

Educazione e disabilità in Brasile: uno sguardo verso i servizi che cambiano

Claudio Roberto Baptista*

monografia

Abstract

L'articolo esamina le tendenze che caratterizzano le politiche e l'organizzazione dei servizi per l'offerta di spazi educativi in Brasile, i rischi di una privatizzazione dell'istruzione, dell'assistenza sociale e della sanità per questa popolazione e l'assenza di omogeneità delle risorse. Inoltre esamina l'incremento decisivo dei numeri relativi alla presenza di allievi con disabilità o con bisogni educativi speciali nelle scuole comuni. Presenta infine i cambiamenti avvenuti a partire dal 2001, dovuti all'assunzione di una responsabilità da parte delle strutture politico-amministrative pubbliche.

L'obiettivo di queste riflessioni è presentare un'analisi delle politiche educative in Brasile rivolte alle persone con disabilità, esaminando l'organizzazione dei servizi per l'offerta di spazi educativi. Per perseguire questo fine, reputo necessario analizzare la realtà brasiliana relativamente alla sua storia recente, l'organizzazione dell'educazione nazionale rivolta a tutti i soggetti, le sue tappe scolastiche, le diverse responsabilità degli enti locali e le principali sfide che si possono individuare quando parliamo di educare le persone con disabilità in contesti comuni, coinvolgendo in modo «nuovo» le strutture specializzate — scuole e classi speciali — che

ancora esistono e sono chiamate a compiere una sorta di trasformazione dei loro ruoli e obiettivi.

Il contesto

Il Brasile ha circa 190.000.000 di abitanti in un territorio molto ampio, con grandi differenze interne nella distribuzione della ricchezza e delle risorse del Paese. Gli effetti di una situazione del genere, nelle diverse regioni, possono essere individuati se consideriamo tutti gli indicatori sociali, tra i quali occorre evidenziare soprattutto quelli che riguardano l'educazione, il livello di istruzione, la qualità dei servizi, il numero di docenti e la loro formazione.

Come avviene in molti contesti nazionali, anche in Brasile si è potuto riscontrare, nel

* Professore della Facoltà di Pedagogia dell'Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordinatore del Núcleo de Estudos em Políticas de Inclusão Escolar/NEPIE dell'UFRGS.

corso del XX secolo, un aumento dell'offerta di servizi educativi in un momento storico in cui vi è la necessità di una popolazione che abbia le conoscenze scolastiche elementari in funzione delle caratteristiche di una società sempre più rivolta all'industrializzazione. Tuttavia l'aumento dell'offerta di servizi educativi non è stato seguito, in modo simile, da iniziative indirizzate ai soggetti con disabilità.

Anche se erano già sorte nel XIX secolo alcune istituzioni destinate ai soggetti privi dell'udito o della vista, l'organizzazione di una struttura di servizi specificamente rivolta all'educazione delle persone con disabilità avviene in Brasile verso gli anni Cinquanta del XX secolo, con un evidente allontanamento dello Stato da questo proposito e, conseguentemente, lo sviluppo di iniziative di gruppi privati di carattere filantropico che passano a occupare questo spazio istituzionale, offrendo non solo delle strutture rivolte all'educazione, ma anche una sorta di «posto di assistenza globale» che coinvolge anche le pratiche riguardanti la salute e l'assistenza sociale.

Così avviene una sorta di privatizzazione dell'istruzione, dell'assistenza sociale e della sanità per questa popolazione. Le istituzioni sorgono da iniziative di gruppi sociali che si organizzano in associazioni e vengono riconosciute come riferenti per tutte le azioni indirizzate agli individui che presentano una disabilità. Ciò «giustifica» l'assenza di un investimento statale nell'educazione di questi soggetti e garantisce che tali istituti, che vengono frequentati durante la giornata, vengano riconosciuti come «il posto più adatto», poiché determinerebbero il coinvolgimento delle risorse adeguate a questo lavoro. Le risorse, però, sono in gran parte di origine pubblica e lo Stato offre l'appoggio necessario tramite le conoscenze tecniche, le risorse economiche, i professionisti e anche l'esenzione dalle tasse. I docenti vengono pagati dagli enti pubblici e «offerti» alle istituzioni

come risorse umane che compongono i loro quadri professionali, in aggiunta alle altre forme più dirette di risorse e investimenti che vanno dirottati verso queste istituzioni. Tutte queste azioni vengono sostenute dalle leggi specifiche al riguardo.

