



PARECER

Proposta de terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho

Regime Jurídico da Educação Inclusiva

CONFECOOP — Confederação Cooperativa Portuguesa, CCRL

FENACERCI — Federação Nacional de Cooperativas de Solidariedade Social, FCRL

Julho de 2026



FENACERCI



CONFECOOP

Sumário Executivo

A CONFECOOP e a FENACERCI reconhecem a oportunidade e a necessidade de aperfeiçoar o Regime Jurídico da Educação Inclusiva e acolhem favoravelmente a opção de preservar o paradigma consagrado pelo Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho: uma educação orientada para a identificação e remoção das barreiras à aprendizagem e à participação, assente no Desenho Universal para a Aprendizagem, numa abordagem multinível e na responsabilidade da escola por todas e por cada uma das crianças e jovens.

Valorizam, em particular, a intenção de reforçar a articulação entre educação, saúde e segurança social, a criação de um instrumento único de planeamento, o reforço da participação das famílias, a preparação das transições e o reconhecimento de que a inclusão exige continuidade entre os diferentes contextos de vida.

Contudo, a proposta, na sua redação atual, não reúne ainda condições suficientes de segurança jurídica, operacional e financeira para produzir plenamente os efeitos pretendidos. A reforma remete para regulamentação posterior elementos essenciais do Sistema Nacional de Apoio à Inclusão (SNAI), das Equipas Locais de Apoio à Inclusão (ELAI), das escolas de suporte, dos Centros de Competências para a Acessibilidade e a Inclusão (CCAI) e dos Centros de Recursos para a Inclusão (CRI). Simultaneamente, prevê a produção de efeitos no ano escolar de 2026/2027, transferindo transitoriamente para as Equipas Multidisciplinares de Apoio à Educação Inclusiva (EMAEI) atribuições das ELAI ainda não constituídas, sem estabelecer os correspondentes recursos, condições organizacionais e mecanismos de responsabilização.

Para a CONFECOOP e a FENACERCI, a educação inclusiva não se cumpre pela proclamação de princípios nem pela mera reorganização de estruturas. Cumpre-se quando cada criança e cada jovem encontram, no tempo certo, os apoios de que necessitam para aprender, comunicar, participar, estabelecer relações, desenvolver autonomia e construir um projeto de vida escolhido com os próprios. A qualidade ética de uma política de inclusão mede-se pela sua capacidade de responder também às situações de maior complexidade, sem transformar a intensidade das necessidades num motivo de exclusão, segregação ou desistência institucional.

Neste sentido, a CONFECOOP e a FENACERCI emitem parecer globalmente favorável quanto à orientação e aos objetivos da revisão, condicionado à introdução de alterações substanciais no articulado e à aprovação simultânea da regulamentação e dos meios indispensáveis à sua execução.

São condições essenciais dessa apreciação favorável:

1. a garantia expressa de não regressão, continuidade e suficiência dos apoios;
2. a participação acessível das crianças e jovens e o envolvimento precoce e continuado das suas organizações representativas;
3. a clarificação da governação, financiamento, composição e responsabilidade das estruturas do SNAI;
4. a definição inequívoca da relação entre SNAI e SNIPI;
5. a delimitação das competências de EMAEI, ELAI, CRI e Gestores de Apoio à Inclusão;
6. a eliminação de qualquer condicionamento das medidas às disponibilidades existentes;
7. a aprovação de um enquadramento jurídico e financeiro estável, plurianual e territorialmente equitativo para os CRI;

8. a revisão das normas relativas ao Plano de Desenvolvimento Integral, participação, proteção de dados e reapreciação das decisões;
9. a atribuição aos serviços públicos competentes de obrigações concretas na transição para a vida pós-escolar;
10. um regime transitório realista, acompanhado por avaliação de impacto, formação, monitorização anual e publicação de resultados.

1. Objeto, legitimidade e método

O presente parecer incide sobre a proposta de terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, alterado pela Lei n.º 116/2019, de 13 de setembro, e pelo Decreto-Lei n.º 62/2023, de 25 de julho.

A CONFECOOP, enquanto estrutura representativa do setor cooperativo, e a FENACERCI, enquanto federação de cooperativas de solidariedade social que defendem os direitos das pessoas com deficiência intelectual e/ou multideficiência e das suas famílias, pronunciam-se a partir de uma dupla responsabilidade. Por um lado, a responsabilidade de contribuir para uma política pública de educação exigente, equitativa e fundada nos direitos humanos. Por outro, a responsabilidade decorrente da experiência das cooperativas que, há décadas, colaboram com escolas, famílias e serviços públicos, designadamente através dos Centros de Recursos para a Inclusão, das escolas de educação especial, da intervenção precoce, da formação profissional, das respostas de capacitação e inclusão e do apoio à transição para a vida adulta.

