

Políticas de atención escolar a personas con necesidades educativas especiales: Un estudio comparado Brasil e Argentina.

Mariana Beatriz Mataluna, Buenos Aires, 16 de mayo de 2011.

Mariana Beatriz Mataluna, Teléfono: (011) 48135579, email: mmataluna@hotmail.com, PROLAM/USP.

Palabras claves: inclusión escolar, alumnos con necesidades educativas especiales, Argentina, Brasil.

Introducción

El siguiente artículo refleja, en parte, las conclusiones de la disertación de la Maestría realizada en el Programa de Pos-graduación en Integración de América Latina – PROLAM/Universidade de São Paulo, durante el bienio 2005-2007.

El tema abordado fueron las políticas públicas de atención escolar a personas con necesidades educativas especiales (NEE) implementadas en Argentina y en Brasil a partir de la década de 1990, materializadas en leyes y documentos gubernamentales sobre educación en ambos países. Estas políticas operan en un contexto de reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, producto del proceso de redemocratización de dos sociedades y, simultáneamente, de una reforma del sistema educativo y la implementación de políticas macroeconómicas de inspiración neoliberal (principalmente en los años 90).

Aunque el estudio se centra en la década del 90, no se trata de un período con fronteras rígidas, ya que serán incluidos en el análisis la Constitución Federal Brasileira promulgada en 1988, y las Directrices Nacionales de Educación Especial de 2001, documentos que a rigor no fueron escritos en los “años 90”, pero que fueron, en el primer caso, un importante referente para las políticas públicas, y en el caso del segundo, el resultado del debate ocurrido a lo largo de la década de 1990.

Durante la década de 1990, en varias oportunidades, algunos países se reunieron bajo el patrocinio de la Organización de las Naciones Unidas para apuntar y denunciar la persistencia de prácticas excluyentes y la discriminación en la educación: la Convención sobre los Derechos del Niño (1989); la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, realizada en Jomtien, Tailandia

(1990); la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: acceso y calidad, en Salamanca (1994); y el Foro Mundial de Educación para Todos, en Dakar (2000).

Estas recomendaciones y propuestas de las agencias internacionales se fueron internalizando en muchas sociedades, consolidando la necesidad de tratar del tema de la inclusión con el objetivo de superar prácticas escolares segregadoras, promoviendo la creación de escuelas inclusivas que atiendan las diversas necesidades de los alumnos, y adaptando la formación de los profesores con el objetivo de avanzar en la inclusión educacional.

Frente a ese panorama, la urgencia de construir una educación para todos no se fundamenta apenas en criterios pedagógicos, psicológicos o metodológicos, está basada en criterios de orden social, históricos, políticos, legales, pues la universalización de la educación supone un valor ético y filosófico que trasciende el contexto en el cual surgió. En el campo de la discapacidad y de la educación especial, se reconoce que las estrategias implantadas y los programas ejecutados fueron y son, en gran medida, insuficientes e inapropiados para los niños, niñas y jóvenes con necesidades especiales, colocando nuevos desafíos en la trama de la sociedad y de la educación en general.

El objetivo del presente artículo es analizar la incorporación de las políticas de inclusión en Argentina y Brasil, a partir del estudio de las leyes y documentos oficiales. Los documentos analizados (Constituciones, Leyes de Educación, Acuerdos y Directrices) representan diferentes *status*, pues algunos tienen carácter normativo, con *status* de ley, poseyendo la función de reglamentar la vida social y están relacionados de manera directa al Estado. Y otros son comprendidos como producidos en el ámbito nacional e internacional con la función de establecer una interlocución con la sociedad en relación a las ideas y concepciones, visando proponer consensos sobre las cuestiones educativas, cumpliendo así un papel de orientación.

En las legislaciones consultadas, conceptos diferentes son utilizados para referirse a las personas con necesidades educativas especiales (impedidos, discapacitados, portadores de discapacidad/deficiencia, sujetos con necesidades educativas especiales - NEE), sin embargo, en este artículo se adopta la terminología “personas con necesidades educativas especiales”, por ser utilizado en los últimos documentos oficiales de Argentina y de Brasil y por resultar un término más amplio. En relación a los vocablos “integración” e

“inclusión”, sintéticamente podemos señalar que el uso del vocablo “integración” se refiere más específicamente a la inserción de alumnos con NEE en las escuelas comunes, pero se emplea también para designar alumnos agrupados en escuelas especiales para personas con NEE, o incluso en clases especiales, grupos de ocio o residencias para discapacitados. Se trata de una concepción de inserción parcial, porque el sistema provee servicios educativos segregados.

