

Título

O papel dos atores institucionais na implementação do Regime Legal da Educação Inclusiva (DL 54/2018)

Resumo

O Regime Legal da Educação Inclusiva (DL 54/2018) inclui pela primeira vez em Portugal, a diversidade das características de todas/os as/os alunas/os num único normativo legal, estabelecendo um *continuum* de medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão (MSAI) disponíveis para todas/os. A presente comunicação insere-se no âmbito do projeto de doutoramento “Educação Inclusiva: Políticas e Apropriações”, que tem o objetivo de estudar: apropriações do conceito de educação inclusiva; práticas escolares reconhecidas pelos professores como promotoras da participação da comunidade educativa na implementação das medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão; e perceções de estudantes que usufruem de adaptações curriculares significativas, das suas famílias e de *stakeholders* externos sobre as suas experiências de participação no processo de implementação das MSAI.

Palavras-Chave

Educação Inclusiva, Políticas educativas, Apropriações, Participação.

O Regime Legal de Educação Inclusiva (DL 54/2018)

A *educação inclusiva*, conceito que tem vindo a ser redefinido por vários autores e organizações com relevância política para a educação, e recentemente atualizado pela UNESCO (2017) como o fortalecimento da capacidade das escolas se afirmarem como contextos culturalmente mais significativos para todos os alunos, promovendo a sua participação na construção do seu projeto educativo, é objetivo central da agenda política nacional e internacional (DGE, 2018). A Declaração de Lisboa sobre a Equidade Educativa (ISEC, 2015) recomendou alterações no sistema educativo português, como o aumento da participação dos diferentes atores educativos, a valorização da diversidade e a promoção de comunidades abertas. Em 2017, a Comissão Europeia apontou a necessidade de mudanças nas políticas e práticas dos sistemas educativos (European Commission, 2018). É nesta conjuntura, que em 2018, é publicado em Portugal o Regime Legal da Educação Inclusiva – RLEI (DL 54/2018, de 6 de julho), que abandona a visão compartimentada de educação regular *versus* educação especial, estabelece um *continuum* de medidas de suporte à aprendizagem e à inclusão (MSAI) para todas/os as/os alunas/os e convoca diferentes atores educativos (professores, estudantes, encarregados de educação e *stakeholders* externos) para a sua implementação – aspetos destacados positivamente pela UNESCO (2020) no *Global Education Monitoring Report 2020*¹. Este texto legal consigna momentos formais para a participação destes atores educativos, fornecendo condições para que as escolas se afirmem como contextos politicamente mais democráticos (Trindade & Cosme, 2010) em que a educação inclusiva é perspetivada como um objetivo de toda a comunidade. Isto implica alterações no modo como a escola se organiza e nas práticas escolares das/os professoras/es no que concerne aos tipos de participação que promovem, que depende da apropriação que fazem do conceito de educação

¹ Relatório da UNESCO que analisa o desenvolvimento do ODS 4 e a matéria da educação de outros ODS.

inclusiva, concordando-se que a implementação de uma política educativa é um processo de construção de sentido (Spillane, 2004) a partir das interpretações sociais, culturais e emocionais dos atores políticos (Maguire, Braun & Ball, 2015).

Modelos teóricos para a compreensão do papel dos atores institucionais na implementação da educação inclusiva

A participação no processo educativo é o meio pelo qual os atores educativos se consciencializam dos seus próprios interesses e papéis (Machado, 1982), podendo constituir-se agentes da mudança social. O exercício participativo, de acordo com Delgado (2006), promove a transformação da sociedade porque quanto maior é a participação maior é a autoria nas decisões tomadas, logo maior é o sentimento de pertença e de vinculação a essas decisões, diminuindo a probabilidade de situações de inadaptação e mesmo de exclusão social, fenómeno provocado pela não realização sistemática de algumas ou de todas as dimensões da auto realização dos sujeitos [estudantes], ao nível do *ser*, do *estar*, do *fazer*, do *criar*, do *saber* e do *ter* (Amaro, 2000).

