



## Decreto-lei 54/2018: para uma educação realmente inclusiva?


### *Decree-law 54/2018: toward a truly inclusive education?*

[10.29073/naus.v7i1.906](https://doi.org/10.29073/naus.v7i1.906)

Recebido: 29 de abril de 2024.

Aprovado: 19 de maio de 2024.

Publicado: 27 de junho de 2024.

Autor/a: Gianna Merki , FCSH — Universidade Nova de Lisboa, Portugal, [giannamerki@gmail.com](mailto:giannamerki@gmail.com).

#### Resumo

O presente artigo visa analisar o tema da inclusão escolar em Portugal decorrente da implementação do *Decreto-lei 54/2018* — que estabelece o regime jurídico da educação inclusiva em Portugal, tendo por base o artigo de Araujo, D. & Bezerra, G. (2011), *De volta à Teoria da curvatura da vara — a deficiência intelectual na escola inclusiva* *Educação em revista*; 27(2), 277–302, que promove uma reflexão crítica em torno das potenciais contradições no tratamento da deficiência intelectual, na escola, considerada inclusiva, no Brasil, e como inspiração a obra de Sennett, R. (2018), *Juntos, os rituais, os prazeres e a política de cooperação* (4.<sup>a</sup> edição), sendo especialmente considerados os capítulos 4 e 5 deste, que exploram a cooperação à luz de aspetos antropológicos, históricos, sociológicos e políticos. Pretende-se averiguar, com base nos referidos artigos, se o DL 54/2018 poderá, ou não, dar totalmente resposta aquilo a que se propõe.

**Palavras-Chave:** Cooperação; DL 54/2018; Educação Inclusiva.

#### Abstract

This article aims to analyze the theme of school inclusion in Portugal resulting from the implementation of Decree-law 54/2018 — which establishes the legal framework for inclusive education in Portugal, based on the article by Araujo, D. & Bezerra, G. (2011), *De volta à Teoria da curvatura da vara — a deficiência intelectual na escola inclusiva* *Educação em revista*; 27(2), 277–302, which promotes a critical reflection on the potential contradictions in dealing with intellectual disability in schools considered inclusive, in Brazil, and drawing inspiration from Sennett, R. (2018), *Juntos, os rituais, os prazeres e a política de cooperação* (4<sup>th</sup> edition), especially considering chapters 4 and 5, which explore cooperation in light of anthropological, historical, sociological, and political aspects. The aim is to determine, based on the articles, whether DL 54/2018 can or cannot fully meet its intended goals.

**Keywords:** Cooperation; DL 54/2018; Inclusive Education.

Araújo e Bezerra (2011), tendo por base uma perspetiva emancipatória, procuram, através das premissas filosóficas da pedagogia histórico-crítica, aprofundar a questão, lembrando a falta de reflexão filosófica no âmbito educacional em favor “do senso comum ou daquilo a que se chama *praxis utilitária cotidiana*” (Kosik, 2002, citado por Araújo e Bezerra, 2011, p. 4), tornando-se o politicamente correto e o aparente mais relevante do que a essência da realidade em si. É feita também, nesta sede, referência a Gramsci e à importância da consciência crítica própria, por oposição à mecanicidade que nos é imposta exteriormente.

Para apoiar os aspetos fundamentais da sua crítica, os autores baseiam-se nas três teses base de Saviani (Saviani, 2000) para a compressão crítica da educação, assentes na Teoria da curvatura da vara, a saber: que a pedagogia da essência, isto é, filosófica e tradicional, tem um carácter revolucionário, por oposição à pedagogia da existência, nova pedagogia que teria um carácter reacionário — aqui adaptando ao contexto em questão, a primeira corresponderia à pedagogia especial e a segunda à de inclusão; que existe um carácter mais científico do método tradicional (pedagogia especial) face a uma pseudocientificidade dos novos métodos (proposta inclusiva); e que, quanto mais se fala em democracia na escola, menos esta é democrática e vice-versa. A teoria da curvatura da vara, que serve de premissa e metáfora para a reflexão, terá, de acordo com Althusser (Saviani, 2000, p. 37,



citado por Araújo e Bezerra, 2011, p. 281), origem em Lenin que, quando criticado, por ter posições radicais, assinalou que “quando a vara está torta, ela fica curva de um lado e se você quiser endireitá-la, não basta colocá-la na posição correta, é preciso curvá-la para o lado oposto” (Saviani, 2000 p. 37, citado por Araújo e Bezerra, 2011, p. 281). Assim, é necessária a profunda reflexão crítica e filosófica até ao ponto contrário, para endireitar a visão.