El objetivo de la integración es introducir un alumno, o un grupo de alumnos, que ya fue anteriormente excluido, y el principio de la inclusión, al contrario, es el de no dejar nadie en el exterior de la enseñanza regular, desde el inicio de la vida escolar. Las escuelas inclusivas proponen un modo de organización del sistema educacional que considera las necesidades de todos los alumnos y que es estructurado en función de esas necesidades. Por todo eso, la inclusión implica un cambio de perspectiva educativa, pues alcanza no sólo a los alumnos con NEE y los que presentan dificultades de aprender, sino a todos los demás, para que obtengan éxito en la corriente educativa general. Los alumnos con NEE constituyen una gran preocupación para los educadores inclusivos. Todos nosotros sabemos, sin embargo, que la mayoría de los que fracasan en la escuela no vienen de la enseñanza especial, pero que posiblemente terminarán en ella (MANTOAN, 1999).

En los apartados que siguen, haremos un análisis comparativo de los principales documentos nacionales sobre inclusión de personas con necesidades especiales y al final, se presentarán las consideraciones finales del trabajo.

1. La Educación especial en la Constitución Argentina (1994) y en la Constitución Federal de Brasil (1988)

En la Argentina, la reforma de la Constitución se vio inmersa en un contexto de políticas neoliberales, pues fue en el segundo mandato del presidente Carlos Saúl Menem (1994-1999) que tuvo lugar la reforma de la Carta Magna (abril de 1994), y el resultado final presentó importantes lagunas con respecto a los derechos de las personas con discapacidad, dejando para futura las actuaciones legislativas.

La Constitución de la República Argentina (texto de la reforma de 1994) en el inciso 23 del artículo 75 expresa:

Artículo 75, inciso 23: Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.

Como se puede observar, el único artículo referido a las personas con discapacidad es vago, puesto que deja para próximas legislaciones medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades. O sea, no está explicitando concretamente que decisiones o acciones se tomarán con respecto a las personas con discapacidad, por ejemplo, en relación a la educación, trabajo, jubilación y salud. Por eso, es oportuno tener en mente que la nueva Constitución Nacional de 1994 defiende la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, sin embargo, cabe preguntarse si esa indefinición no dificulta la apropiada efectivación de las leyes.

Ya en Brasil, la Constitución Federal de 1988, fue más detallista en cuanto al tema de la provisión educacional para personas con NEE. Durante los trabajos de la Asamblea Constituyente, hubo intensa movilización de representantes de asociaciones de defensa de los derechos de los deficientes para garantizar un tratamiento adecuado de sus demandas en la nueva Constitución. Como consecuencia, se logró introducir en el artículo 208 que el deber del Estado con la Educación sería efectivado mediante “o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (Artículo 208, inciso III). Dicho artículo coincide con la Declaración de Salamanca (1994) que proclama que “las personas con necesidades educativas especiales deben tener acceso a las escuelas comunes que deberán integrarlas en una pedagogía centrada en el niño, capaz de atender a esas necesidades.

La Constitución Brasileira de 1988 legisla, también, sobre habilitación y rehabilitación de la persona discapacitada y su integración a la vida comunitaria; sobre el trabajo, la salud y la asistencia social, las condiciones de acceso a los bienes y servicios sociales, incluyendo los medios de transporte, los espacios públicos, entre otros (artículos 7, 24, 203, 227, 244).

En el primer quinquenio luego de su promulgación (1988–1993), el “espíritu” de la Constitución Federal aún estuvo muy presente, y en ella la categoría “ciudadana” fue la más importante y orientó la formulación de los derechos sociales, y por eso mismo influyó sobre la legislación, los debates y los proyectos de educación y de gestión educativa. En este período prácticamente no se admitió otra fundamentación para la discusión de la cuestión, inclusive cuando los criterios mercantilistas ya aparecían en algunas propuestas oficiales. En consecuencia, la participación de la comunidad escolar y educacional, en los diferentes niveles de la gestión pública - local, municipal, estatal y nacional -, fue admitida como condición de viabilización y legitimación del proyecto educativo, también para la complementación de recursos financieros, siempre en falta en las escuelas públicas (ARELARO, 2003, p. 14).

La ampliación de la población de referencia de la educación especial fue efectivada a partir de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (1996), al pasarse de la noción de “portadores de deficiencia” para la de “educandos portadores de necesidades educativas especiales”. Un año después de la sanción de la Constitución Federal/88, se promulgó la ley 7.853 de 1989 que reafirmó la obligatoriedad de la oferta de la educación especial en establecimientos públicos de ensino. En el decreto que reglamentó esa ley, diez años después (n.3298, 1999), se define que las escuelas públicas o privadas tiene obligación de ofrecer “programas de apoio para o aluno que está integrado no sistema regular de ensino, ou em escolas especializadas exclusivamente quando a educação das escolas comuns não puder satisfazer as necessidades educativas ou sociais do aluno ou quando necessário ao bem-estar do educando” (FERREIRA; FERREIRA, 2004, p. 22).

Se puede sintetizar que diferentemente de Argentina, en Brasil en los años noventa ha ocurrido una nítida ampliación de las referencias a las personas con necesidades especiales, tanto en los registros legales cuanto en textos de políticas públicas. La política de educación especial brasileña viene dando muestras de ser un campo fértil para el desarrollo de esas ideas en relación a los sujetos con “necesidades educativas especiales”.