Jannuzzi afferma che è possibile riconoscere una «simbiosi tra il pubblico e il privato, che permette al secondo di esercitare un'influenza che può essere anche riconosciuta come la definizione della politica riguardante questi processi» (1997, p. 185). Di conseguenza, il rapporto tra il potere pubblico e le istituzioni è qualcosa di complementare.

A partire dagli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso, l'educazione dei soggetti disabili viene realizzata tramite un'ampia rete di servizi specializzati appartenenti a queste associazioni. Contemporaneamente, si è vista la diffusione nel Paese delle classi speciali¹ destinate agli allievi con difficoltà di apprendimento o disabilità che rendevano «non adatta» la loro frequenza alle classi comuni.

Nonostante vi fosse una legislazione che indicava la necessità di una frequenza iniziale alla scolarizzazione cosiddetta «normale», prima di individuare le difficoltà di questi alunni e compiere un processo di diagnosi che potesse giustificare il loro passaggio alla classe speciale, diventò frequente l'invio «precoce» in queste classi di studenti riconosciuti dai docenti come bisognosi di servizi specializzati.

Lo sviluppo di questi servizi avviene, in Brasile, in linea con l'assenza di omogeneità

¹ Tali classi sono state vincolate alle scuole pubbliche, a prescindere dal fatto che esse siano appartenenti alla rete degli Stati o dei comuni. Diventa necessario precisare che il Brasile ha una rete di scuole private dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria di secondo grado (Educação Infantil ao Ensino Médio), che raggruppa circa il 13% delle iscrizioni alle scuole. Le reti private di scuole comuni solitamente non dispongono di servizi riguardanti l'integrazione scolastica o di servizi come le classi speciali.

delle risorse in generale, poiché i servizi vengono strutturati in prevalenza nelle regioni e negli Stati² più ricchi delle aree del Sud-Est (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo) e del Sud (Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina).

Questi Stati raggruppano circa il 56% della popolazione brasiliana, essendo São Paulo quello che ha il più elevato numero di abitanti e, allo stesso tempo, quello più ricco. Per quanto riguarda la distribuzione degli alunni che vengono riconosciuti come destinatari di educazione speciale (presenti in scuole speciali, classi speciali o integrati in classi comuni), nell'anno 2006, secondo il Ministero della Pubblica Istruzione, essi sarebbero pari a 700.624. Il 61% risiede nelle regioni appena citate. Se si considerano quelli iscritti alle scuole speciali e alle classi speciali, sempre nel 2006, sono 375.488 e il 67% riguarda le regioni del Sud e del Sud-Est. Queste percentuali mostrano, tramite il numero degli alunni iscritti, che ci deve essere una concentrazione di servizi e di docenti in queste zone del Paese.

Nonostante vi sia questa disuguaglianza nella distribuzione degli allievi, occorre chiedersi cosa avviene nel tempo dell'affermazione dei processi che fanno riferimento all'integrazione scolastica. Non sempre l'esistenza di una fitta rete di servizi può

essere riconosciuta come un punto di forza, se la struttura organizzativa di questi servizi utilizza la selettività dei soggetti per individuare i posti ritenuti più adatti per l'educazione di certe persone, come le scuole speciali. Ciò diventa evidente quando ci sono delle manifestazioni pubbliche di gruppi che cercano di garantire la permanenza dei servizi specializzati con i loro ruoli abituali. In generale, queste manifestazioni avvengono nelle regioni in cui si trova la presenza più intensa di questa rete di servizi. Se, da una parte, non è pensabile che si possa prescindere dalla conoscenza rappresentata da queste istituzioni e da questi professionisti, dall'altra la grande sfida sarebbe operare la necessaria trasformazione di un modo di concepire il lavoro, gli allievi e i propri servizi.

