

## Ensaio sobre o acesso ao ensino superior: a longa batalha pela inclusão educativa em Portugal

*Essay on access to higher education:  
the long battle for educational inclusion in Portugal*

*Ensayo sobre el acceso a la educación superior:  
la larga batalla por la inclusión educativa en Portugal*

Luís Capucha <sup>1</sup>  
Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

**Resumo:** Trava-se há décadas uma batalha pela educação inclusiva que está longe do fim. Neste momento, o foco principal, mas não exclusivo, dessa batalha em Portugal é o ensino superior. Os estudantes com deficiência encontram grandes barreiras quer no acesso, quer no sucesso nas Universidades e Politécnicos portugueses. O desenvolvimento do Estado Providência e da sociedade gerou, nas últimas cinco décadas, profundas mudanças nas condições de vida das pessoas com deficiência e nas políticas públicas que respondem aos seus direitos em Portugal. Apesar desses avanços, subsistem problemas e outros novos vão aparecendo. O foco do presente ensaio incide no funil apertado que se forma na conclusão do ensino secundário e à entrada no ensino superior, apesar de se ter conseguido a conclusão do ensino básico por todos os alunos e a frequência do ensino secundário por quase todos. De facto, o número de estudantes com necessidades educativas especiais tem crescido, mas está muito longe do desejável. Isso não resulta das (in)capacidades dos estudantes, mas da falta de preparação das estruturas e das práticas profissionais nas universidades e nos politécnicos. O desenvolvimento de medidas semelhantes às que consubstanciam o Modelo de Apoio à Vida Independente, cuja avaliação destacou não apenas a sua eficácia, mas também o seu potencial de disseminação, poderia ser o caminho a seguir para ultrapassar parte substancial das barreiras que atualmente se colocam à participação neste nível de educação, a que todos têm direito.

**Palavras-chave:** Estudantes com Deficiência. Ensino Especial. Ensino Superior.

**Abstract:** A battle for inclusive education has been going on for decades and is far from over. Now, the main, but not exclusive, focus of this battle in Portugal is higher education. Disabled students encounter major barriers both in terms of access and success in Portuguese Universities and Polytechnics. The development of the Welfare State and society has generated, in the last five decades, profound changes in the living conditions of people with disabilities and in the public policies that respond to their rights in Portugal. Despite these advances, problems persist, and new ones appear. The focus of this essay focuses on the bottleneck at the end of secondary education and entry into higher education, despite the fact that all students have completed basic education and almost all of them attended secondary education. In fact, the number of students with special needs has grown, but it is far from desirable. This does not result from the (in)capabilities of the students, but from the lack of preparation in the university structures and professional practices at higher education institutions. The development of measures similar to those that make up the Independent Life Support Model, whose evaluation highlighted not only its effectiveness, but also its dissemination potential, could be the way forward to overcome a substantial part of the barriers that currently exist to the participation in this level of education to which everyone is entitled.

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia com agregação em Serviço Social. Iscte-Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa, Portugal. [luís.capucha@iscte-iul.pt](mailto:luís.capucha@iscte-iul.pt). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4173-9309>.

**Keywords:** Disabled Students. Special Needs Education. University Education.

**Resumen:** La batalla por la educación inclusiva está ocurriendo hoy décadas y está lejos de terminar. Por el momento, el foco principal, pero no exclusivo, de esta batalla en Portugal es la educación superior. Los estudiantes con discapacidad encuentran importantes barreras tanto en términos de acceso como de éxito en las universidades y escuelas politécnicas portuguesas. El desarrollo del Estado del Bienestar y de la sociedad ha generado, en las últimas cinco décadas, profundos cambios en las condiciones de vida de las personas con discapacidad y en las políticas públicas que responden a sus derechos en Portugal. A pesar de estos avances, los problemas persisten y aparecen otros nuevos. El enfoque de este ensayo se centra en el estrecho embudo que se forma al finalizar la educación secundaria y el ingreso a la educación superior, a pesar de que todos los estudiantes han completado la educación básica y en casi su totalidad asistieron a la educación secundaria. De hecho, el número de alumnos con necesidades educativas especiales en el nivel de enseñanza superior ha crecido, pero dista mucho de ser el número deseable. Esto no resulta de las (in)capacidades de los estudiantes, sino de la falta de preparación en las estructuras y prácticas profesionales en universidades y escuelas politécnicas. El desarrollo de medidas similares a las que componen el Modelo de Apoyo a la Vida Independiente, cuya evaluación destacó no solo su eficacia, sino también su potencial de difusión, podría ser el camino a seguir para superar una parte sustancial de las barreras que existen actualmente para la participación en este nivel de educación al que todos tienen derecho.