2. La Ley Federal de Educación n° 24195 (Argentina, 1993) y a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n° 9.394 (Brasil/1996).

En referencia a la educación especial, los compromisos asumidos en la Declaración de Salamanca se desdoblaron en las leyes educativas sancionadas en cada país con diferentes grados o niveles de presencia, como veremos a continuación.

En la Argentina, la Ley Federal de Educación (LFE) n° 24.195 de 1993, anuncia en el artículo 11, en el título *Estructura del Sistema Educativo Nacional*:

El Sistema Educativo comprende, también, otros regímenes especiales que tienen por finalidad atender las necesidades que no pudieran ser satisfechas por la Estructura Básica, y que exijan ofertas específicas diferenciadas en función de las particularidades o necesidades del educando o del medio.

Artículo 12: Los niveles, ciclos y regímenes especiales que integren la estructura del sistema educativo deben articularse, a fin de profundizar los objetivos, facilitar el pasaje y continuidad, y asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos/as.

Las propuestas oficiales pueden ser comprendidas mediante el análisis del discurso político, pero no solamente, pues es necesario también identificar y analizar quienes son los sujetos históricos que están sintetizando posiciones políticas en lugares concretos en la lucha social. En este sentido, vale la pena recuperar la historia del artículo 28 de la LFE, pues en ella se evidencian las transformaciones que las intencionalidades políticas tuvieron en relación a la educación especial. Durante el proceso de deliberación de la LFE, la resolución de la Comisión de Educación del Senado, fechada el día 6 de mayo de 1992, señala que los objetivos de la educación especial son:

La educación especial satisface la demanda de alumnos de cualquier edad que, por minusvalías físicas o psíquicas, estén imposibilitados permanente o transitoriamente para completar la educación general básica. Este servicio se prestará en lo posible dentro del régimen de escolaridad común con el apoyo del personal especializado que cada caso requiera. Tendrá como objetivo lograr la inserción y el desempeño útil de tales alumnos en la sociedad.

En el mes de septiembre del mismo año, la discusión sobre este proyecto en la Cámara introdujo modificaciones de diferentes senadores en distintos artículos, y la Senadora Malharro de Torres de la Unión Cívica Radical agregó que el objetivo de la educación

especial sería el de conseguir la inserción ocupacional de los alumnos y graduados (NOSIGLIA; MARQUINA, 1993, p.77). Se aprueba el artículo de la siguiente forma:

La educación especial satisface la demanda de alumnos de cualquier edad que, por minusvalías físicas o psíquicas, estén imposibilitados permanente o transitoriamente para completar la educación general básica. Este servicio se prestará en lo posible dentro del régimen de escolaridad común con el apoyo del personal especializado que cada caso requiera. Tendrá como objetivo lograr la *inserción en la estructura laboral* y el desempeño útil de tales alumnos en la sociedad (grifos do texto).

En el artículo se realiza explícitamente una elección: la educación especial se prestará, en la medida de lo posible, dentro del régimen de escolaridad común con el apoyo de personal especializado que cada caso requiera. O sea, se identifica claramente que el artículo aprobado respeta los principios 3 y 8 de la Declaración de Salamanca: las escuelas deberían acomodar todos los niños independientemente de sus condiciones físicas, intelectuales, sociales, emocionales, lingüísticas o otras, significando que todos los niños deben aprender juntos, siempre que posible, independientemente de cualquier dificultad o diferencia que ellas tengan.

No obstante, y como la producción del discurso depende siempre de las condiciones históricas, de los sujetos y las intencionalidades, cuando se promulga la Ley Federal de Educación, el 14 de abril de 1993, pensamientos y prácticas más convenientes a un determinado proyecto social ganan cuerpo y formas, materializándose en el cuerpo de la ley de la siguiente manera:

Art.28 – Los objetivos de la Educación Especial son:

- a) Garantizar la atención de las personas con estas necesidades educativas desde el momento de su detección. Este servicio se prestará en Centros o Escuelas de Educación Especial.
- b) Brindar una formación individualizada, normalizadora e integradora, orientada al desarrollo integral de la persona y a una capacitación laboral que le permita su incorporación al mundo del trabajo y la producción.

El proceso de elaboración de la Ley Federal de Educación fue problemático y su promulgación fue muy polémica. En lo que refiere a educación especial, la posición tomada

en la LFE trae consecuencias directas en el local de escolarización de las personas con NEE. Ya que, en un país como Argentina, caracterizado por sistemas de escuelas especiales fuertemente establecidos para aquellos que poseen impedimentos específicos, resultará difícil avanzar en el camino de la inclusión escolar de las personas con NEE. Conforme la Declaración de Salamanca *“el encaminamiento de niños a escuelas especiales o a clases o a sesiones especiales dentro de la escuela en carácter permanente deberían constituir excepciones, ser recomendado solamente en aquellos casos pocos frecuentes en que este claramente demostrado que la educación en la clase regular sea incapaz de atender a las necesidades educativas o sociales del niño o cuando sean registrados en nombre del bienestar del niño o de otros niños”*. Por eso, se considera que a partir de la LFE la población destinataria de la inclusión sufrió un retroceso en cuanto a sus derechos de escolarización en la enseñanza común. El artículo 29 de la LFE menciona como sería el proceso de integración a las unidades escolares comunes:

ARTICULO 29. - La situación de los alumnos/as atendidos en centros o escuelas especiales será revisada periódicamente por equipos de profesionales, de manera de facilitar, cuando sea posible y de conformidad con ambos padres, la integración a las unidades escolares comunes. En tal caso el proceso educativo estará a cargo del personal especializado que corresponda y se deberán adoptar criterios particulares de currículo, organización escolar, infraestructura y material didáctico.

