

Parecer sobre o projecto de Decreto-lei da Educação Especial e do Apoio Sócio-Educativo*

A Unidade de Investigação & Desenvolvimento Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (ULHT) não quer deixar de participar no debate público do Ante-projecto de Decreto-lei da Educação Especial e do Apoio Sócio-educativo, pois este é seguramente um dos principais indicadores para a avaliação da excelência dos Sistemas Educativos.

Por outro lado, a ULHT tem formação Pós-Graduada a nível da Formação Especializada em Educação Especial, de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Educativas e de Doutoramento, em parceria com a Université Lumière Lyon 2, tanto na área da Educação Especial como do Desenvolvimento e Políticas Educativas.

É pois neste contexto e com esta experiência que apresentamos um conjunto de questões que o documento suscitou, abordando-o simultaneamente quer no seu conteúdo "oculto", ou seja o que ele supõe e /ou pressupõe, quer no seu conteúdo explícito.

A análise não será demasiado exaustiva, por desnecessária, pois o que à partida se questiona são os princípios gerais do diploma e a actualidade dos seus conceitos.

1- Contextualização do anteprojecto de diploma sobre a Educação Especial e o Apoio Sócio-educativo

Assumindo-se como desenvolvimento da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei 46/86, de 14 de Outubro), o Governo apresenta um projecto de Decreto-lei que pretende regulamentar o atendimento a crianças e jovens com Necessidades Educativas Especiais (NEE).

A referência à Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) - Lei 46/86, de 14 de Outubro, apenas se pode entender por razões formais, pois não só o articulado que agora se formula enviesa os princípios orientadores consagrados nesse diploma, enquanto garante do direito à igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso escolares, como a proximidade da sua revisão mostra uma desarticulação e inconsistência no *timing* legislativo.

Ou o Governo pretende tomar medidas avulsas em matérias essenciais do Sistema Educativo antes da aprovação da nova Lei de Bases do Sistema Educativo, correndo o

risco de estas ficarem feridas de nulidade e/ou se reportarem a princípios já caducos, ou o Governo receia que o teor da nova Lei de Bases não venha a contemplar, no sentido que pretende, áreas de actuação que quer ver alteradas.

Em primeiro lugar, salienta-se o anacronismo e a inoportunidade de tal proposta, uma vez que apresenta o documento enformador da Educação Especial e do Apoio Sócio-educativo na ausência de uma Lei-Quadro, da qual decorra e faça uma unidade coerente e significativa. Esta matéria é de tal forma relevante que muitos consideram o indicador de excelência para avaliar os Sistemas Educativos.

Não é demais lembrar que Portugal tem, neste momento, os normativos de atendimento às crianças com NEE mais avançados da Europa e as práticas daí decorrentes, embora não sejam ainda as ideais, têm evoluído e estão também, neste momento, em fase de clara consolidação.

Assim, por dever de história e sobretudo de memória, é preciso fazer uma retrospectiva

* Parecer elaborado no âmbito do debate público sobre o referido projecto de Decreto-lei, apresentado pela UID - Observatório de Políticas de Educação e de Contextos Educativos. Participaram na redacção final do parecer, Rosa S. Duarte, Isabel Sanchez e Isabel Brites.

do que foi a "Educação Especial" em Portugal, reportando-nos a alguns momentos chave.

Em 1822 é dado o primeiro passo para a educação de pessoas com deficiência com a criação de um Instituto de Surdos e Cegos.

Durante o final do Século XIX e primeira metade do Século XX são criados diversos institutos, asilos e hospícios com fins assistenciais.

Em 1916 é criado o Instituto António Aurélio da Costa Ferreira (IAACF) que, em 1946 criou, em algumas Escolas Primárias, as "Classes Especiais" para atendimento das crianças com dificuldades de aprendizagem, competindo a este Instituto a orientação destas classes e a formação dos seus professores. Estas classes apresentavam já preocupações educativas e só desapareceram em 1986.