**Palabras clave:** Estudiantes Discapacitados. Educación Especial. Educación Universitária.

---

**Recebido em:** 15 de maio de 2023

**Aceito em:** 29 de junho de 2023

---

## Introdução

O presente artigo é fundamentalmente um ensaio que permitirá, numa fase posterior, testar algumas das ideias aqui explanadas. Parte de duas interrogações: sendo tão elevados os valores dos estudantes sinalizados como elegíveis para as medidas de educação especial em Portugal, e sendo certo que todas elas concluem o nível básico de educação (9 anos), qual a razão que leva a que sejam tão poucos os que concluem o ensino secundário (que praticamente todos frequentam) e ainda menos os que o concluem com sucesso? E por que são ainda menos os que frequentam o ensino superior?

A partir de uma análise muito resumida da construção do Estado Providência em Portugal, considerado a melhor expressão do desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesas e simultaneamente a principal alavanca desse mesmo desenvolvimento, procura-se situar os resultados alcançados na inclusão escolar das crianças com deficiência. O edifício das políticas sociais, educativas e de inclusão, não é linear, é semeado de encruzilhadas e de

ritmos diferenciados na evolução das políticas, das instituições, dos setores de intervenção. Resultou de um processo de rutura com o passado corporativista, do qual herdou algumas estruturas, mas orientou-se para padrões europeus, com os quais convergiu aceleradamente durante quase 30 anos após a Revolução de Abril, para depois abrandar fortemente o ritmo dessa evolução. As políticas de bem-estar dirigidas às pessoas com deficiência foram inovadoras e precoces em alguns domínios, como a educação, mas ficaram para trás em alguns outros, como o emprego e a habitação. Um outro exemplo desta pluralidade de ritmos de evolução: a mais recente inovação na área das políticas sociais foi o Modelo de Apoio à Vida Independente, política com um impacto relevante nos beneficiários e com potencial de disseminação para outras áreas, como a velhice, trazendo outra vez as políticas de inclusão para o centro da reforma do Estado Social.

No campo da educação, logo depois da Revolução de Abril, por iniciativa das famílias, foi criada uma rede de escolas especiais que acolhiam todas as crianças, nomeadamente as que apresentavam deficiências mentais, ao passo que outras, públicas, se especializaram em alunos cegos e surdos. Mais tarde, nos anos 90, as famílias começaram a enviar os seus filhos para as escolas regulares e, mais recentemente, estas acolhiam já praticamente todos os jovens com deficiência, sobrando apenas um pequeno grupo de pais receosos do impacto da participação dos seus filhos num meio aberto. As escolas foram-se dotando de recursos e foram respondendo aos desafios, embora com várias lacunas no plano da inclusão dos alunos com necessidades educativas especiais nas turmas e atividades regulares. Assim, quando, na segunda década do século XXI, a Assembleia da República decretou a escolaridade obrigatória até à conclusão do secundário ou aos 18 anos de idade, o sistema educativo não teve muitas dificuldades em assegurar que os estudantes com deficiência fossem abrangidos na prática. Porém, quando se trata de alunos com necessidades mais complexas, é frequente que completem os 18 anos sem concluir o secundário, ou que, concluindo-o, não o façam em condições de prosseguir estudos.

Assim, a proporção de estudantes com necessidades educativas especiais que se encontram na universidade é uma pequeníssima parte dos que estavam no secundário e no ensino básico. Acontece que o número de estudantes com deficiência no ensino superior tem vindo a aumentar, mas isso mostra que o problema para que não cresça ainda mais não é deles, está localizado nas próprias instituições do ensino superior, que se mostram tão incapazes quanto falhas de recursos, capacidades e vontade de os receber e lhes fornecer os apoios de que carecem. Talvez que a aplicação no ensino do princípio do Modelo de Apoio à Vida Independente, baseado na disponibilização à pessoa com deficiência de um ajudante pessoal, pudesse contribuir para atacar os problemas onde eles agora se colocam de forma mais premente: o ensino superior e a conclusão do secundário.