En este artículo se manifiesta la intención de segregar para posteriormente intentar integrar, lo que exigirá la presencia de equipos de profesionales que revisen la situación de los alumnos atendidos en los centros o escuelas especiales, justamente en un contexto de ausencia o insuficiencia de servicios públicos que atienden a esta población, y cuando los profesores de la enseñanza común y especial se miran como pertenecientes a universos distintos.

Apesar de que el artículo 12 de la LFE estipula la necesaria articulación entre escuelas especiales y escuelas comunes, al explicitar que *“los niveles, ciclos y regímenes especiales que integran las estructuras del sistema educativo se deben articular, a fin de profundizar objetivos, facilitar el pasaje y la continuidad, y asegurar la movilidad horizontal*

y vertical de los alumnos”, la realidad que se vive tanto en las escuelas comunes cuanto en las especiales evidencia que esta articulación está lejos de ser alcanzada.

Frente a este escenario, se puede anticipar que la educación especial en la Argentina continuará correspondiendo, por un largo período de tiempo, a un campo de trabajo delimitado por ciertas formas de comprensión de la educación y su clientela, con profesores que creen ser especiales, con técnicas y métodos especiales de atención, y principalmente con objetivos diferenciados del resto del sistema educacional.

En Brasil, en el año 1996 fue sancionada la “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (LDB/96), de modo que el país pudiera tener una ley que fuese condeciente con la Constitución Brasileira. La LDB/96 se ajusta a la legislación federal y apunta que la educación de los portadores de necesidades especiales debe darse preferencialmente en la red regular de enseñanza. Para la educación especial, fue dedicado un capítulo, con un mensaje claro de inclusión escolar a alumnos con NEE, además de la ampliación de oportunidades, como, por ejemplo, la legalización de la educación infantil, incluyendo al niño con discapacidad en esta etapa escolar. El mensaje camina en dirección al principio de la Declaración de Salamanca que manifiesta que las escuelas deberían acomodar a todos los niños independientemente de sus condiciones físicas, intelectuales, sociales, emocionales, lingüísticas y otras.

Primeramente, a partir de la LDB/96, se refiere a la educación especial como la modalidad de la educación escolar, ofrecida preferencialmente en la red regular de enseñanza, para educandos portadores de necesidades educativas especiales. No obstante, el término “preferencialmente” tiende a sugerir la disponibilidad de ese atendimento no necesariamente en el sistema regular, abriendo precedencia para su efectivación en otros ámbitos educativos (ROMERO, 2006, p.33).

En segundo lugar, y distintamente de la CF/88 que utiliza la terminología “portadores de deficiências” se utiliza el término “portadores de necesidades educativas especiales”.

En tercer lugar, la legislación reconoce la necesidad de la existencia de servicios de apoyo especializados en la escuela regular para satisfacer las exigencias educativas que determinados casos demandan. Pero, el indicativo “cuando necesario”, de cierta forma,

pone en duda los criterios utilizados para atestar en que ocasiones educativas los servicios de apoyo serán dispensados.

Sousa y Prieto (2002) alertan para el hecho de que la desactivación de los servicios de educación especial no es, por si, favorable a la inclusión escolar:

Se, por um lado, vimos observando iniciativas de Estados e municípios na ampliação de matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais no ensino comum, particularmente portadores de deficiências, por outro lado não constatamos, com igual intensidade, investimentos dos sistemas de ensino que respaldem essa medida, ou, pior ainda, em alguns casos tem-se a desativação de serviços e auxílios de educação especial em nome da “educação inclusiva” (SOUSA; PRIETO, 2002, p.136).

El artículo 59 trata de las providencias o apoyos que los sistemas de enseñanza deberán proveer a los alumnos con necesidades educativas especiales. Se garantizan en dicho artículo: currículos, métodos, técnicas, recursos educativos y organización específica para atender a sus necesidades, egreso certificado específico para quien no puedan alcanzar el nivel exigido y aceleración para concluir en el menor tiempo el programa escolar para los superdotados; profesores con especialización adecuada en nivel medio o superior, para atención especializada, incluso profesores de enseñanza regular capacitados para la integración de los alumnos en las clases comunes, entre otras providencias.