O presente parecer resulta da análise do projeto de diploma, da nota pública de apresentação do Governo, da avaliação externa da implementação do Regime Jurídico da Educação Inclusiva, dos trabalhos produzidos no âmbito do Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário e dos contributos recolhidos junto de organizações e equipas com intervenção direta no terreno, incluindo cooperativas acreditadas como CRI.

Os contributos recebidos foram apreciados criticamente. A sua integração não foi automática, na medida que foram acolhidas as propostas compatíveis com o modelo de direitos humanos e dos direitos das pessoas com deficiência, reformuladas as que exprimiam preocupações legítimas mas apresentavam fragilidades jurídicas ou conceptuais, e afastadas as soluções suscetíveis de predeterminar percursos segregados ou de reduzir a autodeterminação das crianças e jovens.

2. Enquadramento jurídico e ético

A Constituição da República Portuguesa reconhece o direito à educação e à cultura, a igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar e o direito das pessoas com deficiência à educação, reabilitação e integração. Estes direitos vinculam o Estado a organizar respostas que não sejam apenas formalmente acessíveis, mas materialmente capazes de promover a participação e o desenvolvimento de cada pessoa.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada por Portugal, reconhece, no seu artigo 24.º, o direito das pessoas com deficiência à educação sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, através de um sistema de educação inclusivo a todos os níveis. Deste compromisso decorrem, designadamente, a não exclusão do sistema geral de educação com fundamento na deficiência, a garantia de adaptações razoáveis e a prestação dos apoios necessários, incluindo medidas individualizadas, em ambientes que maximizem o desenvolvimento académico e social.



FENACERCI



CONFECOOP

O Comentário Geral n.º 4 do Comité sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência esclarece que a educação inclusiva exige uma transformação das culturas, políticas e práticas educativas. Distingue inclusão de integração, isto é, não basta colocar a criança num contexto comum, mantendo inalteradas as barreiras que impedem a sua aprendizagem e participação. Do mesmo modo, a inexistência de recursos ou a incapacidade circunstancial de uma escola não pode legitimar a transferência do custo da inadequação do sistema para a criança ou para a família.

A Convenção reconhece igualmente o direito das crianças com deficiência a expressarem a sua opinião sobre as questões que lhes dizem respeito, devendo ser-lhes proporcionada assistência adequada à idade e à deficiência para o exercício desse direito. Esta obrigação não é satisfeita por uma fórmula vaga de audição “sempre que possível”. Exige informação acessível, comunicação adequada, tempo, apoio à decisão e consideração efetiva das preferências manifestadas.

É neste quadro que a presente revisão deve ser avaliada. A simplificação administrativa e a coordenação são desejáveis. O entanto, não pode simplificar direitos ou diluir responsabilidades. Entendemos, também que a flexibilidade é útil, no entanto, não pode transformar-se em discricionariedade territorial. Por fim, a racionalização de recursos, entendemos ser legítima, mas a mesma, não pode fazer depender os apoios da disponibilidade ocasional dos meios existentes, particularmente, quando os atuais ficam muito aquém do desejável e necessário.

3. Apreciação global da proposta

A avaliação externa concluída em dezembro de 2025 reconhece o Decreto-Lei n.º 54/2018 como um marco na consolidação da educação inclusiva em Portugal e conclui que os principais constrangimentos não decorrem do paradigma adotado, mas da sua implementação. Entre esses constrangimentos encontram-se a heterogeneidade de práticas, a dificuldade na compreensão e aplicação das medidas, as desigualdades territoriais, a insuficiência de recursos, a articulação intersetorial frágil e uma monitorização ainda demasiado centrada em procedimentos.

Na nossa apreciação, a proposta do Governo parte, corretamente, dessa conclusão, em que preserva o quadro conceptual e procura melhorar a operacionalização. Este foi sempre um dos pontos centrais das nossas preocupações. São também muito positivas a densificação de conceitos, a criação do SNAI, a intenção de estabelecer continuidade desde o nascimento até à conclusão da escolaridade obrigatória, o Plano de Desenvolvimento Integral (PDI), a figura do Gestor de Apoio à Inclusão e a maior explicitação da participação das famílias.

Todavia, a reforma introduz uma nova arquitetura institucional sem definir, no próprio diploma, os elementos essenciais ao seu funcionamento. O SNAI surge como estrutura intersetorial de coordenação, mas ficam por esclarecer a entidade responsável pela sua direção, o processo de decisão entre ministérios, o financiamento, a composição efetiva das estruturas, os critérios territoriais, os rácios, os prazos de resposta, os mecanismos de resolução de conflitos, a prestação de contas e a medição do impacto no sistema educativo.

Esta indeterminação é especialmente sensível porque o projeto atribui às ELAI responsabilidades decisivas na gestão dos casos de maior complexidade, na mobilização de recursos, na elaboração de PDI e na transição para a vida pós-escolar. Uma estrutura que decide sobre apoios e coordena diferentes setores deve ter competências, meios e responsabilidades definidos por lei, não podendo a densidade essencial do regime ser integralmente remetida para regulamentação futura.