A Community of Researchers on Excellence for All (CREA) identificou 5 tipos de participação da comunidade educativa – informativa, consultiva, decisiva, avaliativa, e educativa – e associou os dois primeiros tipos de participação a poucas oportunidades de promoção do sucesso escolar e de inclusão, e os três últimos tipos de participação, por ordem crescente, a maiores oportunidades de sucesso escolar e de inclusão (CREA, 2016). Constitui objetivo desta investigação promover oportunidades de reflexão com as escolas sobre o(s) tipo(s) de participação que promovem através da interpretação e da tradução que fazem das políticas, no sentido de se aproximarem cada vez mais da escola e da garantia do sucesso e da inclusão de todos/as.

Stoer e Magalhães (2005) apresentaram um quadro teórico de modelos de inclusão tendo em conta o percurso das políticas educativas e sociais nas sociedades ocidentais. Os autores assumem a existência de quatro modelos e definem-nos de acordo com noções/perceções sobre a diferença. No *modelo etnocêntrico* apresentam a conceção de que “o outro é diferente devido ao seu estado de desenvolvimento (cognitivo e cultural)”; no modelo da tolerância, que “o outro é diferente, mas a sua diferença é lida através de um padrão que reconhece essa diferença como legítima (a ser tolerada)”; no modelo da generosidade, que “o outro é diferente e essa diferença é assumida como uma construção do próprio Ocidente”; e no modelo relacional, finalmente, que “o outro é diferente e nós também somos! A diferença está na relação entre diferentes.” (*idem*, p. 138). Tenciona-se contribuir para a reflexão crítica dos participantes [professores] sobre os modelos em que se situam as atuais políticas educativas para a inclusão e em que modelos situam as suas práticas na relação com as diferenças, colaborando para que projetem conscientemente a sua ação em razão do efetivo exercício da cidadania das/dos estudantes, especialmente daquelas/es que apresentam barreiras à aprendizagem e à participação.

Para Trindade e Cosme a natureza dos projetos educativos pode ser compreendida em função de três paradigmas pedagógicos, o da instrução, o da aprendizagem e o da comunicação (Trindade e Cosme, 2010), que “exprimem três modos distintos de pensar o que se entende por educar nas escolas” (Trindade e Cosme, 2016, p. 1032). O primeiro sintetiza uma forma escolar prescrita, através de uma “standardização curricular e da adoção de estratégias de homogeneização pedagógica cujos resultados se garantiam através de um programa de avaliação que se assumia como a finalidade do trabalho educativo a realizar” (*idem*, p. 1035); o paradigma da aprendizagem surge em oposição a esta gestão standardizada e burocrática do currículo e propõe que “o ato de aprender se encontra mais relacionado com o desenvolvimento de competências cognitivas e relacionais do que com a apropriação de conteúdos construídos” (Trindade e Cosme, 2010, p. 44) e determinados por outros; e, por último, o paradigma da comunicação emerge da necessidade de despolarização dos paradigmas anteriores centrando-se na gestão da relação estabelecida entre esses dois pólos, i.e., entre as singularidades e possibilidades dos alunos em formação e a reflexão sobre o património cultural, com inegável importância social, em que a aprendizagem ocorre

através da proposta de desafios culturais relevantes que ocorrem quando se resgata “a cultura do seu papel de variável dependente do desenvolvimento psicológico dos indivíduos, para lhe outorgar, pelo contrário, um papel nuclear” (Trindade e Cosme, 2010, p. 64). Será no paradigma de comunicação que teoricamente se poderá enquadrar o RLEI, na medida que cria condições para que as escolas assumam “decisões curriculares capazes de suscitar um trabalho de formação culturalmente significativo” e invistam em “atividades e estratégias que estimulem a inteligência, a autonomia solidária e a participação dos seus alunos (...)” (Cosme, 2018, p. 7) mas será importante explorar em que paradigmas se situam as conceções locais e as práticas escolares dos contextos investigados.