Se percibe que la legislación brasilera retoma el ítem “Nueva mirada en educación especial” de la Declaración de Salamanca al disponer que las escuelas reconozcan las necesidades diversas de sus alumnos, respondiendo a esas necesidades, acomodando estilos y ritmos de aprendizaje y asegurando una educación de calidad a todos através de un currículo apropiado, adaptaciones organizacionales, estrategias de enseñanza, uso de recursos apropiados y asociaciones con la comunidad. O sea, dentro de las escuelas inclusivas, niños con NEE deberían recibir todo el soporte extra requerido para asegurar una educación efectiva.

Por lo que se puede evidenciar, el referido artículo 59, en específico el inciso I, parece congrega las prerrogativas que determinan la viabilización de condiciones específicas para los alumnos con NEE en la red regular de enseñanza. Por otro lado, la formación de los profesores, aunque bajo el criterio de “capacitación”, debe constituirse

como prioridad, de modo que puedan ser disponibilizadas, de hecho, las condiciones para la formación de esos profesionales que deberán recibir en sus aulas, alumnos con diferentes tipos de demandas educativas.

La descentralización administrativa prevista en la CF/88 e incorporada también en LDB/96, en líneas generales, se caracteriza por la división de las responsabilidades en la provisión de la educación a partir de la participación de las varias instancias administrativas: las públicas, criadas o incorporadas, mantenidas y administradas por el Estado y las privadas, las mantenidas y administradas por personas físicas o jurídicas de derecho privado. En relación a estas últimas, las categorías administrativas se dividen en particular, comunitaria, confesional y filantrópica.

Según Romero (2006) conviene aclarar que en relación a la representatividad ejercida por las instituciones perteneciente a la categoría administrativa privada, estas participan de la oferta de la educación especial con diferentes grados de actuación. La preponderancia de la atención recae, en el momento de la ley, sobre las instituciones filantrópicas.

Se percibe la gran aproximación de la LDB/96 a los principios de Salamanca en el artículo 58 al legislar que la atención educacional será hecha apenas en clases, escuelas o servicios especializados, cuando no fuera posible su integración en las clases comunes de enseñanza regular. Contrariamente, en la LFE consta que la atención de las personas con necesidades educativas especiales será realizada en centros o Escuelas de Educación Especial. O sea, la Argentina presenta mayores obstáculos en términos de concretización de las políticas de inclusión en el sistema público de enseñanza.

3. Documento para la Concertación Serie A, N° 19 - Acuerdo Marco Para La Educación Especial (1998) y el documento “El aprendizaje en alumnos con necesidades educativas especiales. Orientación para la elaboración de orientaciones curriculares. Hacia las escuelas inclusivas” (1999).

Cinco años después de la promulgación de la LFE, en 1998, el *Consejo Federal de Cultura y Educación*, cumpliendo la función de unificar criterios entre las jurisdicciones,

publica el *Documento para la Concertación Serie A, N° 19 Acuerdo Marco Para La Educación Especial*. Dicho documento expresa el resultado, en un tiempo y espacio histórico diferente al contexto de la sanción de la ley, del embate vivido por diferentes fuerzas sociales, detectándose una nueva conceptualización de la educación especial:

La **educación especial** es un continuo de prestaciones educativas, constituido por un conjunto de servicios, técnicas, estrategias, conocimientos y recursos pedagógicos, destinados a asegurar un proceso educativo integral, flexible y dinámico a personas con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, brindado a través de organizaciones específicas y apoyos diversificados.

Las **necesidades educativas especiales** son las experimentadas por aquellas personas que requieren ayudas o recursos que no están habitualmente disponibles en su contexto educativo, para posibilitarles su proceso de construcción de las experiencias de aprendizaje establecidas en el Diseño Curricular (ARGENTINA, 1998, p.1).

Ambas definiciones se aproximan a las colocadas en el principio 7 de la *Declaración de Salamanca* que establece que las escuelas inclusivas deben reconocer y responder a las necesidades diversas de sus alumnos, acomodando estilos y ritmos de aprendizaje y asegurando una educación de calidad a todos a través de un currículo apropiado, arreglos organizacionales, estrategias de enseñanza, uso de recursos adecuados y asociaciones con la comunidad. Agregando aún que debería existir una continuidad de servicios y apoyos proporcionales al flujo continuo de necesidades especiales encontradas dentro de la escuela.

La preocupación colocada en el Acuerdo Marco se basa en la adopción de sistemas más flexibles y adaptables, capaces de considerar las diferentes necesidades de los alumnos a la hora de integrarlos en escuelas inclusivas; en la abertura de la gestión escolar, pretendiendo la colaboración de la comunidad en general, en la implementación de estrategias de detección y atención precoz de niños con alteraciones. El *Acuerdo* menciona los criterios necesarios para la transformación de la educación especial: primeramente, superar la actual situación de subsistemas de educación aislados, ofreciendo una gama de opciones para la educación de las personas con necesidades educativas especiales; en segundo lugar, priorizar el modelo pedagógico, buscando las mejores condiciones para el aprendizaje de los alumnos, superando el modelo médico y psicométrico, que enfatiza el

diagnóstico y la clasificación, para pasar a una actuación centrada en los aspectos educativos: curriculares y de gestión; y finalmente, procurar la coordinación intersectorial, pues el abordaje de las NEE con equidad y calidad requerirá la implementación de acuerdos intersectoriales, a través de programas y proyectos de Desarrollo Social, Trabajo, Salud, Justicia, Deportes, Ocio, a cargo de las ONGs y otros organismos del ámbito público y privado.