A partir de meados dos anos 50, nos anos 60 e, sobretudo, após 1975, face à incipiente resposta por parte dos serviços públicos e à não responsabilização por parte do Ministério da Educação pelo ensino de crianças e jovens deficientes, surgem movimentos associativos de pais de crianças com deficiência que criam escolas e outras estruturas de atendimento.

Em 1964 são criados os "Serviços de Educação de Deficientes" no Instituto de Assistência a Menores (IAM) na Direcção Geral de Assistência; é criado o Centro de Observação e Orientação Médico-Pedagógico (COOMP) e o Serviço de Orientação Domiciliária (SOD) para famílias com crianças cegas dos 0 aos 6 anos.

Esta situação de não responsabilização por parte do Ministério da Educação pelo ensino de crianças e jovens deficientes, isentando-os do dever de frequência da escolaridade, só viria a ser claramente ultrapassado, em termos legislativos, primeiro com a Lei nº 46/86, de 14 de Outubro, e depois com o Decreto-lei nº 35/90, de 25 de Janeiro, que torna a escolaridade obrigatória para todas as crianças em idade escolar, incluindo expressamente as crianças com Necessidades Educativas Especiais (NEE).

Entre 1965 e 1970, o IAM cria diversas escolas pioneiras para o ensino de deficientes, tal como em 1968 promove

experiências pioneiras de integração de alunos cegos nas escolas regulares.

Em 1973, com a Reforma de Veiga Simão, criam-se duas Divisões de Ensino Especial (DEE) no Ministério da Educação e inicia-se um processo de responsabilização deste Ministério com o ensino das crianças e jovens deficientes ou inadaptados.

Estas Divisões desenvolvem a sua actividade no âmbito da formação de professores e também na criação de estruturas regionais promotoras da integração nas escolas regulares de crianças portadoras de deficiências.

A partir de 1975, quer por razões internas relacionadas com a implementação da democracia em Portugal, quer por razões externas relacionadas com os movimentos mundiais no campo da educação das crianças e jovens deficientes, assistimos a uma evolução no sentido de uma crescente desvalorização de cada um e de uma maior abrangência da diferença individual e do seu valor educativo, tanto no que respeita aos aspectos conceptuais como normativos.

Neste campo merecem especial destaque:

- A Lei 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), que consagra o direito de todos à Educação, atribui ao Estado o dever de *criar condições para a igualdade de oportunidades no acesso e no sucesso (Artº2)*, e concebe a *Educação Especial como modalidade de educação escolar (Artº16)*, a realizar preferencialmente em estabelecimentos regulares de Ensino (Artº18) e assegura no Ensino Básico o apoio a alunos com NEE (Artº25).

- O Decreto-lei nº 35/90, de 25 de Janeiro, que institui a escolaridade obrigatória para todas as crianças em idade escolar, incluindo as crianças com NEE.

- O Decreto-lei nº 319/91, de 23 de Agosto, que define as disposições aplicáveis aos alunos com NEE que frequentam o ensino público.

- O Despacho Conjunto nº 105/97, de 1 de Julho, que regulamenta a prestação de

serviços de apoio educativo tendo em vista o sucesso educativo numa escola de qualidade para todos.

Do exposto se depreende que o percurso efectuado pela Ensino/Educação Especial em Portugal constituiu um caminho rico, vanguardista em muitos dos seus momentos (relembra-se que as primeiras integrações de alunos cegos em escolas regulares data dos finais da década de 60) e, por isso, o nosso país, que está na cauda da Europa em quase todos os indicadores da Educação, pode ser tido como referência positiva neste campo.

O percurso efectuado foi-se consolidando através de uma cada vez maior afirmação da prevalência do carácter eminentemente educativo a considerar na educação e no processo ensino/aprendizagem das crianças e jovens com NEE, por contraponto ao carácter eminentemente médico/clínico do início do século, bem como da dominante psicológica na década de 70.

2- Aspectos de natureza conceptual

O projecto que agora está em debate público, à partida, num articulado deveras complexo, prolixo e contraditório, mistura a definição da política de Educação Especial e do apoio sócio-educativo, com a gestão de recursos materiais e humanos.