Há ainda uma contradição temporal. O diploma produz efeitos no ano escolar de 2026/2027, mas as estruturas e instrumentos de que depende podem não estar regulamentados ou constituídos. Verificamos que a solução transitória, de atribuir às EMAEI as competências das ELAI, não resolve

o problema, mas sim, transfere novas obrigações para equipas escolares já exigidas, sem capacidade intersetorial própria nem reforço expresso dos meios.

4. Questões críticas e propostas

4.1. Garantia de não regressão e dever de provisão

O artigo 36.º, na redação proposta, estabelece que da aplicação do diploma não pode resultar perda de direitos ou de apoios. Esta salvaguarda é necessária, mas insuficiente se não for acompanhada de mecanismos de execução.

O projeto determina, em diferentes normas, que as medidas sejam operacionalizadas com os recursos disponíveis na escola e mobilizados pela ELAI. No artigo 21.º, o PDI identifica recursos “de acordo com as necessidades identificadas, as respostas previstas e a disponibilidade de meios”. Esta redação é problemática, pois abre portas para que a escassez administrativa se transforme em critério de definição da resposta individual.

Pensamos que as necessidades devem determinar os recursos a mobilizar, e não o inverso. Quando os meios da escola ou da ELAI forem insuficientes, deve existir um dever claro, com prazo, de solicitar, decidir e disponibilizar recursos adicionais. Qualquer proposta de indeferimento deve ser fundamentada, comunicado em formato acessível e suscetível de reapreciação, dando segurança jurídica a todas as partes.

Propõe-se, por isso, que o artigo 6.º consagre expressamente que a inexistência ou insuficiência de recursos disponíveis não constitui fundamento para recusar, reduzir ou adiar as medidas necessárias. Deve igualmente prever-se um procedimento urgente de mobilização de recursos, com identificação da entidade competente e prazo máximo de decisão.

4.2. Participação das crianças e jovens

O projeto reforça a participação dos pais e encarregados de educação, mas mantém a criança ou jovem numa posição secundária. No artigo 22.º, a assinatura do PDI pela criança ou jovem ocorre apenas “sempre que possível”. A redação não é compatível com uma abordagem fundada na autodeterminação.

A criança ou jovem deve participar na elaboração, revisão e avaliação do PDI de acordo com a idade, maturidade, formas de comunicação e necessidades de apoio. Essa participação pode exigir leitura fácil, comunicação aumentativa e alternativa, Língua Gestual Portuguesa, Braille, tecnologias de apoio, tempo adicional ou a intervenção de pessoa de confiança. A ausência de comunicação oral ou de escrita convencional nunca deve ser confundida com ausência de vontade, preferências ou capacidade de participação.

Propõe-se substituir “sempre que possível” por uma obrigação de assegurar a participação, mediante os apoios e formatos adequados, e determinar que o PDI registe as preferências, objetivos e contributos da criança ou jovem, bem como a forma como foram considerados.

4.3. Participação das famílias e reapreciação das decisões

É positiva a inclusão dos pais e encarregados de educação como elementos variáveis da EMAEI, bem como o direito de solicitar a revisão das medidas. Contudo, no nosso entendimento, o artigo 22.º contém uma incoerência. O PDI é submetido à “aprovação formal” dos pais, mas o mesmo artigo prevê a sua discordância e determina que a homologação ocorra após aquela aprovação. Não fica claro se a falta de concordância impede a homologação, suspende as medidas ou permite decisão unilateral da escola.



FENACERCI



CONFECOOP

Deve distinguir-se participação, concordância e decisão. A discordância não pode privar a criança dos apoios urgentes nem tornar a participação familiar meramente formal. Propõe-se um procedimento com informação acessível, reunião de concertação, mediação imparcial e decisão fundamentada, salvaguardando a aplicação provisória das medidas indispensáveis e não controversas.

O recurso para as Subcomissões de Coordenação Regional também necessita de aperfeiçoamento. A SCR integra a própria arquitetura administrativa responsável pelo SNAI e pode não oferecer independência suficiente para apreciar decisões do sistema. Acresce que não existe solução transitória enquanto as SCR não estiverem constituídas.

O diploma deve identificar uma instância de reapreciação funcionalmente independente da decisão inicial, estabelecer prazos curtos, assegurar a audição da criança e da família e garantir que a apresentação do pedido não determina a suspensão dos apoios em curso.

4.4. Sistema Nacional de Apoio à Inclusão

A criação do SNAI pode constituir uma evolução estrutural relevante. A experiência demonstra que as necessidades das crianças e jovens não respeitam fronteiras administrativas e que a falta de coordenação produz atrasos, avaliações repetidas, lacunas, desgaste familiar e descontinuidade.