En relación a como serán ofrecidos los servicios, fue establecida la existencia de diferentes ámbitos institucionales de aplicación: en establecimientos de educación común, en escuelas, centros o servicios especiales y en instituciones de la comunidad. Manifestando que a medida que mejoren la calidad las instituciones de la educación común, serán más inclusivas desarrollando su capacidad para integrar a los alumnos con necesidades educativas especiales (ARGENTINA, 1998, p.2).

Los servicios educativos de apoyo a las instituciones de educación común y de la comunidad ofrecen apoyos específicos para la evaluación y la atención de alumnos con necesidades educativas especiales, transitorias o permanentes, dentro del ámbito de la educación común, en todos sus niveles, y en las instituciones de la comunidad.

Además de los servicios anteriores, estarán disponibles los servicios educativos para personas con NEE; los servicios de atención y educación precoz; y las escuelas especiales que brindarán educación a los alumnos con NEE que requieran servicios que no puedan ser ofrecidos por la educación común, como también los servicios de apoyo a las instituciones de educación común y de la comunidad. Las escuelas especiales organizarán sus espacios y tiempos con mayor flexibilidad, para ofrecer una gama de servicios educativos que contemplen tanto la diversidad de las necesidades, la variedad de ámbitos donde funcionan, como la intensidad de las acciones por ellas propuestas. Otros servicios consistirían en la formación profesional y en la educación permanente.

Al año siguiente, 1999, el *Programa de Transformación Curricular da Dirección General de Investigación y Desarrollo Educativo*, subordinado a la *Subsecretaría de Programación y Evaluación Curricular del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina*, elabora el documento “*El aprendizaje en alumnos con necesidades educativas especiales. Orientación para la elaboración de orientaciones curriculares. Hacia las escuelas inclusivas*”. En la introducción, explica que:

Éste es un material de trabajo destinado a los docentes y equipos técnicos profesionales. Enmarca metodológicamente la dirección de los cambios y pretende orientar a los docentes de todos los ciclos y niveles, tanto en las escuelas comunes como en las especiales, ya que es posible que todos reciban alumnos con necesidades educativas especiales.

Se trata de un conjunto de orientaciones y ejemplos para apoyar la tarea de los docentes y equipos en el complejo trabajo de elaborar adecuaciones curriculares, ofreciendo algunas herramientas para este fin (ARGENTINA, 1999, p.1).

Según el documento, las adecuaciones curriculares deben ser el resultado de la planificación educativa de los actores institucionales para cada alumno concreto con NEE. Por esta razón su carácter personalizado no admite prescripciones.

El documento inicialmente define las ideas centrales de los paradigmas que lo sustentan, manifestando que la atención a la diversidad debería potencializar todos los recursos disponibles para que las escuelas sean cada vez más inclusivas. Una escuela inclusiva es aquella que brinda educación de calidad a todos los alumnos de su comunidad. La inclusión está sustentada fundamentalmente en una escuela de alta calidad educativa (ARGENTINA, 1999, p.1). En la segunda parte, expone criterios generales para orientar el tratamiento de algunas de las necesidades educativas especiales derivadas de las deficiencias, dichas orientaciones fueron elaboradas por los equipos técnicos que produjeron los Parámetros Curriculares de todas las jurisdicciones, realizados en las reuniones del *Seminario Cooperativo Federal*.

El documento recupera que la Educación Especial es convocada a trabajar conjuntamente con la Educación Común, superando la condición de sistemas separados o desintegrados, asumiendo la condición de continuo de prestaciones hacia la educación general, para ofertar una gama de opciones para la educación de las personas con necesidades educativas especiales. Remarca también dar prioridad al modelo pedagógico y procurar la concertación intersectorial (ARGENTINA, 1999, p. 5).

Podemos interpretar que la alteración del paradigma de la educación especial se sustenta en importantes avances en los derechos humanos y en las disciplinas que aportan a la pedagogía. Además de reconocer y valorizar la diversidad como inherente a las personas y a las sociedades humanas, se generaliza la idea de que todos los niños deben aprender,

siempre que sea posible, en el marco de la educación común, independientemente de sus condiciones personales, admitiendo que no es suficiente incorporar alumnos a las escuelas, es preciso también que la educación que reciban sea equitativa, brindando a cada uno lo que necesita para alcanzar aprendizajes equivalentes y de calidad.

El Documento de 1999 cuestiona la concepción homogeneizadora de la educación, y coloca el foco en la respuesta educativa, o sea en aquello que requieren estos alumnos, y no exclusivamente en sus limitaciones personales. Este es uno de los conceptos que refleja con más profundidad los cambios en los paradigmas educativos y tiene implicaciones más abarcativas con relación a variados aspectos de la educación (ARGENTINA, 1999, p.8).

