

---

## Crianças com necessidades especiais Passos na construção de uma cidadania social infantil

*Fernando Fontes\**

A noção de cidadania deverá ser entendida enquanto conjunto de direitos e deveres que une numa relação de reciprocidade indivíduo e Estado. Tal como tem sido defendido a partir de T. H. Marshall, podemos identificar três gerações de direitos que correspondem a diferentes fases do desenvolvimento das sociedades modernas: os direitos cívicos, de carácter mais universal, que correspondem a uma primeira fase do desenvolvimento da noção de cidadania e comportam o “direito a não ser discriminado em função da raça, da religião, ou das convicções políticas; a liberdade de expressão das ideias, a liberdade de movimentos, o direito ao bom nome, etc. (...)” (Hespanha, 2000: 21); os direitos políticos que, menos universais e com uma disseminação mais lenta entre os diferentes países, correspondem a direitos “tais como o direito de participar na vida política da comunidade, i.e. a eleger e de ser eleito para cargos políticos, o direito a constituir partidos ou movimentos de opinião de incidência política, etc.” (Hespanha, 2000: 21); e os direitos sociais, com uma dispersão ainda mais irregular e variável no seu grau e alcance, que correspondem *lato senso* “ao direito a gozar de um padrão mínimo de bem-estar e de segurança” (Hespanha, 2000: 21) e sobre os quais recairá a presente comunicação.

A construção da cidadania apresenta-se, no entanto, como um processo inacabado, pautado por realidades diversas e por níveis de desenvolvimento díspares. A cidadania social é disso um bom exemplo, tendo-se o seu desenvolvimento limitado maioritariamente aos países centrais onde esteve associado ao desenvolvimento do Estado-Providência.<sup>1</sup>

Em Portugal apenas com o 25 de Abril de 1974 se começa a desenhar um modelo de Estado-providência que nunca o chegou a ser completamente, levando a que Santos (1999) opte por chamar-lhe *quasi-Estado-Providência*. O comprometimento na sua construção ficou a dever-se a um conjunto de factores de onde salientamos: o seu carácter tardio, o contexto internacional de profunda crise económica e o baixo nível de investimento público no social. Não obstante o inegável aumento da população abrangida pelo sistema de protecção social (cf. Carreira, 1996), este nunca foi um sistema universal, uma vez que, como assinala Hespanha (2002(1): 188), o sistema continuou a excluir uma larga parte da população portuguesa. A tais factos urge ainda acrescentar os baixos níveis de cobertura alcançados em Portugal comparativamente a outros países europeus, e o baixo nível das prestações sociais, colocando os grupos mais desfavorecidos, nomeadamente os idosos e os desempregados, grupo ao qual eu acrescento as crianças e as pessoas com deficiência e respectivas famílias, em situações extremamente precárias, por vezes mesmo abaixo da linha de pobreza (cf. Hespanha, 2002(1): 188), situação compensada até certo ponto pela persistência em Portugal de uma sociedade providência forte, baseada em relações de parentesco, vizinhança e amizade.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança professa no seu artigo 12º que “todas as crianças têm o direito de expressar as suas opiniões livremente em todos os assuntos que as afectem e que as suas ideias deverão ser levadas em conta de forma séria”, o que conduz à ideia de que é através da sua participação activa que se alcança a verdadeira implementação dos seus direitos. Existem, no entanto, crianças cuja participação poderá ser condicionada nos momentos presente e futuro, caso não sejam tomadas medidas de protecção, apoio e/ou reabilitação por parte das entidades competentes, estatais e não-estatais. Muitos exemplos poderiam ser pensados, mas esta comunicação incidirá apenas sobre as crianças com deficiência, especificamente, crianças com deficiência em idades precoces (0 - 6 anos), período

---

\*ANIP – Associação Nacional de Intervenção Precoce fer\_fontes2003@yahoo.co.uk

<sup>1</sup> Para uma análise dos diferentes modelos de Estado-Providência ver Esping-Andersen (1990), Santos (1999), Ferrera (1996).

no qual são necessários cuidados especiais de carácter médico, educacional e/ou reabilitacional, no sentido de prevenir ou eliminar atempadamente possíveis atrasos de desenvolvimento que condicionarão toda a sua vida futura. De resto, trabalho aqui apresentado é resultado da investigação que tenho vindo a desenvolver no âmbito da realização da minha tese de mestrado subordinada à temática das crianças com necessidades especiais, bem como do meu trabalho diário numa IPSS onde lido diariamente com crianças com necessidades especiais e respectivas famílias.

Vejamos em primeiro lugar e em traços largos como se tem desenrolado o sistema de protecção social à infância, em geral, no nosso país de modo a finalmente nos determos no caso específico das crianças com deficiência.