Metodologia

A partir da assunção de que o processo de implementação de políticas educativas se afasta do modelo de engenharia social, que parte do princípio da causalidade em que o texto político determina as práticas e os efeitos (Stoer e Magalhães, 2005), mobilizamos para o desenvolvimento da investigação o dispositivo teórico-metodológico do Ciclo de Políticas de Stephen Ball (1994), que pressupõe uma caracterização da política investigada com a discussão de aspetos históricos, legislativos, discursivos e político-ideológicos (Ball, Maguire e Braun, 2012) que a contextualizam e a concetualizam a partir de cinco contextos de atuação. Esta é uma abordagem crítica e pós-estruturalista que defende que a política se desenvolve com a participação e interação entre grupos de pessoas que constroem e constituem a própria realidade (Veiga, 2012), recusando a ideia de que a estrutura é que vai definir a política e o processo político. Será a partir da análise dos cinco contextos da política investigada que esperamos responder aos objetivos da investigação.

Reconhecendo que as escolas são organizações altamente complexas e diferenciadas internamente (Braun, Maguire & Ball, 2010) e que se pretende analisar como os atores de realidades escolares diferentes atuam no processo de implementação do DL54/2018, a estratégia adotada nesta investigação é o estudo multicase, pretendendo-se interpretar e compreender as significações dos investigados nos contextos em que interagem (Amado, 2017). A investigação realiza-se em dois Agrupamentos de Escolas parceiros do Observatório da Vida das Escolas (estrutura de investigação do Centro de Investigação e Intervenção Educativas da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto) que refletem realidades socioeducativas distintas. Como técnicas de recolha de dados planificámos recorrer a análise documental, entrevistas semiestruturadas e grupos de discussão focalizada; e como técnicas de análise dos dados pretendemos mobilizar a análise temática dos dados e construir um mapa concetual para cada estudo de caso.

Considerações finais

Os processos de inclusão dos alunos com barreiras à aprendizagem e à participação no sistema educativo decorreu de formas diferentes nos vários países europeus, impulsionando um estudo levado a cabo pela European Agency for Development in Special Needs Education – EADSNE⁶ (2003). Este estudo permitiu agrupar as políticas de educação inclusiva em três categorias que se apresentam por ordem decrescente de grau de inclusão: (1) “*one-track approach*”, (2) “*multi-track approach*” e (3) “*two-track approach*”. A primeira categoria diz respeito aos países que desenvolvem políticas voltadas para a inclusão de todos os alunos no mesmo sistema educativo e realiza-se através de um conjunto de serviços que intervém nesse sistema (o único); a segunda engloba os países que têm uma abordagem múltipla para a inclusão, com a existência de respostas educativas diferenciadas para a educação especial e para a educação regular; e na terceira categoria incluem-se os países que têm em vigor dois sistemas educativos, um para alunas/os que

apresentam barreiras à aprendizagem e à participação do currículo nacional e outro para as/os que não as apresentam (EADSNE, 2003).

Atualmente, em Portugal, a política orientadora para a educação inclusiva aproxima-se cada vez mais da categoria “*one-track approach*”, sendo que o RLEI anuncia uma série de medidas educativas de acordo com as necessidades específicas de cada aluna/o, descompartmentalizando a educação regular e a educação especial. Já o DL 3/2008 se afastava mais desta categoria, porque embora apelasse a uma política de inclusão global integrada, restringiu a educação inclusiva a crianças e jovens com BAP (as que, segundo os parâmetros da CIF, se apresentavam dentro do espectro das NEE), parecendo demarcar o lugar da educação especial dentro de outro lugar, a escola, que durante dez anos interpretou esta proposta política e a traduziu em práticas que se incorporaram na sua cultura organizacional, partilhada nos *pressupostos básicos* dos atores escolares. Estes pressupostos são um dos *níveis de cultura* de Shein (1992), que é definido pelo autor como algo que se tornou garantido no seio da organização e por Argyris e Shon (1996) como “*teorias-em-uso*”, i.e., assunções implícitas que guiam as práticas e que tendem a ser “intocáveis”, na medida que não são confrontadas e debatidas durante muito tempo, tornando-se difícil alterá-las de um momento para o outro. Tal parece corresponder à noção de *habitus* de Bourdieu (1983), um sistema aberto de disposições, ações e percepções que os indivíduos adquirem com o tempo em suas experiências sociais (Socha, 2010).