## Desenvolvimento e (des)igualdade de acesso ao ensino superior

Quando após a adesão à CEE em 1986 as questões do desenvolvimento e da modernização ocupavam um lugar centralíssimo na agenda política e científica do país, o atual Presidente da Assembleia da República Portuguesa e então Professor da Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Augusto Santos Silva (1988), propôs a ideia de “Produto Nacional Vivo” como critério determinante não apenas dos objetivos, mas também dos meios para se cumprirem as aspirações de progresso dos portugueses, por oposição à preocupação exclusiva com o Produto Nacional Bruto. O produto nacional vivo são as pessoas, com as suas culturas e instituições, as suas pertenças e posições, as suas solidariedades e conflitos, os seus desejos e ambições. O desenvolvimento tinha e tem, nesse quadro, como pré-condição, uma “cultura para o desenvolvimento”, isto é, um conjunto de valores, de maneiras de ser e de fazer, de escolhas coletivas previamente necessárias, incluindo a escolha do próprio desenvolvimento. Tal desenvolvimento exigia como condições a democracia e a liberdade, requisitos indispensáveis do bem-estar e da proteção social que, tanto como o crescimento e modernização da economia, constituem simultaneamente o objetivo e a qualidade principal de uma sociedade desenvolvida.

Esta visão do desenvolvimento, a qual poucos contestam nas palavras, embora a todo o momento seja negada na prática, tem implícita a aceitação de que o crescimento económico sem equidade na distribuição dos frutos desse crescimento não é desenvolvimento, que uma sociedade com elevados níveis de desigualdade e de discriminação não pode ser uma sociedade com qualidade nem bem desenvolvida, que a competitividade das empresas e da economia não se pode fazer à custa da solidariedade e da degradação das condições de vida das pessoas (BECK, VAN DER MAESEN; WALKER, 1997).

A participação de todos os cidadãos nos benefícios do crescimento económico e do desenvolvimento é determinante dos níveis de desigualdade e, portanto, da qualidade da sociedade. A transformação do crescimento em solidariedade e coesão social não é um processo natural, que vá por si. Pelo contrário, a força motriz do crescimento, o mercado, na ausência de regulação externa, atua no sentido do aprofundamento das desigualdades, dada a enorme assimetria de poder dos agentes que nele operam. A correção desse desequilíbrio de forças é, pois, tarefa da vontade coletiva, política, dos trabalhadores e dos cidadãos mobilizados em torno do Estado Providência, o único dispositivo institucional disponível, tanto quanto a História nos ensina, para operar uma redistribuição minimamente justa da riqueza socialmente criada. Só o Estado

Providência pode corrigir de forma efetiva as desigualdades e proporcionar bem-estar a todos os cidadãos. Nesse sentido, o desempenho do Estado Providência é o melhor indicador do nível de desenvolvimento de uma sociedade (CAPUCHA, 2005).

Quando olhamos para o mundo e observamos que a democracia, a liberdade, a qualidade da sociedade e o desenvolvimento económico tendem a andar juntos, somos muitas vezes tentados a pensar que o bom desempenho, a modernidade e a produtividade da economia são os alicerces de sustentação do Estado Social e das instituições que asseguram a liberdade e a democracia. No mundo existem mesmo muitos agentes com importantes funções de liderança (política, académica, económica, mediática) que classificam a democracia, a liberdade e o bem-estar como “luxos” a que se podem dar os povos que vivem e trabalham nas economias mais afluentes.

Gostamos, porém, de pensar que essa relação determinística está longe de ser evidente. Sendo possível que a relação seja inversa (o bem-estar social como fator de crescimento económico e de produtividade) o mais provável é que todos os fatores interajam e se influenciem mutuamente para o desenvolvimento, criando a conjugação de dinâmicas de que falava Augusto Santos Silva, também não é descabido pensar que a qualidade da sociedade e do Estado Providência é, na verdade, um ativo económico fundamental, já que não existem oásis económicos em desertos sociais. Podem existir, no máximo, “sugadoras de recursos”, empresas que se alimentam do que as sociedades têm de melhor, incluindo recursos naturais e humanos, mas isso, podendo gerar crescimento num determinado momento, não é desenvolvimento económico e não é sustentável (MARSHALL, 1964; STIGLITZ; CHARLTON, 2005).