El documento sugiere, en relación, a la evaluación: acreditar y certificar los aprendizajes que se adicionen o modifiquen respecto de la educación común o la especial como consecuencia de adecuaciones curriculares a los respectivos Diseños Curriculares (por ejemplo: niveles de Lengua de Señas, escritura Braille), es decir, utilizar los documentos de la educación común para la certificación de los aprendizajes, con los agregados que correspondan (ARGENTINA, 1998, p.12).

Podemos decir que ambos documentos son coherentes con la línea de educación inclusiva promovida en las Declaraciones Mundiales, al reconceptualizar la educación especial en Argentina.

En Brasil en 2001, la Secretaria de Educación Especial del Ministerio de Educación (SEESP) publicó el documento denominado “*Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica*”, instituidas por la Resolución n° 2, de 11 de septiembre de 2001.

Ese documento tiene por finalidad, conforme especificado en su artículo 1° instituir las “*Diretrizes Nacionais para a educação de alunos que apresentem necessidades educacionais especiais, na Educação Básica, em todas as suas etapas e modalidades*”. La justificación principal para la elaboración de un documento que abarque la sistematización de la oferta de la educación especial en el ambiente regular de enseñanza se efectivó por la necesidad y por la urgencia de la elaboración de normas por parte de los sistemas de enseñanza y educación para la atención de la significativa población que presenta necesidades educativas especiales.

En la Resolución CNE/CEB n° 2/2001 consta la explicitación de los conceptos, definiciones y principios que nortean la temática de la educación especial, legislando sobre la forma de organización y sistematización de la educación especial en el sistema regular de enseñanza.

Art. 2º Os sistemas de ensino devem matricular todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, assegurando as condições necessárias para uma educação de qualidade para todos.

Art. 3º Por educação especial, modalidade da educação escolar, entende-se um processo educacional definido por uma proposta pedagógica que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Parágrafo único. Os sistemas de ensino devem constituir e fazer funcionar um setor responsável pela educação especial, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros que viabilizem e dêem sustentação ao processo de construção da educação inclusiva (BRASIL, 2001, p.1).

Se reafirma en este artículo, en conformidad con la LDB/96, el encuadramiento de la educación especial en cuanto modalidad de educación escolar, y se corrobora que esa modalidad escolar traspasa todas las etapas y modalidades de la educación básica.

En relación a los criterios de “apoyar”, “complementar”, “suplir” o “substituir” los servicios educativos comunes, se infiere que la modalidad de la educación especial, en cuanto direccionada al cumplimiento de tales dispositivos, busca atender las demandas de los diferentes tipos de necesidades educativas, recordando que dicho carácter substituto también está previsto en el artículo 58 de la LDB/96.

Conforme el artículo 7, de la Resolución n.2/01, la atención a los alumnos con NEE debe ser realizada en clases comunes de la enseñanza regular, en cualquier etapa o modalidad de la educación básica. Esto significa una transformación fundamental en relación a los otros documentos normativos analizados, pues anteriormente a la Resolución, la CF (1988) y la LDB (1996) indicaban que la oferta de educación especial sería “preferentemente” en la red regular de enseñanza.

Según Romero (2006), este avance en la legislación favorece la generación de condiciones que posibilitan y sustentan el proceso inclusivo.

A pesar de la existencia de la posición de que las clases especiales ya habrían cumplido su papel en otro momento histórico, y que en el actual proceso su existencia no se justificaría más, en el artículo 9 de la Resolução n.2/2001 se dispone que las escuelas pueden crear extraordinariamente clases especiales para la atención, en carácter transitorio, a los alumnos que presenten dificultades acentuadas de aprendizaje o condiciones de comunicación diferenciadas de los demás alumnos y que demanden ayudas o apoyos intensos y continuos. La existencia de las clases especiales en las escuelas de enseñanza regular, en el contexto de la inclusión escolar, con frecuencia, ha sido considerada como un obstáculo para que los alumnos puedan contar con atención en la clase común, una vez que ese recurso estaría representando un medio de segregación, dentro del propio sistema regular de enseñanza.

Vale la pena apuntar que la atención escolar de los alumnos con NEE tendrá inicio en la educación infantil, en las guarderías y preescuelas, asegurándoles los servicios de educación especial siempre que se requiera, mediante la evaluación e interacción con la familia y la comunidad.

La novedad de la terminología en esta resolución es que revela un alcance mayor en la caracterización de aquellos alumnos que pertenecían a la categoría de las NEE, a diferencia de la LDB que hace referencia a la educación especial para los “portadores de necesidades especiais”.