A designação do objecto, "Educação especial e Apoio sócio-educativo", por si só, é algo controversa e retrógrada, no ano 2004, quando está em pleno movimento, em toda a Europa, a construção de uma escola inclusiva, numa perspectiva de Educação para Todos, uma educação de qualidade e de sucesso educativo para todos os alunos, independentemente da sua condição física, intelectual, raça ou religião, conforme a Declaração Mundial de Educação para Todos das Nações Unidas (UNESCO, 1990), princípios depois corroborados pela Declaração de Salamanca (1994) e pela Conferência de Dakar (UNESCO, 2000).

O conceito Educação Especial, decorrente de Ensino Especial, é um conceito surgido após o aparecimento do Warnock Report (1978), aquando do surgimento de um

outro conceito - Necessidades Educativas Especiais. São dois conceitos que englobam a mesma perspectiva: atendimento especial para alunos especiais, e constituíram um grande passo em frente no momento em que surgiram, já que permitiram perspetivar as aprendizagens dos alunos com deficiência com base nas suas necessidades educativas e não na decorrência do seu diagnóstico médico psicológico, bem como a sua integração nas escolas do ensino regular.

Uma palavra ainda quanto aos conceitos

Ao separar a Educação Especial (leia-se a que se aplica às crianças e jovens com NEE) - *consideradas essas as que decorrem de limitações ou incapacidades que se manifestam de modo sistemático e com carácter prolongado e inerentes ao processo individual de aprendizagem e de participação na vivência escolar, familiar e comunitária (Artº 5º -1) -*, bem como do apoio sócio educativo, destinados àqueles que têm Dificuldades na Aprendizagem, definindo-as como - *constrangimentos ao processo de Ensino Aprendizagem, de carácter temporário, que podem ser sanados nos termos daquele processo, através de medidas de apoio sócio-educativo, não reclamando, por isso, uma intervenção especializada de educação especial (Artº21) -*, o Governo assume, ao invés daquilo que a comunidade científica aponta, que para as dificuldades de aprendizagem não é necessária uma intervenção especializada. Bastariam medidas de "insistência" pedagógica. O fracasso destas medidas, implementadas na Europa nos anos 60, ditaria, no mínimo, a sua não assunção em 2004.

Acresce ainda que, com estes conceitos, o Governo se desresponsabiliza de intervenção especializada em cerca de 40% dos alunos que hoje em dia beneficiam deste apoio.

Ao colocar o apoio sócio-educativo como integrante da acção social escolar, o Governo torna explícito que as dificuldades de aprendizagem são um problema dos grupos sociais mais desfavorecidos e agrava esse desfavorecimento pela sua exclusão de um atendimento mais qualificado.

Falar de “não discriminação” (p. 1, p.11 – art.º 3.º) quando se afirma que a “educação especial e o apoio sócio educativo” se centram “nas crianças e jovens com necessidades educativas especiais ou com dificuldades de aprendizagem” (art.º 4.º) e que se consideram “necessidades educativas especiais as que decorrem de limitações ou incapacidades que se manifestam de modo sistemático e com carácter prolongado (...) decorrentes de factores limitadores endógenos (...) resultantes de perda ou anomalia, congénita ou adquirida, ao nível das funções ou das estruturas do corpo, nos domínios auditivo, visual, cognitivo, comunicacional, incluindo ao nível da linguagem e da fala, emocional, motor e da saúde física” (art.º 5.º), é no mínimo preocupante.

A discriminação começa no momento em que se categorizam e rotulam as crianças e jovens e, de acordo com o rótulo, têm a sua resposta.

Talvez seja difícil para quem sempre olhou para o deficiente, e não para a pessoa, descobrir a pessoa que se esconde ou é escondida pela deficiência e chegar à conclusão que os cegos ou os surdos ou os autistas... não são iguais entre eles.

É necessário retirar o rótulo para chegar à pessoa, ao seu potencial e às suas dificuldades, que é o contrário do que preconiza o articulado na sua secção II – Organização da Educação Especial.

3 - Aspectos de natureza operacional

Ao invés do preconizado por toda a comunidade científica e contra as recomendações das diversas Declarações Internacionais, reaparecem as instituições de Educação Especial com o papel de promoverem o cumprimento da escolaridade obrigatória das crianças e jovens portadores de deficiência.