Mas a intersetorialidade não se cria pela simples justaposição de representantes ministeriais. Exige autoridade, orçamento, processos de decisão, sistemas de informação compatíveis, responsabilidade por resultados e capacidade para resolver divergências entre serviços.

O artigo 2.º-A deve densificar, pelo menos:

1. a tutela e a coordenação política do SNAI;
2. as competências próprias e partilhadas de cada setor;
3. o modelo de financiamento e a proibição de transferência de recursos já afetos aos apoios existentes sem reforço equivalente;
4. a composição mínima das estruturas nacionais, regionais e locais;
5. os critérios de cobertura territorial e rácios máximos de processos;
6. os prazos de avaliação, decisão e mobilização de recursos;
7. os mecanismos de participação das pessoas com deficiência, famílias e organizações representativas;
8. a participação das organizações da economia social com experiência acreditada;
9. os mecanismos de supervisão, reclamação e prestação pública de contas.

A regulamentação do SNAI deve ser sujeita a consulta acessível, com envolvimento precoce das organizações representativas das pessoas com deficiência, das famílias, dos profissionais, dos CRI e das estruturas do SNIPI.

4.5. Relação entre o SNAI e o SNIPI

O projeto define o SNAI desde o nascimento até à conclusão da escolaridade obrigatória, sobrepondo-se temporal e materialmente ao Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância, criado pelo Decreto-Lei n.º 281/2009, de 6 de outubro. As disposições transitórias determinam a manutenção da intervenção precoce nos termos atuais até à regulamentação do SNAI, mas não esclarecem se o SNIPI será integrado, substituído ou mantido.

Esta indefinição é juridicamente e operacionalmente crítica. O SNIPI dispõe de experiência, equipes, processos e relações com famílias que não podem ser descontinuados. Qualquer evolução deve preservar a intervenção centrada na família e nos contextos naturais, a interdisciplinaridade, a proximidade territorial e a continuidade dos profissionais.

O diploma deve afirmar expressamente a relação entre os dois sistemas e conter uma cláusula de continuidade, em que nenhuma criança ou família pode perder equipe, profissional de referência, intensidade de apoio ou direitos em consequência da transição institucional. A reorganização deve ser precedida por avaliação específica do SNIPI e por um plano público de transição.

4.6. ELAI, EMAEI e continuidade da responsabilidade da escola

O artigo 20.º determina que os casos encaminhados para a ELAI são tratados “exclusivamente” por esta equipe. Esta redação deve ser eliminada. A intervenção intersetorial não pode afastar a escola nem dissolver a responsabilidade pedagógica. A criança continua a pertencer à sua turma e comunidade educativa, logo, a EMAEI, os docentes e os técnicos que já a acompanham devem permanecer envolvidos.

Propõe-se que as situações encaminhadas para a ELAI sejam tratadas sob coordenação desta, em articulação obrigatória com a EMAEI, os docentes, a família, a criança ou jovem e os profissionais e entidades que já intervêm. A coordenação deve evitar duplicações, não excluir conhecimento existente.

A composição mínima, os perfis profissionais, a coordenação, a área territorial, os rácios e os prazos das ELAI devem ser definidos antes da sua entrada em funcionamento. Em territórios de baixa densidade, os critérios devem considerar distâncias, tempos de deslocação e disponibilidade de serviços, garantindo equivalência material de acesso.

4.7. Plano de Desenvolvimento Integral

O PDI pode constituir um avanço relevante ao integrar o Relatório Técnico-Pedagógico, o Programa Educativo Individual e o Plano Individual de Transição. Um documento único pode reduzir repetição, melhorar a continuidade e permitir uma visão global do percurso.

Para cumprir essa função, o PDI deve ser um instrumento de decisão e compromisso, e não um repositório burocrático. Deve identificar, de forma verificável, os objetivos definidos com a criança ou jovem, as barreiras, as medidas, a intensidade, a frequência e a duração. Deve, também, identificar os responsáveis, os recursos, os resultados esperados, os indicadores, as datas de revisão, os mecanismos de comunicação entre intervenientes e procedimento em caso de incumprimento.

A expressão “apoio ao desenvolvimento global” deve ser usada com prudência, para que o PDI não se transforme num processo totalizante sobre a vida da criança e da família. Só devem ser recolhidos e partilhados os dados estritamente necessários às finalidades educativas e intersetoriais definidas.

O regime transitório deve impedir a duplicação documental. Para 2026/2027 devem existir modelos nacionais, regras claras de equivalência entre os documentos atuais e o PDI, migração faseada e proibição de exigir simultaneamente documentos com conteúdos equivalentes.

4.8. Gestor de Apoio à Inclusão

A criação de um interlocutor responsável pode reduzir a dispersão e facilitar a relação das famílias com os serviços. Porém, a proposta não define suficientemente o perfil, a carga de trabalho, o número máximo de processos, a formação, a substituição em caso de ausência nem a autoridade funcional do Gestor de Apoio à Inclusão.