O caráter reacionário da pedagogia da inclusão, em relação à pedagogia especial, baseia-se no facto de que esta assenta no caráter espontâneo e não científico de trabalho que terá levado à inserção irresponsável dos alunos na escola regular, sem metodologia apropriada e sem reconhecimento das diferenças do ponto de partida de cada um. Consequentemente, dada a aplicação de uma perspetiva politicamente correta, que visa impedir as distinções para manter a igualdade, dá lugar a uma maior exclusão do que inclusão. Resumindo-se a parecer bem, sem concretizar o conteúdo essencial, o desenvolvimento cognitivo e pessoal melhor possível para estes alunos facilmente se torna antidemocrático. Por outro lado, a pedagogia especial tinha maior conhecimento científico e técnico, focava-se num atendimento mais individual com metodologias, técnicas e recursos específicos para que estes alunos pudessem apropriar-se, o mais possível, do saber elaborado, facultando-lhes, ao mesmo tempo, bases para o seu próprio empoderamento pessoal e do dia a dia.

Relativamente à aplicação da terceira tese da curvatura da vara de Saviani, respeitante a um fundamento político e à democracia nas escolas, um dos temas centrais é o do questionamento da igualdade ou pseudoigualdade, parte da proposta inclusiva. Enquanto o combate ao preconceito é essencial, a atual não diferenciação dos alunos no ponto de partida não beneficia ninguém e até prejudica o acesso destes alunos ao conhecimento elaborado à sua medida, ao seu desenvolvimento cognitivo e ao pleno exercício da cidadania e da sua inserção social e laboral (Araújo e Bezerra, 2011, p. 11).

Os autores não glorificam necessariamente a pedagogia especial face à pedagogia inclusiva e apenas referem considerá-la revolucionária, na perspetiva de um acompanhamento metodológico individual adequado, facultando aos alunos o “saber-fazer” e colocando o foco nas suas necessidades complexas. Realçam os aspetos positivos de uma pedagogia face à outra, sob a égide da teoria da curvatura da vara, para que esta possa assim ser endireitada e para que a realidade possa ser vista com maior clareza. É assumido que a solução ideal não é a do regresso a instituições separadas e que o equilíbrio da vara não se encontra em nenhum destes aspetos (nem na pedagogia especial, nem na proposta inclusiva). A inclusão escolar e a participação dos alunos com deficiência intelectual são tidas como imprescindíveis e justas, apesar de não terem sido levadas a cabo da melhor forma, conforme abordado anteriormente. É, na verdade, essencial que não haja uma oposição, mas sim uma relação dialética e não uma falta de diálogo entre ambas, encontrando-se uma coerência entre a competência técnica e a inclusão, sendo o ponto central a aceitação do ponto de partida diferente dos alunos, de forma a haver assim lugar a mais igualdade no ponto de chegada. “Nem toda a diferenciação é excludente, nem toda a igualdade é, de facto, inclusiva” (Araújo e Bezerra, 2011, p. 13).

Examinado o artigo que serve de base a este trabalho, entramos então na análise específica do [DL 54/2018](#) que estabelece o regime jurídico da educação inclusiva em Portugal. Este teve por base um grupo de trabalho que elaborou um levantamento de problemas ao nível de inclusão e procurou soluções no âmbito da educação, saúde e inclusão social e, como resultado prático, um [manual de apoio para a educação inclusiva](#) previsto no art.º 32.º. Uma das principais diferenças com o regime anterior prende-se com a não categorização e com a não referência ao termo NEE, por ser considerada discriminatória - “afasta-se a conceção de que é necessário categorizar para intervir”.

O [Decreto-lei](#) estatui, como prioridade da ação governativa, a inclusão social e a escola inclusiva para todos, independentemente da situação pessoal e social, baseando-se na definição da UNESCO (2009), que assenta na resposta “à diversidade de necessidades dos alunos através do aumento da participação de todos na aprendizagem e na vida da comunidade escolar”. O mesmo postula que, no centro da atividade da escola, estão o currículo e as aprendizagens e, consequentemente, o acesso de cada aluno aos mesmos. De acordo com o seu art.º 1.º, n.º 1, “estabelece os princípios e as normas que garantem a inclusão” e no n.º 2, “identifica as medidas

de apoio à aprendizagem e à inclusão, as áreas curriculares específicas e os recursos a mobilizar para responder às necessidades educativas”.