Infatti, questi fenomeni che hanno messo in evidenza la necessità di un cambiamento possono essere individuati nella realtà brasiliana a partire degli anni Novanta del secolo scorso, in linea con un dibattito internazionale che proponeva l'integrazione scolastica come direzione prioritaria per i processi di scolarizzazione. Gli anni Novanta, in Brasile, sono il periodo immediatamente successivo al regime dittatoriale che segnò il Paese dalla metà degli anni Sessanta fino alla seconda metà degli anni Ottanta. La Costituzione del 1988 viene soprannominata *Constituição Cidadã* (Costituzione della Cittadinanza), aprendo la possibilità di affermare in ambito politico garanzie concernenti i diritti sociali, tra cui l'educazione, anche quella rivolta alle persone disabili.

Nel 1996 fu promulgata la *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (una specie di Legge Quadro dell'Educazione Nazionale), che aveva un capitolo specifico concernente l'educazione speciale, in cui l'integrazione scolastica veniva annoverata fra le priorità. Questa Legge prevede, all'articolo n. 59,

² Il Brasile è una repubblica federativa composta da Stati che hanno un certo livello di autonomia nei confronti del potere centrale. Per quanto riguarda l'educazione pubblica, vi è un ruolo distributivo delle risorse economiche che garantisce che gli Stati siano in prevalenza i responsabili per le tappe di scolarizzazione definita come *Ensino Médio* (scuola secondaria di secondo grado) e i comuni offrono tendenzialmente le tappe iniziali della scolarizzazione — *Educação Infantil e Ensino Fundamental* (dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria di primo grado). Il totale delle iscrizioni alle scuole fino a quella secondaria di secondo grado è pari a 52.039.361, secondo il Ministero della Pubblica Istruzione (2009).

che i sistemi riferibili alle reti di scuole del Paese garantiranno agli allievi con «bisogni educativi speciali» risorse specifiche tradotte in adeguamenti a livello curricolare, metodologico, ecc. (Meletti, 2008).

Dagli anni Novanta in poi si è manifestato un ampio uso di concetti che fanno riferimento a un gruppo molto diverso di soggetti, come quello degli individui con bisogni educativi speciali. La Dichiarazione di Salamanca ha influenzato in Brasile la definizione degli alunni ai quali la pedagogia speciale si dovrebbe rivolgere. Questa realtà permane piuttosto inalterata fino al 2008, con la pubblicazione della *Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva de 2008*.³

La storia recente

Un'analisi che prenda in considerazione la storia dell'educazione in Brasile, e consideri i processi scolastici attinenti all'integrazione nell'ultimo decennio, è una sfida che può essere compiuta prendendo spunto da alcuni

elementi che permettono di individuare le tendenze e gli indicatori. Gli avvenimenti che si sono manifestati nell'ultimo decennio mostrano che è stato un periodo in cui non solo il dibattito ma anche le decisioni in ambito politico hanno assunto una chiara direzione favorevole all'integrazione. Infatti, dopo il 2001 si può rilevare un incremento decisivo della presenza numerica di allievi con disabilità o con bisogni educativi speciali nelle scuole comuni.

Gli anni del primo decennio dell'attuale secolo sono stati segnati prevalentemente da uno stesso governo, che ha assunto la responsabilità della gestione del Paese dal 2002 al 2010. In questo periodo, nonostante le analisi indichino che c'è stata una continuità nelle politiche economiche e sociali già iniziate in precedenza, è possibile individuare delle singolarità che sono riferibili all'investimento nella struttura di servizi pubblici come quelli relativi alla sfera educativa. Ciò è evidente quando si prendono in considerazione le università pubbliche, che in questi anni hanno registrato un incremento del numero di studenti. Questo è stato possibile anche grazie a nuove assunzioni di docenti e a programmi specifici di investimento nell'educazione universitaria, come avviene nell'educazione media associata alla professionalità (scuole tecniche). Essi indicano che la gestione centrale non ha realizzato degli investimenti rivolti soltanto alla base della scolarizzazione, anche se essa rimane un punto di debolezza in un Paese come il Brasile, in cui vi è un'enorme necessità di migliorare gli indici di scolarizzazione della popolazione in generale.