Não basta determinar que a função exercida por docente integra a componente não letiva. Deve existir tempo efetivamente atribuído, proporcional à complexidade e ao número de processos, e formação em educação inclusiva, direitos humanos, trabalho com famílias, comunicação acessível, proteção de dados e coordenação intersetorial.

Quando o PDI for coordenado pela ELAI, o gestor deve ser escolhido em função da relação de confiança, do conhecimento do percurso e da adequação profissional, podendo ser um técnico de CRI que integre a equipa e acompanhe a criança ou jovem, desde que estejam asseguradas a imparcialidade, a continuidade e o financiamento da função.

4.9. Escola inteira, sala de aula e apoios especializados

É correta a intenção de ultrapassar a interpretação dos Centros de Apoio à Aprendizagem como lugares físicos separados. O Decreto-Lei n.º 54/2018 já os concebia como estruturas agregadoras, no entanto, é do conhecimento de todos que a prática conduziu, em alguns contextos, à criação de espaços de permanência prolongada e participação reduzida.

A revogação do artigo 13.º não pode fazer desaparecer objetivos, recursos e responsabilidades que estavam expressamente associados ao apoio à aprendizagem. A escola inteira deve assumir-se como estrutura inclusiva, mas isso exige organização concreta de coordenação, de espaços acessíveis quando necessários, tecnologias de apoio, materiais, profissionais, supervisão e avaliação.

Inclusão não é mera presença física na sala de aula. Pressupõe participação significativa, pertença, aprendizagem, comunicação, relações e bem-estar. Mas esta afirmação também não pode ser utilizada para legitimar separações permanentes. A intervenção fora da sala deve ser excecional, fundamentada no PDI, orientada por objetivos concretos, limitada ao tempo necessário, articulada com a turma e regularmente revista.

A necessidade de apoio intensivo não reduz o direito à inclusão, mas aumenta a responsabilidade do sistema para disponibilizar apoios adequados.

4.10. Recursos humanos, acessibilidade e transporte

A proposta aumenta responsabilidades sem apresentar uma avaliação do impacto financeiro e de recursos humanos. Não existe educação inclusiva sem docentes preparados, docentes de educação especial, psicólogos, terapeutas e outros técnicos, assistentes operacionais qualificados, produtos de apoio, acessibilidade física e digital e tempo para trabalho colaborativo.

O diploma deve prever planeamento plurianual de recursos, critérios transparentes de distribuição territorial e formação contínua. Os assistentes operacionais que apoiam mobilidade, alimentação, higiene, comunicação ou autorregulação devem dispor de formação, supervisão e condições profissionais adequadas. Pensamos que não podem constituir um recurso invisível ou indiferenciado.

O transporte acessível é uma condição de exercício do direito à educação. A inexistência de escala, o tipo de estabelecimento frequentado ou conflitos de competência entre administração central e municípios não podem transferir para a família a responsabilidade de garantir o acesso. Esta matéria deve ser articulada com o regime do transporte escolar e, no caso das escolas abrangidas por contratos de cooperação, com a revisão do respetivo financiamento.

4.11. Centros de Recursos para a Inclusão

Os Centros de Recursos para a Inclusão constituem uma componente estruturante do modelo português de educação inclusiva. Resultam de uma opção de política pública que mobilizou

conhecimento especializado existente nas organizações da comunidade e o colocou ao serviço das escolas, das crianças, dos jovens e das famílias.

As organizações acreditadas como CRI, em particular as Cooperativas de Solidariedade Social (CERCI) acumularam experiência em áreas essenciais, tal como, terapia da fala, terapia ocupacional, fisioterapia, psicologia, psicomotricidade, tecnologias e produtos de apoio, sistemas aumentativos e alternativos de comunicação, acessibilidade, orientação e mobilidade, apoio às famílias, consultoria técnico-pedagógica, capacitação de docentes e não docentes e transição para a vida pós-escolar.

O seu valor não pode ser reduzido ao somatório de horas de intervenção direta nem a uma relação de aquisição pontual de serviços. Os CRI são parceiros especializados das escolas e instrumentos de cooperação entre o Estado e as organizações da economia social, em particular, do setor social e solidário. A sua função combina intervenção direta, quando necessária, com consultoria, capacitação, adaptação dos contextos, acompanhamento das equipas e articulação comunitária.

A integração dos CRI na arquitetura do SNAI deve respeitar a autonomia técnica, científica e organizacional das entidades acreditadas e dos respetivos profissionais. A coordenação interinstitucional não estabelece uma relação de subordinação dos CRI às escolas ou às ELAI, nem altera o vínculo dos profissionais às entidades promotoras.