Numa primeira leitura, o DL parece ser inovador no tom, estilo e vocabulário utilizado, mas será que serve realmente aquilo a que se propõe? Uma base para uma escola inclusiva para todos? Com base na perspetiva partilhada pelos investigadores brasileiros, faz sentido dirigir um olhar mais aprofundado à questão com um objetivo e uma visão emancipatórios.

O DL previu, no art.º 33.º do DL, a criação e atualização de um manual de apoio para uma educação inclusiva, dirigido às escolas e aos seus profissionais, e aos pais e encarregados de educação. O manual referenciado, com os logos da República Portuguesa e da DGE, e cujos editores são a DGE e o Ministério da Educação, começa por estabelecer que: “Esta publicação reflete a perspetiva dos autores e que o ME/a DGE não pode ser responsabilizado/a pela utilização que possa ser feita das informações nela contida”. Tratar-se-á de uma desvinculação do ME/DGE em relação ao mesmo?

No prefácio do manual, o Secretário-Geral da Educação em 2018, João Costa, refere que o principal fator de exclusão é a condição socioeconómica. Assinala também que “a educação seja um direito efetivo de todos e não um privilégio de alguns”, e que “o compromisso com a escola inclusiva é uma escola que corrige assimetrias”. O Secretário-Geral não é certamente o primeiro a falar sobre isto. A desigualdade económico-social que leva à exclusão é também muito bem conhecida pela própria UNICEF e pelos seus relatórios. Se esta é, de facto, o maior fator de exclusão, como é possível que não tenha sido alvo de contemplação direta e específica no corpo do DL sobre a inclusão? Será que as medidas propostas ao longo do DL podem lidar com esse tipo de exclusão, com o combate à segregação económico-social e especificamente com as lacunas emocionais que causam barreiras à aprendizagem, sem fazer menção clara às mesmas?

De acordo com o art.º 20.º, a identificação da necessidade de medidas de apoio é feita por iniciativa dos encarregados de educação ou pelos docentes, pelos serviços de intervenção precoce ou por outros serviços de apoio à criança/aluno. Cada aluno identificado tem o seu próprio relatório técnico pedagógico no qual devem constar os fatores que facilitam e dificultam o progresso e as aprendizagens dos alunos, as medidas e o modo de operacionalização destas, devendo os pais acompanhar este processo. Estes moldes previstos parecem indicar um modelo de resposta que seria aplicável a todos os alunos, sendo uma parte importante desse modelo a participação dos pais — O que é que se faz se os pais também não têm essa predisposição e se não se sentem eles próprios incluídos no contexto escolar, não podendo desempenhar o esperado papel?

A legislação contempla também, no seu art.º 19.º os CRI (Centros de recursos para a inclusão) que, enquanto parte da comunidade extraescolar “apoiam e intensificam a capacidade das escolas na promoção do sucesso educativo de todos os alunos”, fazendo parceria com estas. A lista de organizações acreditada pelo Ministério da Educação contempla, essencialmente, organizações ligadas à deficiência mental, paralisia cerebral, reabilitação, recuperação e incapacidades, e desta lista não fazem parte associações não governamentais ou coletivos locais que lidem com questões de exclusão por desigualdade económico-social.

Apesar de o DL abrir caminho para a consideração de que qualquer aluno possa vir a certo ponto a necessitar de medidas de apoio à aprendizagem por não ter uma categorização definida, por outro lado, parece de facto fechar esse mesmo caminho, não fazendo menção clara ao anteriormente referido maior fator de exclusão que existe, e tendo como entidades parceiras apenas entidades de apoio e associações ligadas a questões do que anteriormente era designado por NEE e NE.

A falta de categorização poderá, certamente, levar a uma mistificação e à falta de aplicação de métodos adequados que devem ser aplicados a cada necessidade específica. Se existem estudos e especializações de apoio a necessidades específicas enquadradas e se estes existem para beneficiar o desenvolvimento dos alunos em questão, porque é que os termos NEE deveriam ser removidos do âmbito da comunidade escolar? De qualquer forma, parece que alguma terminologia se mantém, seja através da referência à “educação especial”,



a “docentes de educação especial” ou através das organizações parte do CRI. Não faria mais sentido manter as categorias de NEE para dar resposta mais adequada a cada situação e combater antes o preconceito com ações de cooperação entre alunos visando a integração? O que é certo também é que o não reconhecimento da desigualdade económico-social como principal fator de exclusão é seguramente excludente num documento legal que se propõe a tratar de inclusão escolar para “todos”.

