

PARECER N.º 03/2018

REGIME JURÍDICO DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

O Senhor Ministro da Educação (ME) apresentou ao Conselho das Escolas o projeto de Decreto-Lei que aprova o novo regime jurídico da educação inclusiva, no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, o qual vem substituir e revogar o Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, na redação atual.

Assim, nos termos legais e regimentais, o Conselho emite o seguinte:

PARECER

I – ENQUADRAMENTO LEGAL

O projeto de Decreto-Lei que vem estabelecer o novo regime da educação inclusiva assume o princípio de que as crianças e os alunos não acedem ao currículo e às aprendizagens da mesma forma, embora todos sem exceção “tenham capacidade de aprendizagem e desenvolvimento educativo”. De facto, nas Escolas convivem

crianças e jovens que facilmente acedem ao currículo e às aprendizagens e outros há que, para tal, necessitam de medidas de suporte e de recursos específicos, adequados às suas idiossincrasias.

A necessidade de se criarem condições especiais, nomeadamente de matrícula, de frequência e de avaliação, para que os alunos, diferenciadamente e a diferentes ritmos, acedam ao currículo e às aprendizagens é há muito conhecida do sistema educativo e assumida pelo legislador (veja-se o Decreto-Lei n.º 174/77, de 2 de maio e o Decreto-Lei n.º 84/78, de 2 de maio). Todavia, em 1977 e 1978, estas condições especiais dirigiam-se a um universo muito específico de alunos, de acordo com critérios de base clínica. Inicialmente, aplicavam-se àqueles que frequentavam os ensinos primário, preparatório e secundário e eram “portadores de deficiência física ou psíquica”.

Posteriormente, a partir de 1991, com a publicação do Decreto-Lei n.º 319/91, de 23 de agosto, num percurso de abertura da *escola a todos*, introduziram-se (e valorizaram-se) critérios pedagógicos para além dos critérios médicos, alargando-se o universo às crianças e jovens que apresentavam “necessidades educativas especiais”.

Com o Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro, dá-se mais um passo em direção à integração, surgindo as primeiras referências à “escola inclusiva” e à necessidade de desenvolver a ação educativa através de estratégias personalizadas e individualizadas, para que todas as crianças e jovens superem as suas “necessidades educativas”.

Surgem os “apoios especializados” e a “educação especial” passa a ter preocupações mais vastas, nomeadamente com a *inclusão educativa e social, com o sucesso educativo, a autonomia, a estabilidade emocional e a promoção da igualdade de oportunidades*. Todavia, mantém-se o foco nas crianças e jovens e nas suas problemáticas.

O presente projeto pretende ir mais longe que os anteriores já que, transferindo o enfoque das “necessidades educativas especiais” de algumas crianças e jovens para as “medidas de suporte à aprendizagem”, elas sim, especiais, estende a todos a possibilidade de aceder ao currículo e às aprendizagens na sua plenitude, o que não seria possível sem tais medidas e recursos.



II – APRECIÇÃO DO PROJETO DE DECRETO-LEI

Da apreciação do projeto em análise, o Conselho considera serem de ressaltar os seguintes aspetos:

A. AS LINHAS DE FORÇA

1. Este novo “regime de educação inclusiva” aplica-se a todas as crianças e jovens que se encontram na escolaridade obrigatória e que, pontualmente ou ao longo de todo o percurso escolar, venham a encontrar barreiras que não lhes permitam aceder ao currículo e às aprendizagens, ou ao desenvolvimento de todas as suas potencialidades.
2. Ao contrário da abordagem e das intervenções possíveis e previstas no quadro da “educação especial” ainda em vigor, o novo regime da “educação inclusiva” deixará de se focar sobre crianças e jovens “referenciados e catalogados” como tendo “necessidades educativas especiais”, passando a focar-se em todos e a dar relevância ao contexto educativo e às medidas necessárias para que possam ultrapassar as barreiras às aprendizagens e/ou desenvolver as suas potencialidades.
3. À luz deste projeto, as Escolas ficarão incumbidas de reunir e de disponibilizar medidas e recursos diferenciados, sem os quais as suas crianças e os seus alunos, num ou em vários momentos ao longo de todo o percurso escolar, não acederiam às aprendizagens e ao currículo.
4. O novo regime da “educação inclusiva”, em apreciação, evidencia algumas linhas de contacto e pistas para articulação com os recentemente publicados “Perfil dos alunos à saída da escolaridade obrigatória” e “Projeto de autonomia e flexibilidade curricular”.
5. O novo regime da “educação inclusiva” garantirá a todos os alunos o direito a um certificado de conclusão da escolaridade obrigatória.