O projeto reconhece os CRI no artigo 18.º, mas deixa o seu funcionamento, organização, acreditação e intervenção para diploma posterior. Esta opção mantém uma indefinição antiga e é particularmente arriscada quando, ao mesmo tempo, se criam as ELAI e se altera o circuito de mobilização dos recursos especializados. A sua regulamentação foi sempre uma opção adiada e a manter, pensamos ser uma oportunidade que se perde.

Para a CONFECOOP e FENACERCI a lei deve assegurar desde já:

1. o reconhecimento dos CRI como parceiros especializados do sistema educativo e recursos da comunidade integrados na arquitetura do SNAI;
2. a articulação direta e estável com as escolas e a participação nas ELAI da respetiva área, sem perda da relação com as EMAEI;
3. a intervenção junto de crianças e jovens com medidas seletivas ou adicionais, sempre que a natureza das barreiras e necessidades justifique conhecimento especializado;
4. a participação dos técnicos dos CRI na elaboração, implementação, monitorização e revisão do PDI quando acompanhem a criança ou jovem;
5. uma rede nacional territorializada, com critérios de cobertura, proximidade e equidade;
6. acreditação plurianual, exigente e transparente;
7. financiamento plurianual, suficiente e previsível, baseado nos custos reais e na complexidade da intervenção;
8. financiamento do trabalho indireto, deslocações, reuniões, capacitação, preparação de materiais, articulação com famílias e participação nas estruturas do SNAI;
9. estabilidade e qualificação das equipas;
10. avaliação orientada para a qualidade e o impacto, não apenas para o volume de horas.

O relatório do Grupo de Trabalho de Avaliação dos CRI, constituído no âmbito do Compromisso de Cooperação para o Setor Social e Solidário, já identificou variabilidade significativa do financiamento, dificuldades na articulação, necessidade de protocolos de colaboração,

reconhecimento do trabalho de transição e vantagem de um modelo plurianual. A revisão legislativa deve finalmente transformar essas conclusões em soluções.

As ELAI não devem ser financiadas através da transferência de horas ou verbas atualmente destinadas aos CRI. A criação de nova capacidade pública de coordenação exige financiamento adicional. Caso contrário, a reforma produzirá mais estruturas formais, mas menos apoio efetivo.

4.12. Transição para a vida pós-escolar

É positiva a manutenção do início do planeamento pelo menos três anos antes do limite da escolaridade obrigatória. A antecipação é particularmente necessária nas situações de maior complexidade e não deve ser reduzida com fundamento num percurso presumido para uma resposta social.

O projeto de vida não pode ser predeterminado pela deficiência, pela resposta já existente na organização ou pela disponibilidade imediata de uma vaga. Deve explorar educação e formação, qualificação, emprego apoiado, emprego no mercado aberto, vida independente, participação comunitária e outras soluções adequadas às preferências e necessidades de cada jovem.

O n.º 5 do artigo 25.º estabelece que, um ano antes do limite da escolaridade obrigatória, estejam “definidos, garantidos e formalizados” os compromissos relativos à situação pós-escolar. A intenção de evitar saídas sem resposta é correta, mas a obrigação não pode recair sobre escolas, CRI ou famílias quando a criação de vagas, medidas de emprego ou apoios depende de serviços públicos e terceiros.

Propõe-se que, até um ano antes da conclusão previsível da escolaridade, estejam identificadas e formalmente acionadas as respostas necessárias e que os serviços públicos competentes fiquem vinculados a assegurar, em tempo útil, uma solução adequada, revista com o jovem e sem automatismos institucionais. O sistema, e não a família, deve assumir o risco da coordenação.

4.13. Proteção de dados e partilha de informação

O PDI e o SNAI implicam partilha de informação entre educação, saúde, segurança social, autarquias e entidades parceiras. Trata-se, frequentemente, de dados pessoais especialmente sensíveis.

A referência genérica à legislação de proteção de dados não é suficiente. O diploma ou a sua regulamentação deve definir finalidades, categorias de dados, responsáveis pelo tratamento, fundamento de acesso, perfis profissionais, prazos de conservação, registo de acessos, direitos dos titulares e regras de transmissão entre entidades.

Qualquer plataforma interoperável deve ser precedida de avaliação de impacto sobre a proteção de dados e concebida com acessibilidade, segurança e transparência. A simplificação administrativa não justifica a criação de um processo total sobre a criança e a família.

4.14. Monitorização, avaliação e participação pública

A avaliação prevista três anos após a entrada em vigor do diploma regulamentador do SNAI pode adiar excessivamente a apreciação dos primeiros efeitos. Deve existir monitorização anual, com publicação de resultados e possibilidade de correção precoce.

Os indicadores devem avaliar não apenas processos e medidas mobilizadas, mas também participação, aprendizagem, progressão, bem-estar, pertença, absentismo, transições, continuidade dos apoios, tempos de resposta, reclamações e desigualdades territoriais. Devem ser desagregados de forma compatível com a proteção de dados e incluir a experiência das crianças, jovens e famílias.