As Unidades Especializadas, tal como aparecem referidas, sem indicação do seu modo de funcionamento ou da população a que se destinam, levam a temer o retorno das classes especiais desaparecidas, por desajustadas e incongruentes, já em 1986.

As Escolas de Ensino Regular que nos últimos 15/20 anos foram levadas a encontrar, no seu seio, as respostas educativas adequadas às crianças e jovens portadores de NEE (deficientes ou não) que as frequentavam, vêem agora a sua autonomia pedagógica limitada ao mesmo tempo que se vêem privadas de recursos materiais e humanos até agora ao seu dispor. Referimo-nos aos professores especializados, aos psicólogos e outros técnicos dos SPOs que passarão a depender de uma macro-estrutura alheia à Escola, os Centros de apoio Sócio-educativo (CASE).

As redes locais, a instituir por portaria conjunta dos ministros das Finanças, da Justiça, da Saúde e da Segurança Social, e os Centros de apoio Sócio-educativo (CASE) poderiam e deveriam constituir as equipas de retaguarda pluridisciplinares, de carácter exclusivamente técnico-científico, não administrativo, há muito exigidas por todos os intervenientes da Educação Especial, dos Pais aos Professores e às Escolas.

Tal facto, porém, é manifestamente impossível pois aos CASE estão-lhe atribuídas tantas competências de natureza técnico/científica e administrativa, que praticamente esgotam as letras do alfabeto internacional.

Clarificando, esta estrutura, embora de cariz regional, deverá assegurar através de um coordenador e um eventual adjunto, todas as tarefas, no âmbito da EE, até agora cometidas às DREs, às ECAEs às Escolas, aos SPOs, aos Professores, aos Psicólogos, entre outros.

É, obviamente, impossível que uma estrutura com este “peso” funcione e seja eficaz.

Conclusão

Por razões já aduzidas, reafirmamos:

- a inoportunidade e inutilidade do aparecimento deste projecto de diploma;
- o desajustamento da retoma da prevalência dos critérios médicos dos séculos XIX e XX sobre os critérios de natureza pedagógica;
- o carácter anacrónico do projecto dado que não se enquadra, nem é enquadrado por nenhuma Lei de Bases;

- o carácter redutor do documento, por retirar o apoio especializado às crianças e jovens com Dificuldades de Aprendizagem, o que vai aumentar o insucesso e abandono escolar;
- o carácter centralizador e desnecessariamente burocrático do projecto de Diploma.

Nota Final

Nem sempre as crianças com Necessidades de Saúde Especiais (NSE) têm Necessidades Educativas Especiais (NEE), e nem sempre as Necessidades Educativas Especiais advêm de problemas de saúde, sendo certo que um Sistema Educativo, que se queira de qualidade e para todos, a todos tem de responder com igual qualidade, justiça e indiscriminação.

Não obstante, no enquadramento do projecto se referenciem normas e princípios internacionais, o Governo esqueceu as Declarações Internacionais subscritas por Portugal que valorizam a Educação para Todos e a Escola Inclusiva (Warnock Report 1978, a Declaração Mundial da Educação para Todos de Março de 1990, em Jomtien na Tailândia, a Resolução tomada em 31 do mesmo mês pelos Ministros da Comunidade Europeia, entre outras).

O Governo esqueceu, também, que uma Escola Inclusiva é aquela que é para todos, sem exclusão de ninguém, que se modifica para se adaptar a cada um dos seus alunos, criando estratégias e actividades que promovam o sucesso. Aquilo que agora é apresentado vai no sentido contrário, negando aquilo que a Escola inclusiva tem de mais genuíno e comprometendo a igualdade de direitos e de oportunidades.

Afirmar isto é afirmar igualmente que, para que os desígnios da Escola Inclusiva se cumpram, é necessário investir na Escola, na formação dos seus professores e demais agentes educativos; é necessário afectar mais recursos materiais e humanos e reforçar a autonomia da-Escola, pois é aí que devem estar as respostas e todos os alunos, com ou sem NEE.