B. A DIVERSIDADE DA INTERVENÇÃO

6. O projeto prevê um conjunto de medidas de suporte à aprendizagem e de acesso ao currículo, organizadas em três níveis de intervenção, de acordo com as dificuldades de aprendizagem das crianças e dos alunos que venham a ser identificadas.
7. Gradua-se em “medidas universais”, “medidas seletivas” e “medidas adicionais”, correspondendo as primeiras, tal como a designação indica, a um conjunto de respostas que a Escola mobiliza de forma generalizada a todos as crianças e jovens (individualmente ou em pequenos grupos), que apresentem dificuldades de aprendizagem e / ou de integração e socialização.
8. As “medidas adicionais” constituem-se como um conjunto de respostas educativas destinadas às crianças e aos jovens com dificuldades de aprendizagem profundas e persistentes, que não é possível superar com a aplicação de “medidas universais” nem, complementarmente, com a aplicação de “medidas seletivas”.
9. A gradatividade destas medidas de suporte à aprendizagem ocorre apenas no sentido da maior especificidade das respostas, da maior especialização dos recursos envolvidos e das maiores (e mais profundas) adaptações a introduzir no currículo.
10. Daqui resulta que as medidas “seletivas” se aplicam apenas quando as universais não são suficientes. Assim como, apenas se recorrerá às medidas “adicionais” quando as “seletivas” não forem suficientes. Todavia, note-se, não estamos perante níveis estanques de medidas de suporte, uma vez que qualquer criança ou aluno que usufrua de medidas “seletivas” pode usufruir também de medidas “universais”, da mesma forma que um outro que usufrua de medidas “adicionais” pode usufruir, simultaneamente, de medidas “seletivas” e / ou “universais”.
11. O Conselho faz notar que as “medidas universais” já se aplicam na generalidade das Escolas, correspondendo àquelas que hoje se designam por “apoio pedagógico acrescido”, “tutoria”, “assessoria pedagógica”,



“atividades de complemento curricular”, “diversificação curricular”, “grupos de nível”, etc.

C. OS INTERVENIENTES E RESPONSÁVEIS PELA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

12. O projeto em apreciação preconiza uma maior responsabilidade e uma mais decisiva intervenção das Escolas, na medida em que a decisão sobre a elegibilidade das medidas a adotar assentará, sobretudo, em critérios pedagógicos e será tomada pelos respetivos órgãos e estruturas de administração e gestão.
13. De facto, com a extinção da aplicação da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) para determinar a elegibilidade, e conseqüente elaboração do Programa Educativo Individual das crianças e dos jovens com dificuldades de acesso às aprendizagens e ao currículo, transfere-se para as Escolas, e para uma fundamentação eminentemente pedagógica, essa decisão.
14. Preconiza também um maior envolvimento dos pais e encarregados de educação no acompanhamento do percurso escolar dos seus filhos e educandos, nomeadamente na identificação das dificuldades, na definição e aplicação das medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão, na monitorização e na avaliação da respetiva execução.
15. Prevê ainda a intervenção da Administração Educativa¹ e das instituições que entretecem a Comunidade Educativa, nomeadamente os serviços de emprego e formação profissional, da segurança social e da saúde², no suporte à aprendizagem e inclusão.
16. O Conselho nota que muitas das medidas e dos recursos a disponibilizar às crianças e aos alunos com dificuldades no acesso ao currículo dependem de vários organismos e entidades exteriores à Escola e que o sucesso das medidas a aplicar em muito dependerá da disponibilidade e do grau de compromisso destas entidades.

¹ Vide n.º 6 do art.º 9.º, n.º 9 do art.º 10.º, n.º 2 do art.º 19.º e n.º 6 do art.º 25.º, do projeto em apreciação.

² Vide alínea b) do n.º 3 e n.º 5, ambos do art.º 11.º, n.ºs 2 e 3 do art.º 16.º, n.º 2 do art.º 17.º, art.º 18.º, n.º 3 do art.º 20.º e n.º 4 do art.º 21.º e art.º 31.º do projeto em apreciação.



17. Em concreto, as responsabilidades das Escolas, nomeadamente a conclusão em tempo oportuno do Relatório Técnico-Pedagógico, a elaboração do Programa Educativo Individual e do Plano Individual de Transição, bem como a constituição de grupos/turma com número de crianças/alunos inferior ao previsto e o próprio “procedimento de mobilização das medidas” previsto no art.º 22.º dependem, também, da disponibilidade, da tempestividade de resposta, do interesse e do empenho de organismos e entidades a elas exteriores.