A CONFECOOP, a FENACERCI e as organizações representativas das pessoas com deficiência devem participar na definição dos indicadores, no acompanhamento da implementação e na avaliação da reforma. Nada sobre as pessoas com deficiência deve ser decidido sem a sua participação efetiva.

5. Escolas de ensino especial e contratos de cooperação

A situação das escolas abrangidas pela Portaria n.º 1102/97 exige uma abordagem própria. Persistem problemas de financiamento, transporte, estabilidade das equipas e adequação das regras de comparticipação à realidade de crianças e jovens com necessidades de apoio intensivas.

As faltas justificadas por internamento, tratamento, consulta ou condição de saúde não podem determinar uma redução automática do financiamento quando os custos com profissionais, instalações, transporte e organização permanecem. Trata-se de uma matéria que deve ser resolvida através da revisão do regime de cooperação e financiamento, e não por uma alteração avulsa ao elenco das medidas adicionais.

Ao mesmo tempo, a manutenção de respostas ao abrigo da Portaria n.º 1102/97 não deve significar a criação de um percurso paralelo baseado na deficiência nem dispensar o Estado do dever de tornar o sistema geral de educação capaz de responder. A insuficiência de recursos da escola comum não constitui, por si só, fundamento legítimo para separar uma criança da comunidade educativa.

Qualquer evolução destas respostas deve ser realizada com as crianças e jovens, famílias, organizações e profissionais, orientada pela Convenção, pela não regressão, pela inclusão na comunidade e pela construção de soluções individualizadas. O direito de participação das famílias é essencial, mas não pode substituir a obrigação pública de assegurar uma educação inclusiva de qualidade.

6. Propostas prioritárias de alteração normativa

Sem prejuízo de uma revisão técnica e jurídica integral, a CONFECOOP e a FENACERCI consideram prioritárias as seguintes alterações.

Proposta 1 – Dever de disponibilização dos recursos

No artigo 6.º, aditar norma com o seguinte sentido:

A inexistência ou insuficiência de recursos disponíveis na escola ou nas estruturas locais de apoio não constitui fundamento para a recusa, redução ou adiamento das medidas necessárias, competindo às entidades públicas responsáveis assegurar a sua mobilização em prazo compatível com as necessidades da criança ou jovem.

No artigo 21.º, n.º 4, alínea e), eliminar a expressão “e a disponibilidade de meios”.

Proposta 2 – Participação da criança ou jovem

No artigo 22.º, substituir a referência “sempre que possível” por:

A criança ou jovem participa na elaboração, aprovação, monitorização e revisão do PDI, sendo-lhe assegurados informação acessível, meios de comunicação e apoios adequados à idade, maturidade e necessidades, devendo o PDI registar as suas preferências e a forma como foram consideradas.

Proposta 3 — Aprovação, discordância e mediação

Reformular o artigo 22.º para distinguir a participação e concordância dos pais da decisão administrativa, estabelecendo reunião de concertação, mediação, decisão fundamentada, aplicação imediata das medidas indispensáveis e direito de reapreciação por instância funcionalmente independente.

Proposta 4 — Encaminhamento para a ELAI

No artigo 20.º, n.º 5, substituir “são tratadas exclusivamente pela ELAI” por:

São coordenadas pela ELAI, em articulação obrigatória com a EMAEI, a criança ou jovem, os pais ou encarregados de educação e os profissionais e entidades que intervêm no processo, assegurando a continuidade da responsabilidade pedagógica da escola.

Proposta 5 — Elementos essenciais do SNAI

Densificar o artigo 2.º-A com regras relativas a governação, financiamento, composição mínima, cobertura territorial, rácios, prazos, participação, prestação de contas e mecanismos de reclamação. A produção de efeitos das normas dependentes do SNAI deve ocorrer apenas após a entrada em vigor da respetiva regulamentação e constituição efetiva das estruturas.

Proposta 6 — Relação entre SNAI e SNIPI

Introduzir norma que esclareça a articulação entre os sistemas e garanta continuidade das equipas, profissionais de referência, planos e intensidade dos apoios, precedida por avaliação e plano público de transição.

Proposta 7 — Centros de Recursos para a Inclusão

Reformular o artigo 18.º nos seguintes termos essenciais:

1 — Os CRI são parceiros especializados do sistema educativo, constituídos por entidades da comunidade acreditadas plurianualmente pelo membro do Governo responsável pela área da educação, que integram a arquitetura territorial do SNAI e apoiam as escolas numa lógica de parceria pedagógica, capacitação, consultoria e intervenção especializada.

2 — Os CRI apoiam crianças e jovens com necessidade de medidas seletivas ou adicionais, sempre que a natureza das barreiras à aprendizagem e à participação justifique a mobilização de conhecimento especializado.