Nesta linha, mesmo que o paradigma de educação inclusiva plasmado no RLEI teoricamente se aproxime do modelo relacional (Stoer e Magalhães, 2005) ou do paradigma da comunicação (Trindade e Cosme, 2010), isso não constitui uma conquista definitiva e irreversível do texto legal, na medida que será sempre um processo sujeito a oscilações que só se concretiza verdadeiramente no contexto das práticas (Lima, 1992). Como exemplo, reporta-se o estudo de Whitburn (2015) sobre a inclusão de alunas/os com deficiência nas escolas, realizado em dois contextos escolares, um na Austrália e o outro em Espanha, que concluiu haver uma descontinuidade epistemológica entre as culturas e as práticas, dado que os discursos dos atores educativos refletiam uma cultura inclusiva socialmente aceite que não era observada nas práticas. Assim, cremos que dependerá essencialmente do modo como os atores escolares interpretam o texto legal do RLEI e das práticas que produzirem, que este paradigma de inclusão se legitimará no terreno, sendo que, independentemente da política educativa orientadora, é com a mudança das práticas que a cultura da escola se transforma e que o sistema educativo se aproximará ou afastará da categoria “*one-track approach*”.

Ao estudarmos as apropriações que os sujeitos fazem do texto político, ou seja, como este é (re)significado e traduzido, um processo de investigação associado a elementos relacionais, contextuais e interpretativos, procuramos compreender as significações que estes “colocam nas próprias ações, em relação com os outros e com os contextos em que e com que interagem” (Amado, 2017, p. 42). Pretende-se que o exercício desse questionamento contribua para a conscientização [na conceção de Freire (2006)] sobre o seu papel na produção da política, reconhecendo os aspetos que estão aparentemente normalizados e que podem constituir-se fatores de exclusão, assumindo-se vigilantes da sua ação e capazes de gerar mudanças suficientemente fortes para a “transformação da sociedade, de modo a alcançar-se a verdadeira autonomia da humanidade” (Amado, 2017, p. 55). Estas intenções da investigação coadunam-se com os pressupostos teóricos do paradigma socio-crítico. Entre os autores que estudamos cuja obra enquadrámos no espectro deste paradigma, prevemos refletir sobre a relação de proposições teóricas freirianas com os elementos empíricos da investigação, como a escola libertadora [no que concerne à construção de projetos que se constituam num *conhecimento poderoso* (Young, 2010) para as/os alunas/os], à praxis e à conscientização [de professores, encarregados de educação e *stakeholders* sobre o seu papel no desenvolvimento das políticas educativas], defendendo-se que “um processo educativo só é libertador se for realmente partilhado por todos os elementos em jogo” (Freire, 2018, p. 162), o que implica trazer à colação a “redistribuição do poder de palavra e de interlocução a quem se distancia, de tantas maneiras, dos centros decisórios.” (Monteiro, 2019, p. 72).

Contributos da investigação

É finalidade deste trabalho reconhecer como estão as escolas a apropriar-se da política educativa do RLEI e a promover a participação da comunidade educativa neste compromisso da educação enquanto projeto comum, arrolando os aspetos que contribuem para a reprodução e para a transformação das práticas sociais e visando o empoderamento dos sujeitos participantes enquanto coprodutores da política.

A investigação tem o objetivo de contribuir para o aprofundamento da análise do processo de construção de políticas educativas nos contextos escolares, estudando-se o papel dos atores institucionais na definição das políticas e a relação entre a apropriação da política e a produção de práticas promotoras da democratização da escola, da inclusão e da justiça social, indo ao encontro dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 (Garantir uma educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos) e o 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis), da Agência 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU).

Referências bibliográficas

Amado, J. (2017). A investigação em educação e seus paradigmas. In Amado, João (Coord.), *Manual de investigação em educação* (3a ed.). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Argyris, Chris & Schon, Donald (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*. Massachusetts: Addison-Welsey Publishing Company.

Ball, S. (1994). *Educational reform: A critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press.

Ball, S., Maguire, M. & Braun, A. (2012). *How schools do policy: policy enactments in secondary schools*. Abingdon: Routledge.