Apesar de as orientações estabelecidas contemplarem potenciais medidas de apoio e acompanhamento, as soluções parecem vir sempre de cima para baixo de forma unidirecional, não se olhando à mais-valia dos pares, da cooperação e da reação interpessoal. A cooperação pode ajudar a mitigar as desigualdades existentes com coesão, melhorando o sucesso escolar e a inclusão, sejam essas a exclusão por desigualdade socioeconómica, deficiência intelectual, física ou mental. A inspiração para esta ideia surge do livro Sennett, R. (2018), *Juntos, os rituais, os prazeres e a política de cooperação* (4.ª edição), que explora a cooperação à luz de aspetos antropológicos, históricos, sociológicos e políticos. As crianças são naturalmente cooperativas, mas essa capacidade natural tende a parar com a entrada na escola, com a desigualdade, que inibe a sua capacidade de estabelecer vínculos e restringe as suas aptidões, “as crianças pobres estão duas vezes mais expostas a esses abusos do que as ricas” (Sennett, 2018, p. 156). O autor refere que se costuma associar à palavra inclusão a cooperação (Sennett, 2018, p. 164) e também que as crianças têm a “capacidade de se relacionar mais plenamente e de cooperar mais profundamente do que as instituições permitem” (Sennett, 2018, p. 165).

O trabalho deste autor traz também uma grande importância aos vínculos informais e ao treino da reciprocidade ao outro, através de atividades práticas feitas em conjunto, como formas de trabalhar e de lembrar a cooperação. É essencial trabalharem-se os vínculos sociais entre pares, para evitar o carácter “superficial e irrelevante do local onde se passa a maior parte do dia” (Sennett, 2018, p. 168). No capítulo 5 do livro, estas referências são aplicadas ao mundo do trabalho, mas também podem ser transpostas para o mundo escolar: os alunos de hoje são os futuros trabalhadores de amanhã. A este título, o autor refere que “qualquer organização teria interesse em estimular vínculos informais internos a título da coesão social” (Sennett, 2018, p. 175).

A escola inclusiva poderia, assim, ser, para além de um conjunto de ações orientadas diretamente para o sucesso escolar imediato dos alunos, uma instituição através da qual se promovem vínculos de cooperação que trabalham a integração socioemocional que permite criar melhores condições para o sucesso escolar em si, através de ações de confiança e de cooperação entre alunos e do desenvolvimento de um espírito de pertença comum, levando a menor preconceito e exclusão. Cada um tem as suas especificidades e todas elas podem trabalhar em conjunto para objetivos práticos comuns.

Não sendo o nosso mundo, nem o sistema capitalista que nos envolve a todos cooperativo e inclusivo, mas sim competitivo e excludente, não seria ideal que as escolas pudessem tornar-se locais de cooperação e inclusão real de todos, com vista a um futuro melhor para a humanidade?

“If you want to go fast go alone. If you want to go far go together”

(conhecido por: *Provérbio africano*)

### Referências

- Araújo, D. & Bezerra, G. (2011). De volta à Teoria da curvatura da vara — a deficiência intelectual na escola inclusiva. *Educação em revista*; 27(2), 277–302. <https://doi.org/10.1590/S0102-46982011000200013>
- Ministério da Educação/Direção-Geral da Educação (2018). *Para uma educação inclusiva: Manual de apoio à prática*. [https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EEspecial/manual\\_de\\_apoio\\_a\\_pratica.pdf](https://www.dge.mec.pt/sites/default/files/EEspecial/manual_de_apoio_a_pratica.pdf)
- Presidência do Conselho de Ministros (2018). Decreto-Lei 54/2018: Estabelece o regime da educação inclusiva Diário da República n.º 129/2018, Série I de 2018-07-06, páginas 2918–2928 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/54-2018-115652961>



Saviani, D. (2000). *Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações* (7.ª ed.). Autores Associados.

Sennett, R. (2018). *Juntos, os rituais, os prazeres e a política de cooperação* (4.ª ed.). Editora Record.

#### Declaração Ética

**Conflito de Interesse:** Nada a declarar. **Financiamento:** Nada a declarar. **Revisão por Pares:** Dupla revisão anónima por pares.



Todo o conteúdo da *NAUS — Revista Lusófona de Estudos Culturais e Comunicacionais* é licenciado sob [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), a menos que especificado de outra forma e em conteúdo recuperado de outras fontes bibliográficas.