Nell'ultimo decennio l'integrazione scolastica è diventata la direzione prioritaria dell'educazione brasiliana. In effetti, quando si considerano le leggi e gli atti normativi questa priorità emerge in modo evidente. Uno di questi atti — *Resolução n. 02/2001*

³ Si tratta di un documento ministeriale che non ha un valore vincolante, come nel caso delle leggi. Tuttavia con questo documento orientativo vengono affermate le priorità per tutte le azioni politiche concernenti l'educazione delle persone con disabilità. La stesura è stata effettuata dopo il lavoro di una Commissione Ministeriale, alla quale ho preso parte, composta da persone appartenenti al Ministero della Pubblica Istruzione e da docenti di università pubbliche che avevano un ruolo di riferimento circa la tematica delle politiche di inclusione scolastica e della pedagogia speciale. Il processo che ha reso possibile la stesura di questi orientamenti ebbe inizio in seguito a molti incontri con dei responsabili della gestione dei sistemi educativi negli Stati e nei comuni. Questo lavoro fu caratterizzato anche da momenti di tensione perché venivano messe a confronto diverse modalità di concepire l'organizzazione della scuola, oltre agli interessi di gruppi che vedevano nel cambiamento dei rischi di indebolimento delle «loro» istituzioni.

CNE⁴ — nonostante indicasse l'integrazione come priorità, l'affermava come «preferenziale», ammettendo che le iscrizioni degli alunni con disabilità fossero ancora rivolte alle scuole o classi speciali.

Dal 2001 in poi, si sono manifestati dei cambiamenti notevoli in linea con la già riferita priorità a una politica nazionale di integrazione scolastica. I numeri delle iscrizioni ai servizi dimostrano le dimensioni di questi cambiamenti. Nel 2001, il Paese aveva il 20% degli alunni con disabilità iscritti alle scuole comuni e l'80% alle scuole e classi speciali. Nel 2009, questa relazione si è capovolta, passando al 60% di iscritti alle scuole comuni e al 40% di iscritti alle classi e scuole speciali.

Questi cambiamenti possono essere riconosciuti come il risultato di una serie di iniziative, tra le quali ne evidenzio due: un programma specifico di azioni destinate alla formazione e alla gestione; un documento di politica e orientamento. Si tratta di iniziative che emergono sotto la responsabilità del Ministero della Pubblica Istruzione, in particolare dalla *Secretaria de Educação Especial* (Assessorato alle Politiche di Educazione Speciale e Inclusione Scolastica).

Il Programma intitolato *Educação Inclusiva: direito à diversidade*⁵ ebbe inizio nel 2003 e prevedeva il coinvolgimento di comuni che erano chiamati alla realizzazione di un patto che veniva firmato con il Ministero. Tali comuni passarono ad avere un ruolo di polo per la «politica di inclusione». L'accordo prevedeva (o meglio, prevede poiché il Programma è tuttora attivo) che questi comuni svolgessero un'attività di accompagnamento e formazione di gestori e docenti verso un gruppo di comuni vicini. Nasce così una sorta di rete ampia che coinvolge praticamente tutti i comuni del Paese. I comuni-polo sono in

generale quelli di popolazione più numerosa e passano ad avere un rapporto diretto con il Ministero. Si tratta di una strategia che cambia il ruolo storico degli Stati come quelli che fanno arrivare ai comuni «la politica» e i suoi delineamenti.

Le attività previste nell'accordo sono sostenute da fondi del Ministero e i comuni coinvolti devono svolgere un piano di formazione rivolto al gruppo di comuni della loro appartenenza per raggiungere gli obiettivi concernenti la diffusione della politica di integrazione, oltre a far sorgere un gruppo di riferimento specifico circa l'integrazione nell'assessorato di ogni comune, così come occuparsi della formazione di docenti che passano ad avere le conoscenze iniziali riguardo l'integrazione.