Bourdieu, Pierre (1983). *Sociologia*. São Paulo: Ática.

Braun, A., Maguire, M. & Ball, S. (2010). Policy enactments in the UK secondary school: Examining policy, practice and school positioning. *Journal of Education Policy*, 25, 547–560.

DGE (2018). *Para uma Educação Inclusiva: Manual de Apoio à Prática*. Retirado de https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EEspecial/manual_de_apoio_a_pratica.pdf

European Agency for Development in Special Needs Education – EADSN (2003). *Special Needs Education in Europe*. Odense, Denmark. Retirado de https://www.european-agency.org/sites/default/files/special-needs-education-in-europe_sne_europe_en.pdf

Freire, P. (1977). *Educação política e conscientização*. Lisboa: Livraria Sá da Costa.

Freire, P. (2006). *Pedagogia da Esperança*. (13ª Ed). Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Freire, P. (2018). *Pedagogia do Oprimido* (3ª Ed.). Porto: Afrontamento.

ISEC (2015). Declaração de Lisboa sobre Equidade Educativa. Acedido a 22 de março de 2019, em: <http://isec2015lisbon-pt.weebly.com/declaracao-de-lisboa-sobre-equidade-educativa.html>

Lima, Licínio (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Universidade do Minho.

Maguire, M., Braun, A. & Ball, S. (2015). 'Where you stand depends on where you sit': the social construction of policy enactments in the (English) secondary school, *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*. Vol. 36 (4), 485-499, DOI: 10.1080/01596306.2014.977022

Monteiro, H. (2019). Investigação, Transformação e “Palavramundo”. Novos e velhos desafios ético-metodológicos. In Araújo, Helena (Ed). *Celebrando Paulo Freire: Novos e Velhos Desafios na Educação*. Porto: Edições Afrontamento/Centro de Investigação e Intervenção Educativas.

Schein, Edgar H. (1992). *Organizational culture and leadership*. (2a Ed.) San Francisco: Jossey-Bass

Socha, Eduardo (2010). Pequeno glossário da teoria de Bourdieu. Pierre Bourdieu. *Revista Cult*. No 128. Março. Retirado de <https://revistacult.uol.com.br/home/>

Spillane, J. (2004). *Standards deviation: How schools misunderstand education policy*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Retirado de [https://books.google.pt/books?hl=en&lr=&id=WZWdOhn5clUC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Spillane,+J.+\(2004\).+Standards+deviation%3B+How+schools+misunderstand+education+policy.+Cambridge,+MA:+Harvard+University+Press.&ots=F5TPI3S7Nb&sig=yIhLYTD8xN3tFFZCdM39ZnLZ0Gs&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.pt/books?hl=en&lr=&id=WZWdOhn5clUC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Spillane,+J.+(2004).+Standards+deviation%3B+How+schools+misunderstand+education+policy.+Cambridge,+MA:+Harvard+University+Press.&ots=F5TPI3S7Nb&sig=yIhLYTD8xN3tFFZCdM39ZnLZ0Gs&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

Stoer, S. & Magalhães, A. (2005). *A Diferença Somos Nós – A Gestão da Mudança Social e as Políticas Educativas e Sociais*. Porto: Edições Afrontamento

Trindade, R. & Cosme, A. (2010) *Educar e Aprender na Escola - Questões, desafios e respostas pedagógicas*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

UNESCO (2017). *A guide for ensuring inclusion and equity in education*. Consultado em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248254>

UNESCO (2020). *Global Education Monitoring Report Summary 2020: Inclusion and education: All means all*. Paris: UNESCO. Retirado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373721>

Veiga, A. (2012). Bologna 2010. The Moment of Truth?. *European Journal of Education*, Vol. 47, No. 3.

Whitburn, Ben (2017). The subjectivities of ‘included’ students with disabilities in schools. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*. Vol: 38 (4), 485- 497, DOI: 10.1080/01596306.2015.1105787

Young, M. (2010). *Conhecimento e Currículo. Do socioconstrutivismo ao realismo social na sociologia da educação*. Porto: Porto Editora.