Guardemos, portanto, esta ideia: sociedades com mais igualdade e mais equidade tendem a ser sociedades mais desenvolvidas social e economicamente. E acrescentemos-lhe outra: o desenvolvimento implica políticas para a igualdade, a equidade e a justiça social, que assim ganham a forma de ferramentas promotoras de direitos consagrados nos documentos constitucionais nacionais e internacionais e concretizados na prática quotidiana dos Estados e das suas instituições. A esta adicionamos uma terceira ideia, bastante consensual: na modernidade, a educação ocupa um lugar central na produção e reprodução do principal fator produtivo nas economias, as qualificações do trabalho, ao mesmo tempo que é chamada a desempenhar um importante papel na formação de cidadãos participativos, solidários, com capacidade crítica e empenhados no bem coletivo e na redução das desigualdades (SEN, 2006).

Assim, olhemos a educação um pouco mais de perto. Uma das principais pedras-de-toque para avaliar a capacidade da educação para cumprir adequadamente o seu papel, é a da

equidade, sem a qual não há qualidade educativa. Pode uma educação reprodutora de desigualdades contribuir para uma sociedade melhor e uma economia mais competitiva? A resposta é negativa. A educação tem, ou pode ter, o duplo papel de capital investido na sociedade e na economia e de fator de redução das desigualdades, sem o qual o investimento não produz retorno que valha a pena (GUILLE, 2006).

Em Portugal a trajetória do sistema educativo tem sido positiva na resposta a esta dupla função. Os principais indicadores do desempenho educativo mostram que o abandono escolar se reduziu para valores em torno dos 6% e a retenção se tornou residual, exceto quando os alunos chegam à transição do secundário para o ensino Superior. Aí ainda vivemos (quase) no passado.

Assim, no ano letivo 2020/2021 existiam 1.176.553 alunos no ensino básico e secundário e aqueles que beneficiavam de medidas de apoio “seletivas e adicionais”, medidas da educação especial, ou inclusiva, era de 78.268. A proporção era de 6,7%. Este número merece uma primeira reflexão: se o número de crianças com necessidades educativas especiais é tão superior ao que seria expectável face à prevalência esperada de deficiências entre os estudantes, nunca superior a 3%, é porque há uma excessiva sinalização. Quais as razões? Elas vão das vantagens que pais e professores encontram nalgumas das suas regras (turmas mais pequenas onde estão matriculados essas crianças, normas várias relativas às avaliações, entre outras) até ao processo de “arrumação” de alunos com dificuldades de aprendizagem resultantes de fatores socioeconómicos (filhos de imigrantes, membros de minorias étnicas, crianças com apoio familiar débil) sob a etiqueta da educação especial, de modo a deixá-los de fora das atividades regulares nas turmas, entregues aos professores da educação especial (CAPUCHA, 2010).

Mas o mais interessante, embora preocupante, é que, quando chegamos ao Ensino Superior, segundo dados de 2022/2023, a percentagem desce para apenas 0,9%. Há, seguramente, uma forte barreira a travar a entrada de crianças com deficiência na Universidade. O problema vem de trás: apenas 44,8% dos estudantes com necessidades educativas especiais transitam do ensino básico para o ensino secundário, ao passo que os que transitam para o Ensino Superior são apenas 33,3%. 78,1% desses alunos nunca chegam ao ensino superior. Eram neste último ano letivo 24.971 os alunos com necessidades educativas especiais no 3º Ciclo do Ensino Básico, 11.162 no Secundário e apenas 3.753 no Ensino Superior (DGEEC, 2023). É certo que este número representa uma subida importante, por exemplo, em relação a 2017/2018, quando eram apenas 1.644. É também certo que o progresso tem sido constante. Mas isso não invalida que não tenhamos de reconhecer um problema sério de exclusão social.

Falamos de exclusão social porque, efetivamente, os jovens com deficiência e incapacidade têm direito a frequentar, e concluir, esse nível de ensino. Se falamos de um direito, falamos, pois, de um desígnio que não pode depender do mercado nem da família ou da sociedade civil (ESPING-ANDERSEN, 2005), nem da boa-vontade do Estado. E, também, não pode depender, se não marginalmente, das capacidades exclusivas e individuais dos estudantes. Depende, isso sim, principalmente do modo como as instituições de Ensino Superior se preparam, ou não, para os receber, integrar e trabalhar com eles. O aumento da frequência do ensino superior por estudantes com deficiência acaba por demonstrar isso mesmo: os mais de dois mil que em 22/23 estavam nas universidades e não estavam em 17/18 não são mais habilitados pessoalmente, nem mais capazes, do que os que antes ficavam de fora em quantidades semelhantes. O que mudou foi a vontade de os receber. Mudou, mas pouco.

