentos liberais contra o neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

ANEXO - Modelo de Questionário Utilizado na Pesquisa de Campo



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

1. NOME DA INSTITUIÇÃO: _____

2. ÁREA DE ATUAÇÃO:

EDUCAÇÃO

ASSISTÊNCIA SOCIAL

(...) REABILITAÇÃO

(...) ESPORTE

(...) OUTRAS: _____

3. DESENVOLVE ATIVIDADES DE ENSINO DE ALUNOS COM DEFICIÊNCIA?

SIM

NÃO

3.1. O ENSINO É VOLTADO PARA ALUNOS COM QUALQUER TIPO DE DEFICIÊNCIA?

SIM.

NÃO. ATENDE SOMENTE: _____



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

3.2. QUAL O NÚMERO DE INDIVÍDUOS ATENDIDOS PELA ENTIDADE?

ALUNOS: _____

PESSOAS BENEFICIÁRIAS DE OUTROS SERVIÇOS: _____

3.5. QUE MODALIDADES DE ENSINO SÃO DESENVOLVIDAS PELA INSTITUIÇÃO?

(...) EDUCAÇÃO INFANTIL

(...) ENSINO FUNDAMENTAL

(...) ENSINO MÉDIO

() EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

(...) ENSINO PROFISSIONALIZANTE

3.6. QUAL A FAIXA ETÁRIA ATENDIDA PELA INSTITUIÇÃO?

4. O CUSTEIO DAS ATIVIDADES DA INSTITUIÇÃO É FEITO ATRAVÉS DE:

(...) DOAÇÕES DE PARTICULARES.

(...) PAGAMENTO DE MENSALIDADES.

(...) VENDA DE PRODUTOS E/OU SERVIÇOS.

(...) PARCERIA COM O ESTADO.

(...) OUTRAS FORMAS: _____



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

4.1. OS AUXÍLIOS FINANCEIROS GOVERNAMENTAIS SÃO REALIZADOS ATRAVÉS DE ALGUM PROGRAMA ESPECÍFICO? QUAL PROGRAMA?

4.3. A INSTITUIÇÃO RECEBE ALGUM TIPO DE AUXÍLIO TÉCNICO POR PARTE DO PODER PÚBLICO?

(...) SIM. QUE TIPO? _____

(...) NÃO.

4.4. QUAL O GRAU DE RELEVÂNCIA DOS AUXÍLIOS ESTATAIS PARA O FUNCIONAMENTO DA INSTITUIÇÃO?

(...) SEM A AJUDA DO ESTADO A ENTIDADE NÃO TERIA COMO FUNCIONAR.

(...) REPRESENTAM A MAIOR PARTE DOS RECURSOS DA INSTITUIÇÃO, NO ENTANTO, A ENTIDADE POSSUI CONDIÇÕES DE SE MANTER ATRAVÉS DE OUTROS MEIOS.

(...) REPRESENTAM APENAS UMA PEQUENA PARCELA DOS RECURSOS DA INSTITUIÇÃO.