Dal 2003 al 2010 questo Programma è stato reso più ampio, coinvolgendo 162 comuni-polo e 5.564 comuni che compongono la rete. Alcune ricerche sono state condotte in modo da rendere possibile l'analisi sugli effetti di un programma del genere (Baptista e Jesus, 2009). Nell'ambito di uno Stato specifico — Rio Grande do Sul — va sottolineata la ricerca portata a termine da Brizolla (2007), che ha individuato molti aspetti di cambiamento circa gli obiettivi previsti, anche se la base dell'offerta dei servizi — privati e pubblici — era mantenuta nel suo rapporto di complementarità.

Il documento, al quale si è già fatto riferimento in precedenza, *Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva de 2008*, è stato elaborato da una Commissione e ha provocato un ampio dibattito in cui veniva riaffermata l'integrazione scolastica come asse conduttrice della politica, ribadendo la necessità di costruire dispositivi e servizi che potessero fungere da appoggio per i docenti e gli alunni. L'importanza di questo documento è dovuta al fatto che stabilisce dei margini entro i quali

⁴ CNE: Consiglio Nazionale dell'Educazione.

⁵ Educazione Inclusiva: diritto alla diversità.

si dovevano proporre le azioni educative che potevano essere sostenute dal potere centrale. Così, oltre al carattere di documento induttore di politiche specifiche nell'ambito degli Stati e comuni, vi era un effetto di tipo più operativo nella misura in cui incideva sulle risorse economiche.

Questo passaggio è stato compiuto dal Decreto n. 6571/2008, il quale stabilisce che i finanziamenti rivolti alle scuole comuni, misurati in base alle iscrizioni degli allievi, possono essere raddoppiati qualora siano presenti studenti con disabilità, purché la scuola offra il sostegno come un'attività regolare che viene concepita come l'azione di un insegnante con formazione in pedagogia speciale offerta in un'aula per il sostegno (*sala de recursos*), in un momento diverso da quello della frequenza dell'alunno alla classe comune.

Oltre all'azione del docente specializzato in uno spazio specifico nella scuola, sono previste, per questo insegnante, iniziative di collaborazione con i docenti di ruolo e il coordinamento di contatti con altri servizi non scolastici e con le famiglie. L'offerta di azione educativa di tipo specializzato può essere svolta da centri esterni alle scuole che passano ad avere un ruolo complementare. Le scuole speciali sono stimolate tramite questi orientamenti della politica a cambiare il loro ruolo, poiché per accedere ai finanziamenti assegnati in base alle iscrizioni devono svolgere un'azione che non tolga l'allievo dalla scuola comune.

È stata così istituita una nuova direzione di investimenti, con sviluppi che, essendo recenti, hanno bisogno di essere ulteriormente analizzati. Però, si deve supporre che il cambiamento nell'investimento delle risorse finanziarie sia un potente induttore di nuovi disegni istituzionali. In linea con questi provvedimenti, vi sono stati altri atti normativi con la funzione di regolare

le iniziative al riguardo, tra i quali il più importante è la *Resolução n. 04/2009 CNE*, che afferma che i sistemi (le scuole nelle loro reti di appartenenza)

devono immatricolare gli alunni con disabilità nelle classi comuni e nei servizi di sostegno specializzati (*AEE/atendimento educacional especializado*) offerti in aule per il sostegno o in centri di appoggio specializzato della rete pubblica o appartenenti a istituzioni specializzate [...] Il sostegno offerto dall'AEE ha la funzione complementare (pertanto, non toglie l'obbligo di frequenza alla scuola comune) nella formazione tramite l'offerta di risorse di accessibilità e di strategie che possano eliminare le barriere per la sua piena partecipazione nella società.