### **Um longo processo de mudança**

Os processos de construção dos Estados Providência e, logo, de sociedades mais justas e equitativas, não são lineares, nem homogêneos, nem regulares. Quer isto dizer que comportam avanços e recuos, que avançam, ou recuam, mais numas áreas do que noutras; que umas vezes evoluem mais rapidamente e outras mais lentamente; que estabelecem certos padrões em períodos de mudança e depois estabilizam por períodos mais ou menos longos (MOZZICAFREDDO, 1997). O caso português e a proteção das pessoas com deficiência, a que passaremos a referir-nos (embora de modo muito sumariado) é um bom exemplo disso.

Todos os autores que se dedicam a estudar a construção do Estado Providência em Portugal (por exemplo, MOZZICAFREDDO, 1997; CAPUCHA, 2020, BRANCO, 2022) concordam que o mesmo nasceu depois da Revolução de Abril de 1974. Não porque fosse impossível ter nascido em ditadura, como às vezes se pensa, já que isso aconteceu em muitos casos, desde logo na “fundadora” Prússia de Bismark. Aconteceu assim porque a ditadura adotou uma política de negação da luta de classes e de conciliação de interesses de acordo com o modelo corporativista importado do fascismo italiano, anulando assim a tentativa da 1ª República, em 1919, de estabelecer um regime de seguros sociais em tudo idênticos aos que se estabeleciam em toda a Europa. O que ficou assim como herança deixada ao regime democrático instaurado em 1974 foram apenas algumas instituições de previdência de base distrital (as Caixas de Previdência) que pagavam pensões de velhice e invalidez, atribuíam subsídios de doença e prestavam cuidados de saúde aos

trabalhadores do Estado e de certos setores estruturados da indústria e dos serviços e às suas famílias. Os assalariados agrícolas e os pescadores tinham acesso apenas às Casas do Povo e às Casas dos Pescadores, que na maior parte dos casos apenas pagavam subsídios de funeral. Sobreviveu aos ataques do regime fascista uma rede de instituições mutualistas, outrora florescente, mas os riscos cobertos, a generosidade dos apoios e a abrangência eram muito limitados. Aqueles esquemas deixavam de fora os camponeses, os pequenos comerciantes, os pequenos artesãos e outras categorias que integravam a grande maioria da população. Apenas cerca de 800.000 trabalhadores e suas famílias beneficiavam deles. Acresce a este panorama a supressão das relações industriais, o desinvestimento generalizado em educação e a ticanhez dos serviços de saúde. Não espanta, pois, que o desejo de uma mudança de fundo neste panorama por parte de uma população que, por via da emigração, sabia existirem outros modelos bem mais benéficos, a adesão popular aos objetivos da Revolução tenha sido generalizada (CALADO, CAPUCHA; ESTEVÃO, 2019; BRANCO, 2022).

Embora com pequenas diferenças de detalhe na periodização da evolução posterior, todos os autores de referência, ou a maioria, como os já referidos Juan Mozzicafreddo, Luís Capucha, ou Rui Branco (Boaventura Sousa Santos (1990) é a exceção, ao optar por manter uma visão ideológica fechada sobre a sua tese de Portugal como parte da semiperiferia europeia), referem a pensão social, o salário mínimo nacional e a liberdade sindical, criados logo no crepúsculo da revolução, como os marcos fundadores de políticas universais, baseadas em direitos sociais e orientadas para a justiça social, que balizam o início da construção do Estado Providência.

A conturbação e conflitualidade política e social que se vivia, a inexistência de suporte económico capaz de sustentar os aumentos salariais, o rápido aumento da despesa do Estado, gerou um contexto de crise que determinou a intervenção do FMI e consequente primeira era de austeridade, num momento em que o sistema político se estabilizava em torno de um modelo de democracia de tipo europeu. Foi neste contexto que em 1976 Portugal solicitou a adesão à Comunidade Económica Europeia. Uma intenção de garantir a manutenção da democracia e uma aspiração de subida generalizada do bem-estar alimentavam uma convergência quase absoluta entre os agentes políticos e a população, de que só se demarcavam os partidos marxistas-leninistas e trotskistas, nos objetivos de adesão à CEE. Até 1986, ano em que esta se concretizou, foram sendo cumpridos os requisitos de aderência ao “acquis-communautaire”, num vasto processo de “europeização” das estruturas sociais, económicas (nomeadamente o fim das nacionalizações do período revolucionário de 74-75 e definitiva afirmação do mercado

como base do sistema) institucionais e políticas da sociedade portuguesa. É deste tempo, com poucos anos de intervalo, a aprovação da lei de bases da saúde, da lei de bases da proteção social, da lei de bases da educação e da criação do Conselho Económico e Social e do sistema de concertação social, que haveriam de marcar toda a evolução futura do Estado Providência em Portugal.