A protecção das crianças constitui uma preocupação mais ou menos presente ao longo da nossa história. Tradicionalmente uma esfera dominada pela caridade religiosa, assistimos em Portugal no final do século XVIII e durante o século XIX, mercê de uma nova atitude face à criança a nível europeu, a um aumento, por parte do Estado, da atenção dada às questões da infância e aos seus cuidados.<sup>2</sup> Os últimos anos da monarquia e período da primeira república<sup>3</sup> constituíram um período muito fértil nesta área. A instauração do Estado Novo vem alterar por completo os avanços conseguidos, relegando para a família, e dentro desta para a mulher, a protecção e educação da criança (cf. Cardona, 1997: 15), tendo os jardins-de-infância oficiais existentes sido extintos (*Diário da República*, nº 28081/ 1937). O Estado alheava-se desta responsabilidade, chamando a si unicamente a educação formal correspondente ao 1º ciclo do ensino básico.

Nos anos 1960, factores como o aumento da emigração, o esvaziamento da mão-de-obra masculina para as guerras no ultramar, a crescente necessidade de mão-de-obra e o conseqüente aumento da taxa de actividade feminina, aliados a uma maior abertura do regime, possibilitaram algumas alterações neste domínio esquecido da educação que culminaram com a reintegração da educação de infância no sistema educativo em 1973 com a reforma de Veiga Simão.

Se, para muitas outras áreas, o 25 de Abril de 1974 representa um marco analítico de curial importância, também na análise do sistema de protecção social da infância tal não deixa de ser verdade. A este facto acrescenta-se a ratificação por Portugal da Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança em 1990 pelo seu impacto na legislação existente. Importantes alterações foram implementadas no domínio da protecção e apoio à criança, a começar pelo artigo 67º da Constituição da República Portuguesa (CRP) no qual o Estado reconhece a sua obrigação no desenvolvimento de uma rede nacional de apoio aos cuidados da infância. No artigo 69º da CRP é atribuído à criança um estatuto especial de protecção por parte da sociedade e do Estado face a qualquer forma de discriminação.<sup>4</sup> Este estatuto especial alonga-se ao campo judiciário no qual, tal como já era prática desde a Lei de Protecção da Criança de 27 de Maio de 1911, a CRP estabelece que qualquer decisão judiciária deverá ser sempre tomada no sentido do melhor interesse da criança ou do menor em causa.

---

<sup>2</sup> Devendo neste âmbito ser entendida a criação, por Pina Manique, da Casa Pia de Lisboa em 1780 no reinado de D. Maria I, com o objectivo de recolher crianças pobres, órfãs e abandonadas. Com a ocupação francesa a Casa Pia será encerrada, renascendo novamente em 1811, não mais encerrando as suas portas até à actualidade.

<sup>3</sup> O primeiro jardim-de-infância público, Jardim-de-infância modelo, foi criado em Lisboa em 1882, tendo sido posteriormente também criado no Porto, inserindo-se nas comemorações do centenário de Froebel. Durante este período é também assinalável a publicação da “Cartilha Maternal de João de Deus” (1876), que, não obstante, se tratar de uma metodologia de alfabetização de adultos e crianças, concebia a leitura como resultante de todo um processo educativo iniciado na infância, daí a importância atribuída ao ensino pré-escolar, que culminou com a criação do primeiro jardim-escola em 1908 (cf. Cardona, 1997: 28; Bairrão *et. al.*, 1990).

<sup>4</sup> Neste sentido tanto na CRP de 1976, quanto na reforma do Código Civil em 1977, foi eliminada a expressão “filho ilegítimo” e foi eliminado o estatuto legal discriminatório das crianças nascidas fora do matrimónio.

Como resulta da análise precedente, as políticas de apoio à criança em Portugal, como em qualquer contexto, têm sido informadas por diferentes noções de infância, de família, do que é ser criança e do próprio papel da mulher na família e na sociedade. Se tal facto se verifica para as crianças no geral, sucede ainda de forma mais acutilante para as crianças com deficiência. A deficiência tem sido histórica e socialmente construída à mercê de um modelo religioso de carácter caritativo e de um paradigma biomédico naturalizador, enquanto incapacidade e impossibilidade de fazer algo, portanto como *locus* privilegiado de estabelecimento de relações de opressão, de desigualdade e de exclusão social.

Esta realidade tem tradução directa na legislação portuguesa no período pós 25 Abril. Com efeito, a análise jurídico-normativa permitiu-nos identificar a presença de duas concepções de deficiência cujo impacto, como veremos, é manifesto nas políticas desenvolvidas. Em primeiro lugar, identifiquei aquilo que aqui denomino de uma *visão essencialista*, baseada no modelo biomédico, e que enfatiza a deficiência como doença, o válido por oposição ao inválido. Esta visão surge em vários documentos legais onde o legislador utiliza termos como: “incapacidade” e “inaptidão”, entre outros, enfatizando a ideia da pessoa com deficiência como alguém dependente e naturalizando as desigualdades. Esta visão constitui a base de um modelo assistencialista reabilitacional presente em muitas das políticas e soluções desenvolvidas pelo Estado e pela sociedade, tais como as escolas especiais para crianças deficientes ou a sua inclusão em escolas regulares, mas não em turmas regulares.