D. OS EFEITOS SOBRE A ORGANIZAÇÃO INTERNA DAS ESCOLAS

18. O novo regime da “educação inclusiva”, em apreciação, vem criar duas novas estruturas no organograma das Escolas. Por um lado, cria-se a “**Equipa multidisciplinar de apoio à educação inclusiva**”, a qual não apenas exigirá e reforçará o trabalho colaborativo entre os docentes e os elementos dos serviços técnico-pedagógicos, como também implicará diretamente dois dos principais órgãos de gestão das Escolas: o Diretor e o Conselho Pedagógico. O envolvimento próximo do Diretor e do Conselho Pedagógico colocará, indiscutivelmente, este novo quadro de “suporte à inclusão” no topo da agenda pedagógica e organizativa das Escolas.
19. O Conselho faz notar que esta nova equipa multidisciplinar tem uma composição “permanente” bem definida - cinco docentes e um técnico superior - e conta com a participação pontual de vários outros docentes e técnicos. Estão também bem delineadas as vastas e complexas competências e atribuições.
20. Regista ainda que essa equipa multidisciplinar terá um espaço próprio para funcionar e os seus membros disporão de tempo nos seus horários para realizarem o trabalho necessário ao cumprimento das suas funções.
21. Todavia, o Conselho também regista que, no número 10 do art.º 9.º, se prescreve que o trabalho dos docentes na referida equipa será desenvolvido no tempo correspondente à “componente não letiva dos respetivos horários de trabalho”. Desta disposição resulta, sem margem para dúvidas, que cada



docente adstrito a esta nova estrutura apenas lhe poderá dedicar o tempo, necessariamente pouco, disponível na respetiva componente não letiva.

22. Por outro lado, cria-se também o “**Centro de apoio à aprendizagem**” (CAA), o qual visa *agregar todos os recursos materiais e humanos, bem como os saberes e competências existentes na Escola* para apoio à aprendizagem na sala de aula (em complemento ao trabalho do docente titular) e em qualquer outro contexto educativo.
23. Esta nova estrutura também necessitará de um espaço para sedear esses recursos materiais e humanos. No caso das Escolas que hoje dispõem das “unidades especializadas”, e dado que estas integrarão o CAA, este ficará sediado nas instalações que hoje estão adstritas às “unidades”. Todavia, nas Escolas onde não existem “unidades” - a esmagadora maioria - será necessário definir um espaço para o CAA, o qual, numa eficaz gestão de recursos por parte dos Diretores, poderá ser utilizado para acolher, também, a equipa multidisciplinar.
24. O projeto em apreciação define para esta nova estrutura (CAA) vários objetivos – mais precisamente três objetivos de caráter geral e seis de caráter específico – e ainda as várias formas de intervenção ou “ação educativa” (*vide* n.ºs 3, 4 e 5 do art.º 13.º).
25. O Conselho regista, todavia, que embora se preveja um CAA com nove objetivos bem definidos, a ocupar um espaço próprio e com o respetivo funcionamento a ser “acompanhado” pela equipa multidisciplinar, não se identifique com a mesma clareza nenhum responsável (individual ou equipa) pela sua gestão, nem pela sua organização e coordenação. Nem tão pouco se identificam quais os elementos da Escola que, em concreto, darão corpo e assumirão as responsabilidades pelas respostas a dar às crianças e aos alunos.
26. Ou seja, estamos perante uma nova estrutura que, convocando a “intervenção de todos os agentes educativos” (n.º 3, art.º 13.º) não identifica nenhum em particular, com exceção do “docente da educação especial”, nem lhes atribui funções específicas. Na verdade, o seu caráter difuso transparece na forma como é entendida: o n.º 1 do art.º 13.º



considera o CAA como uma “estrutura de apoio”; o n.º 4 do mesmo artigo, considera-o um “recurso organizacional”.

27. Os prazos estabelecidos para os procedimentos de identificação, mobilização e avaliação das medidas de suporte à aprendizagem a adotar são bastante mais curtos do que aqueles que estavam previstos no diploma a revogar, o que implicará um maior esforço de articulação, não apenas dos responsáveis escolares, mas também dos pais e encarregados de educação e das entidades e dos organismos aos quais, nos termos do próprio regime, a Escola vier a solicitar intervenção no processo.
28. Assim sendo, por mais efetiva e qualificada que seja a articulação, estando a ação das Escolas dependente da ação levada a cabo por agentes a ela externos e para a qual não se definem prazos, poderão as Escolas ser confrontadas com incumprimentos resultantes de causas que lhes não podem ser imputadas, com óbvios prejuízos para as crianças e os alunos.