Com uma presença forte da família (nomeadamente por via da dupla atividade praticada como estratégia de adaptação a novas condições do campesinato parcial) e da sociedade civil na prestação de bem-estar, quando comparadas com padrões da Europa ocidental ou escandinava, com níveis de prestação mais modestos, mas com cobertura universal dos principais riscos, as políticas sociais foram uma ferramenta importante do desenvolvimento global da sociedade portuguesa, que chegou ao novo século em ritmo acelerado de convergência com a Europa. O setor da educação tinha ficado um pouco para trás em termos de desempenho do sistema escolar (que se universalizou, mas conhecia níveis muito elevados de abandono escolar precoce e rigidez da oferta educativa), a saúde modernizou-se e a proteção social, quer no domínio das políticas contributivas de proteção social, quer na ação social e nas políticas de solidariedade (no campo não apenas do rendimento, mas também da formação e do emprego) cresceram, consolidaram-se, estabilizaram e diversificaram-se. O diagnóstico na altura era o de que o desenvolvimento da sociedade e da economia portuguesa tinha sido substancial, mas desigual e inconsistente (VIEGAS; COSTA, 1998).

A diversificação e complexificação do desenho das políticas e das instituições do Estado Providência verificaram-se tanto ao nível das medidas de política constantes na agenda de construção do modelo de bem-estar, como ao nível dos segmentos da população visados, incluindo o caso das pessoas com deficiência.

A partir de 2000, ano em que Portugal entrou na moeda única e passou a estar submetido aos critérios financeiros da participação e, sem que queiramos aqui sugerir uma relação simples de causa-efeito, a convergência estagnou, tanto em termos de produto económico, como em termos de rendimento disponível para as famílias e de indicadores de desigualdade e pobreza, o ritmo da reforma abrandou ou, em muitos aspetos, estagnou. O novo século, entretanto, conheceu no início uma grave crise sistémica iniciada ainda na primeira década, a qual conduziu a um novo resgate financeiro pelo FMI alguns anos depois, desta vez em parceria com o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, com o conseqüente e muito penalizador programa de austeridade, com forte impacto negativo nas políticas sociais e na distribuição dos rendimentos e com aumento significativo da pobreza e do desemprego (CALADO, CAPUCHA; ESTEVÃO, 2019).

Quando, a partir de 2015, se processava a recuperação desta crise (a fase da chamada reversão de algumas cortes nas políticas sociais do período da austeridade e de reposição de alguns dos valores das prestações sociais), veio a pandemia da COVID-19 e logo depois a crise inflacionária, que praticamente deixaram estacionados, quando não em ligeira regressão, os principais indicadores sociais. As inovações e desenvolvimentos nas políticas sociais foram, nesse período, muito escassas, resumindo-se praticamente ao Complemento Solidário para Idosos instituído pelo Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de dezembro, e ao Modelo de Apoio à Vida Independente (MAVI-Decreto-Lei n.º 129/2017 de 9 de outubro), na área da deficiência (BRANCO, 2022). Tudo o resto foram pequenas afinações e alguns desinvestimentos, como os que aconteceram nas áreas do emprego e economia social, da formação profissional especial ou nas políticas territoriais de luta contra a pobreza.

A área da integração de pessoas com deficiência é bem a expressão das arritmias de que falámos acima. O MAVI está na vanguarda das políticas de solidariedade, em muitos aspetos: promove a independência e a autodeterminação em vez da dependência e da institucionalização, uma intervenção centrada nas necessidades concretas de cada pessoa em vez da intervenção centrada nas respostas-padrão dos serviços, promove a vida ativa em vez de passiva, valoriza a opinião das pessoas apoiadas em vez de as tomar como objeto de intervenções determinadas por outros, encara os serviços acedidos como direitos que permitem concretizar outros direitos e cumprir deveres de cidadania, em vez de tomarem os cidadãos como meros recetores de benesses mais ou menos caritativas e discricionárias (CAPUCHA et al, 2021).