Così, nel 2009 gli atti normativi non fanno più riferimento ai servizi specializzati come a un'alternativa all'istruzione offerta dalle scuole comuni. Le aule per il sostegno diventano uno spazio dedicato a un'attenzione complementare rivolta agli alunni con disabilità. Poiché questo servizio non era abitualmente presente nelle scuole, è stato sviluppato un programma specifico per favorire i comuni che decidevano di offrirlo. In questo senso, i comuni che fanno richiesta e dimostrano di avere delle iscrizioni di alunni con disabilità ricevono dei materiali didattici specifici per il sostegno, oltre a computer e materiale informatico.

Da parte dei comuni ci deve essere l'impegno di garantire lo spazio fisico per l'aula per il sostegno e l'assunzione di personale con una formazione specifica per svolgere questo lavoro. Questo programma è ancora in fase di sviluppo, però esso ha fatto in modo che certi comuni abbiano già un'aula per il sostegno per ogni scuola appartenente alla rete. Questo accade, ad esempio, nel comune di Santa Maria, che ha 39 aule per il sostegno, e Bagè, nel quale vi sono 33 aule per il sostegno, entrambi nello Stato del Rio Grande do Sul. C'è stato un aumento notevole del numero

di questi spazi in tutto il Brasile negli ultimi tre anni. Rimane però la sfida di cercare di mettere il lavoro degli insegnanti assegnati a queste aule a favore di un processo che deve coinvolgere tutti gli allievi e docenti delle scuole di riferimento. È tuttora in corso un dibattito nazionale circa la formazione di questi docenti che vedono in pochi anni una prospettiva che appare in modo molto diverso da quella che è stata prevista per decenni: l'azione destinata all'alunno in spazi che lo allontanavano dalla scuola comune.

In sintesi

Per concludere, abbiamo visto che la tradizione brasiliana circa l'educazione delle persone con disabilità è stata per molti decenni caratterizzata dall'assenza dello Stato e dalla delega a gruppi organizzati della società, attraverso istituzioni che hanno mantenuto con lo Stato un rapporto di «collaborazione» che si potrebbe definire anche di «sfruttamento», perché in cambio dell'offerta dei servizi hanno ricevuto delle risorse economiche statali in forme diversificate, oltre a risorse di varia provenienza.

Il processo di integrazione scolastica è iniziato nel 2001, quando furono emanati dei provvedimenti legislativi che cercavano di rendere più ampia la garanzia di frequenza alla scuola comune. Le azioni politiche di avviamento ai comuni e l'induzione dell'offerta

di servizi che fungono da appoggio al gruppo — docenti e allievi — tendono ad affermarsi come un cambiamento progressivo finalizzato a fare in modo che aumentino sempre di più gli iscritti alla scuola comune e si riducano gli iscritti alla scuola speciale.

Bibliografia

- Baptista C.R. e Jesus D.M. (2009), *Avanços em políticas de inclusão*, Porto Alegre, Mediação.
- Brizolla F. (2007), *Políticas públicas de inclusão escolar: «negociação sem fim»*, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação — PGEDU/UFRGS, 2007.
- Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica (2001), *Resolução CNE/CEB n. 2*, de 11 de setembro de 2001.
- Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica (2009), *Resolução CNE/CEB n. 4*, de 2 de outubro de 2009.
- Jannuzzi G.S.M. (1997), *As políticas e os espaços para a criança excepcional*. In M.C. Freitas (a cura di), *História social da infância no Brasil*, São Paulo, Cortez Editora, pp. 183-224.
- Meletti S. (2008), *APAE educadora e a organização do trabalho pedagógico em instituições especiais*, Anais da 31ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, 2008.
- Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial (2008), *Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva*, Brasília, DF.
- Secretaria de Educação Especial (2003), *Educação Inclusiva: direito à diversidade*, Brasília, SEESP.

Summary

The article examines the trends which characterise the policies and the organisation of the services to provide educational spaces, the risks of privatising education, social welfare and healthcare for this population and the lack of uniformity of the resources. In addition, the article examines the marked increase in the figures concerning the presence of students with disabilities or with special educational needs in normal schools. Lastly, the article describes the changes which have occurred from 2001, due to the public political-administrative structures undertaking on a responsibility.