A partir dos anos 1990 assistimos à emergência de uma nova visão baseada nas noções de inclusão, cidadania e de direitos das pessoas com deficiência, aquilo que aqui designo por *visão interacionista-constructiva*. Esta perspectiva tem por objectivo o fortalecimento das pessoas com deficiência, enfatizando sempre aquilo que estas conseguem fazer e alcançar em detrimento da enunciação daquilo que não podem fazer. Esta perspectiva emergente é bem visível no sistema educacional com o reconhecimento do direito à educação àqueles com algum tipo de deficiência, independente do sistema escolar envolvido (público ou privado), no direito à igualdade de oportunidades e no direito de participação na sociedade. Tal é também visível na emergência da noção de crianças com necessidades especiais, para designar todas aquelas que devido a algum tipo de problemas necessitam de uma atenção especial por parte dos profissionais, erradicando o termo deficiente da grande maioria dos textos legais.

As políticas desenvolvidas são não só o produto das intenções professadas nos documentos legais que tenho vindo a analisar, mas também o resultado das condições políticas, económicas e mesmo culturais do nosso país. Assim, tal como o Estado reconhece nalguns documentos legais especialmente naqueles onde é conferido algum apoio económico às famílias, as condições económicas do país impedem o Estado de desenvolver soluções mais abrangentes. Facilmente identificável nestes documentos, embora de forma mais subtil por parte do Estado, sobretudo no que diz respeito às crianças em idades mais precoces, é a ideia da família tradicional em que o homem se apresenta como o “ganha-pão” – o responsável pelo sustento económico da família –, e a mulher como prestadora de cuidados da família e do lar. Como é referido na grande maioria dos documentos legais relativamente ao desenvolvimento do sistema de ensino pré-escolar, “o papel do Estado é complementar ao papel da família” ou, como a Lei de Bases da Educação salienta: “a educação nas crianças em idades precoces (0 – 6 anos) é opcional dado que esta tarefa é responsabilidade da família”, ideia que prevaleceu até aos nossos dias. Debrucemo-nos, no entanto, um pouco mais sobre os resultados da minha análise destas políticas estatais face às crianças com deficiência em Portugal.

Do meu estudo sobre políticas desenvolvidas pelo Estado nas últimas três décadas resultou a identificação de um *modelo tripartido* de acção estatal, onde identifiquei uma política de cariz institucional, uma política de cariz providencialista discricionária e, a partir dos anos 1990, aquilo que designei por política de acção descoordenada.

### **a) Política de cariz institucionalista**

Esta estratégia política é o resultado do (quase completo) vazio de soluções existentes em Portugal para apoiar crianças com deficiência e respectivas famílias. O Estado agiu de duas formas: 1) através da criação de um conjunto de instituições públicas para apoiar as crianças com deficiência (mas também as crianças no geral); 2) através da regulação e organização do sector privado já a operar nesta área, maioritariamente escolas de educação especial.

### **b) Política de cariz providencialista discricionário**

Como sabemos, o Estado-providência português desenvolveu-se num período em que os restantes Estados-providência europeus estavam já a entrar num período de crise. Em resultado deste facto, e de outros factores anteriormente identificados, os níveis de protecção social alcançados pelo nosso Estado-providência não atingiram, nem em termos quantitativos nem qualitativos, os níveis alcançados por outros países europeus. Tal facto foi agravado pela manutenção de um sistema de segurança social tripartido com três subsistemas, cujo impacto é inegável na protecção das crianças com deficiência. Desde 1974, o Estado português criou e ampliou vários instrumentos para apoiar crianças e famílias. No entanto o seu acesso está dependente da situação laboral e dos rendimentos destas.

### **c) Política de acção descoordenada**

A partir dos anos 1990 o Estado envolveu-se mais directamente na construção de soluções para as crianças com deficiência e suas famílias, bem como para as crianças em geral. Assim, durante esta última década foi criada a rede nacional de educação pré-escolar, bem como uma rede de apoio educativos para as crianças com necessidades especiais. No entanto esta acção tem-se desenvolvido de uma forma descoordenada em virtude do envolvimento neste processo de dois Ministérios – Educação e Segurança Social – sem articulação entre si e movidos por diferentes objectivos, lógicas e filosofias.

## **Bibliografia**

- BAIRRÃO, Joaquim *et. Al.* (1990), *Perfil Nacional dos Cuidados Prestados às Crianças com Idade Inferior a Seis anos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CARDONA, Maria João (1997); *Para a História da Educação de Infância em Portugal: O discurso oficial (1834-1990)*. Coleção Infância nº 3, Porto: Porto Editora.
- CARREIRA, Henrique Medina (1996). *O Estado e a Saúde*, Cadernos do Público.
- ESPING-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- FERRERA, M. (1996), “The Southern Model of Welfare in Social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.
- HESPANHA, Pedro (2000), *Cidadania e Políticas Sociais*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- HESPANHA, Pedro (2002 (1)), “Mal-estar e risco social num mundo globalizado: Novos problemas e novos desafios para a teoria social”, *in* Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização – Fatalidade ou Utopia?* Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1999); *The Welfare State in Portugal: Between Conflicting Globalizations*. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais, nº 140, Maio 1999.