E. O APOIO E A FORMAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS

29. Como se disse na introdução deste parecer, o projeto em apreciação estabelece uma nova abordagem da problemática das dificuldades de aprendizagem das crianças e dos alunos. Este novo quadro da “educação inclusiva” exigirá mais das Escolas e de todos os seus profissionais, docentes e não docentes, uma vez que se privilegiará a implementação das medidas, nomeadamente das “medidas adicionais” em contexto de sala de aula.
30. Embora esteja prevista, e bem, a disponibilização de um manual de apoio à “prática inclusiva” (*vide* art.ºs 31.º e 39.º), o Conselho regista que não se prevê nenhum dispositivo ou plano de formação sobre este novo regime da “educação inclusiva”, nem para o pessoal docente – e todo ele será chamado à ação – nem para o pessoal não docente que acompanhará a aplicação, sobretudo das “medidas adicionais”.



III – CONCLUSÕES

Em conclusão, no que concerne ao projeto de decreto-lei relativo ao regime da “educação inclusiva”, em apreço, o Conselho das Escolas é de PARECER que:

1. Quanto às linhas de força deste projeto, o Conselho revê-se na nova perspetiva de abordagem da “educação inclusiva”, cujo enfoque passa a ser dado ao contexto educativo e às medidas de suporte à aprendizagem de todas crianças e jovens, ao invés da categorização com base nas respetivas “necessidades educativas especiais”.
2. O Conselho considera útil a sistematização, no mesmo diploma, de um conjunto amplo de medidas e de intervenção multinível com vista à inclusão de todas as crianças e jovens.
3. Não obstante, reconhecendo serem diferentes a abordagem e os procedimentos, o Conselho sublinha o facto de a inclusão ser hoje prática comum em todas as Escolas, as quais aplicam as medidas previstas nos diversos níveis de intervenção.
4. Atualmente, nas Escolas públicas, as crianças e os alunos com necessidades educativas especiais ou com profundas limitações de aprendizagem são integrados, são acompanhados e são apoiados pelos respetivos profissionais.
5. Quanto ao tipo de intervenções, aos intervenientes e aos responsáveis pelas respostas que permitirão o acesso de todas as crianças e de todos os alunos às aprendizagens e ao currículo, o Conselho entende que o projeto em apreciação não concretiza suficientemente o nível de autonomia das Escolas referido no respetivo preâmbulo.
6. Assim sendo, entende o Conselho que devem ser as Escolas a definir a composição e a forma de funcionamento das estruturas de apoio, as medidas de suporte à aprendizagem a implementar nos diversos níveis de ensino, bem como os recursos humanos – docentes e não docentes – a afetar para lhes dar a competente resposta.
7. O Conselho vê com preocupação que muitas das medidas a disponibilizar às crianças e aos alunos, dependentes da ação e da decisão de terceiros, nomeadamente da Administração Educativa e de outras entidades externas



às Escolas, possam não ser disponibilizadas, de facto, ou não sê-lo em tempo oportuno, sempre em prejuízo dos que delas necessitam.

8. No que concerne à Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva (EMAEI), o Conselho entende que serão muitas as suas competências e responsabilidades pois, na verdade, não haverá uma única medida de suporte à aprendizagem que não seja identificada, monitorizada e avaliada pela EMAEI.
9. Por conseguinte, discorda que o trabalho que os docentes desta equipa, nomeadamente os elementos permanentes, têm de desenvolver se possa conter nas horas da respetiva componente não letiva. De facto, neste âmbito, o Conselho nota uma certa incoerência entre a importância que se quer dar a esta nova abordagem e a este regime da “educação inclusiva” e o tempo-horário de que os profissionais da principal estrutura que o implementará disporão para o efeito.
10. Quanto ao Centro de Apoio à Aprendizagem (CAA), o Conselho entende que não é possível criar-se uma estrutura com tão vastos objetivos, e com intervenções tão importantes a realizar, sem que sejam identificados os seus elementos e os seus responsáveis. Por conseguinte, defende que deve ser repensada a constituição e a coordenação do CAA.
11. Por fim, o Conselho entende que a implementação do novo “regime da educação inclusiva” deve ser antecedida, ou concomitante com a divulgação e o esclarecimento junto dos pais e encarregados de educação das crianças e dos alunos em cada Escola e com a execução de um plano de formação para o pessoal docente e não docente, que facilite a transposição do atual para o novo regime, em defesa dos interesses daqueles a quem se dirige.

Aprovado por unanimidade.

Centro de Caparide, S. Domingos de Rana, 13 de março de 2018

O Presidente do Conselho das Escolas



José Eduardo Lemos