Los últimos documentos argentinos y brasileños analizados son coherentes con las líneas de acción de la Declaración de Salamanca. Sin embargo, en la práctica, la insuficiencia de recursos materiales y humanos, la fragmentación del sistema escolar –en educación especial y educación común-, la poca formación de profesores, entre otras cuestiones ya colocadas, pueden estar dificultando el proceso de implementación de políticas inclusivas, lo que produce serias limitaciones del acceso educativo a las personas con necesidades educativas especiales. Si bien las leyes tienen un importante papel en el proceso de transición en dirección a la inclusión, ellas por sí solas no aseguran las transformaciones que se requieren, ni constituyen una condición imprescindible para iniciar el camino para la inclusión, pues existen caminos alternativos, como las iniciativas de los

padres, de grupos académicos y de grupos de personas con necesidades educativas especiales que luchan por sus derechos, entre otros.

Consideraciones finales

Delante de las serias evidencias que comprometen el derecho al acceso educativo de las personas con necesidades educativas especiales, la defensa de la inclusión y la educación para todos, a lo que parece, tiende a conferir nuevas perspectivas para esa área. Según Romero (2006), la lucha por la igualdad de derechos e integración social tiene resultado en conquistas en la implementación de políticas de inclusión, que depende, a su vez, de condicionantes socioeconómicos y políticos vigentes.

Se observó que los discursos oficiales y la legislación vigente en ambos países privilegian la atención escolar en el sistema regular o común de las personas con necesidades especiales, en consonancia con la tendencia mundial propuesta por la UNESCO en sus diversos documentos (principalmente la Declaración de Salamanca), lo que indica que ambos países acompañan la tendencia mundial de inclusión y que, incluso, presentan legislaciones adelantadas en relación a esa temática.

Sin embargo, se constata que falta generar las condiciones adecuadas para que esa inclusión sea consolidada, pues existen aún obstáculos que limitan el acceso educacional de las personas con necesidades educativas especiales: la falta o insuficiencia de propuestas sólidas de formación o capacitación docente, falta de recursos materiales y la persistencia de una dicotomía en el sistema de enseñanza, separando la enseñanza “común” o regular de la enseñanza “especial”. Las leyes constituyen un apoyo fundamental para incorporar los objetivos de la inclusión en la discusión política y revisar las legislaciones anteriores para adaptarse a los propósitos de la transformación deseada.

Bibliografía

ARGENTINA. **Constitución Nacional – Reforma 1994**, Santa Fe: Talleres Gráficos de la Honorable Cámara de la provincia de La Pampa: La Pampa. 2000. p. 5-53.

_____. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina, **Ley Federal de Educación n. 24.195**. Buenos Aires, 14 de abril de 1993.

_____. Ministerio de Cultura y Educación. **Documentos para la Concertación. Serie A, N° 19. Acuerdo Marco para la Educación Especial**. Buenos Aires, 1998.

_____. Ministerio de Cultura y Educación. Secretaria de Programación y Evaluación Educativa. Subsecretaria de Evaluación Educativa. Programa de Transformación Curricular. Documento: **El aprendizaje en alumnos con necesidades educativas especiales. Orientación para la elaboración de orientaciones curriculares. Hacia las escuelas inclusivas**. Buenos Aires, 1999.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Direitos Sociais e Política Educacional: alguns ainda são mais iguais que outros. In: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli (Orgs.). **Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiência**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2003. p.13-36.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.

_____. **Emenda constitucional n° 14**, de 12 de setembro de 1996.

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei n° 9.394, 1996**.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução n° 2/01. Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica**. 11 de setembro de 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao2.pdf>>.

MANTOAN, Maria Teresa Egler. **Inclusão escolar. O que é? Por quê? Como fazer?** São Paulo: Moderna. 2003.

MAZZOTA, Marcos José da Silveira. Educação do Portador de Deficiência no Novo Milênio: Dilemas e Perspectivas. In: SILVA, Shirley; VIZIM, Marli (Orgs.). **Políticas públicas: educação, tecnologias e pessoas com deficiência**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2003. p. 37-48.

MARQUEZ, Aníbal Travela. **Educación Especial en la Republica Argentina. Aspectos históricos de la educación especial**. Buenos Aires, 1994. Mimeo.

NOSIGLIA, Maria Catalina y MARQUINA Mónica. Ley de Educación: aportes para el análisis y el debate. In: **Revista Propuesta Educativa. n 9**, Buenos Aires, p.75-90, Octubre, 1993.

ROMERO, Ana Paula Hamerski. **Análise da política pública brasileira para a educação especial na década de 1990: configuração do atendimento e atuação do terceiro setor.** 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2006.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian; PRIETO, Rosângela Gavioli. A educação especial. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil.** São Paulo: Xamã, 2002. p.123-137.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os direitos da criança.** New York, Estados Unidos. 1989. http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm. Acesso 1 de dezembro de 2006.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos.** Jomtien, Tailândia. 1990. <http://www.unicef.org/brazil/jomtien.htm>. Acesso 1 de dezembro de 2006.

UNESCO y Ministerio de Educación y Ciencia de España. **DECLARACIÓN DE SALAMANCA Y MARCO DE ACCIÓN Sobre Necesidades Educativas Especiales. Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y calidad.** España, 1994. <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf> Acesso 1 de dezembro de 2006.