3 — Os técnicos dos CRI que acompanham a criança ou jovem participam na elaboração, implementação, monitorização e revisão do PDI, integram a EMAEI como elementos variáveis e participam na ELAI da respetiva área nos termos da regulamentação aplicável.

4 — A rede nacional de CRI é organizada segundo critérios de proximidade, cobertura territorial, qualidade, estabilidade e equidade.

5 — A acreditação, contratualização e financiamento dos CRI têm natureza plurianual e abrangem a intervenção direta e indireta, deslocações, articulação intersetorial, capacitação, participação nas estruturas do SNAI e demais custos necessários ao cumprimento da sua missão.

Proposta 8 — Transição para a vida pós-escolar

Reformular o artigo 25.º, n.º 5, nos seguintes termos:

Até um ano antes da conclusão previsível da escolaridade obrigatória, devem estar identificadas, planeadas e formalmente acionadas as respostas necessárias à transição, cabendo aos serviços

públicos competentes assegurar, em tempo útil, a disponibilização de uma solução adequada às preferências, necessidades e projeto de vida do jovem, sem prejuízo da sua revisão.

Proposta 9 — Regime transitório

Prever que:

1. nenhuma nova competência é exigível sem estrutura, recursos e orientação operacional;
2. a conversão de RTP, PEI e PIT em PDI é faseada e não implica duplicação documental;
3. os apoios, profissionais e relações de parceria em curso se mantêm até decisão expressa e fundamentada;
4. os diplomas do SNAI e dos CRI entram em vigor antes da produção plena de efeitos da reforma;
5. é realizado um período de implementação acompanhada ou pilotagem, com avaliação pública.

Proposta 10 — Avaliação e transparência

Prever monitorização anual e avaliação externa independente, com publicação de dados sobre recursos, tempos de resposta, medidas, participação, resultados, transições e desigualdades territoriais, garantindo a participação das organizações representativas.

7. Condições operacionais para implementação

Para que a reforma seja executável, o Governo deve apresentar, antes da produção plena de efeitos:

1. avaliação de impacto financeiro, organizacional e de recursos humanos;
2. mapa nacional das ELAI, escolas de suporte, CCAI e CRI;
3. composição, rácios e tempos máximos de resposta das ELAI;
4. plano de reforço dos recursos humanos especializados e assistentes operacionais;
5. modelo de acreditação e financiamento plurianual dos CRI;
6. modelos nacionais acessíveis do PDI e instrumentos de transição;
7. plano de formação dos gestores, EMAEI, ELAI, docentes, técnicos e assistentes operacionais;
8. protocolo de articulação entre educação, saúde, segurança social, emprego, autarquias e organizações da comunidade;
9. regime de partilha de informação e proteção de dados;
10. sistema de monitorização, reclamação e avaliação.

8. Conclusão

A revisão do Regime Jurídico da Educação Inclusiva representa uma oportunidade que não deve ser desperdiçada. Portugal dispõe de um quadro conceptual sólido e de organizações, escolas e profissionais com experiência acumulada. O desafio atual não é substituir os princípios da inclusão, mas criar condições para que deixem de depender do território, da disponibilidade ocasional de um profissional, da capacidade de insistência de uma família ou da estabilidade financeira de uma organização parceira.

A CONFECOOP e a FENACERCI apoiam uma escola comum capaz de acolher a diversidade, mas recusam uma inclusão meramente formal. Estar na escola não basta se não houver participação, aprendizagem, comunicação, relações, apoio e pertença. Do mesmo modo, a complexidade das necessidades não pode ser utilizada para legitimar exclusões: deve convocar maior responsabilidade, especialização e cooperação.

É neste ponto que o papel das organizações acreditadas como Centros de Recursos para a Inclusão assume especial relevância. Estas organizações não são exteriores à política pública nem substituem a escola. Reforçam a sua capacidade. Transportam conhecimento especializado, continuidade, proximidade às famílias e ligação à comunidade. O seu reconhecimento jurídico, institucional e financeiro não constitui uma reivindicação corporativa; constitui uma condição de qualidade, equidade territorial e sustentabilidade da educação inclusiva.

O novo SNAI só terá legitimidade se acrescentar capacidade e não apenas níveis de decisão, se unir responsabilidades sem as diluir, se envolver as pessoas e organizações que conhecem os contextos e se assegurar que nenhuma criança espera indefinidamente por um apoio porque dois serviços discutem a quem compete prestá-lo.

Por estas razões, a CONFECOOP e a FENACERCI emitem parecer favorável condicionado. A orientação da reforma merece acolhimento, no entanto, a redação proposta necessita de alterações substanciais. A regulamentação, os recursos e o regime transitório devem acompanhar o diploma. Só assim esta revisão será mais do que uma reorganização administrativa. Pensamos que assumirá o papel de um compromisso público executável com o direito de cada criança e jovem a aprender, participar e construir o seu futuro com dignidade.

Cumprimentos

Joaquim Pequicho