No fundamental, o que o MAVI faz é disponibilizar à pessoa com deficiência um assistente pessoal, que esta escolhe de entre uma lista de assistentes previamente selecionados com a ajuda dela, e formados para prestar assistência na concretização de uma série de atividades, desde a higiene pessoal à comunicação, à mobilidade ou de acesso a lugares, bens e serviços, previamente acordadas com um Centro de Apoio à Vida Independente. A pessoa participa, envolve-se e aumenta radicalmente as suas capacidades e liberdades, de forma independente, nos mais diversos contextos da vida pessoal, social e profissional. Neste sentido, o MAVI é um enorme avanço no desenho de políticas de solidariedade, com grande capacidade, segundo a avaliação realizada, de transformar a vida das pessoas com deficiências e incapacidades de todos os tipos. Além disso, segundo a mesma avaliação, os princípios e o próprio desenho do MAVI possuem potencial de replicação, com pequenos ajustamentos, junto de outros públicos, como, por exemplo, os idosos com condições para se manterem na comunidade de residência. Neste caso, uma medida do campo da inclusão de pessoas com deficiência pode ser precursora de inovação noutros campos da ação social.

Curiosamente, as necessidades específicas e a ideia de direitos das pessoas com deficiência tiveram início, em Portugal, muito depois de diversos outros riscos, nomeadamente os da proteção na velhice, invalidez, doença e desemprego (ainda que, como vimos, a respetiva cobertura tivesse passado por décadas de subdesenvolvimento antes da universalização). Como aconteceu em muitos outros países, as questões da deficiência entram na agenda por causa da guerra (no nosso caso, a guerra colonial). Criam-se nessa altura, anos 60, os primeiros serviços especializados na reabilitação física e adaptação de ex-combatentes “deficientados” pela guerra, e pensa-se nas primeiras medidas para a compensação pelos danos causados pelo envolvimento no conflito (NOGUEIRA, 2019).

Ainda antes da Revolução de 1974 verificaram-se experiências noutros campos, nomeadamente com a integração de alunos cegos em turmas regulares do que são agora os 2º e 3º ciclo do ensino básico, no Liceu Passos Manuel, um dos principais liceus de Lisboa. E começavam os pais e as famílias de alunos com deficiência mental a organizar-se nas APPACDM (Associação Portuguesa de Pais e Amigos de Crianças com Deficiência Mental, uma associação nacional que congrega estruturas em todos os Distritos), para assegurar escolas especiais e outras respostas que vão da residência à formação profissional, passando pelos cuidados médicos e outros serviços básicos. Porém, eram mais nessa altura as crianças com deficiências mentais, cognitivas, da comunicação, mesmo muito ligeiras, e até das chamadas deficiências sensoriais e músculo-esqueléticas e da locomoção, que ficavam totalmente fora da escola, mesmo das escolas especiais, do que aquelas que as frequentavam. As famílias que podiam suportar os apoios para a participação escolar, a maior parte das vezes escondiam e “protegiam” as suas crianças, ao passo que as que não podiam suportá-las as mantinham em casa em condições por vezes de grande indignidade, incluindo a mendicidade, ou permitiam que elas fossem institucionalizadas em asilos. Porém, era crescente o número daqueles que acreditavam ser possível fazê-las progredir na escola, dignificar o seu futuro e aumentar as suas probabilidades de participação no mercado de trabalho, para além dos nichos em que se acumulavam pessoas com certas dificuldades, como era o caso dos cegos e cegas cauteleiros e telefonistas (LIMA, 2021).

Também neste campo a Revolução de 25 de Abril, como temos vindo a sinalizar, constituiu um ponto de viragem. Os Deficientes das Forças Armadas criaram uma Associação Nacional que lhes deu voz e chamou a atenção para os direitos das pessoas com deficiência em geral. Os pais de crianças com deficiência mental criaram um amplo movimento de criação de cooperativas em todo o país (as CERCIs), que desenvolveram uma rede fina de escolas especiais e toda uma gama de outros equipamentos e serviços. Outros setores da população com deficiência, como os cegos e amblíopes, os surdos, os pais de crianças autistas, pessoas com

mobilidade reduzida, organizaram-se também e criaram as suas próprias estruturas no domínio da educação e de várias outras problemáticas. Começaram a exigir e conseguiram outros direitos, como a atribuição de subsídios vitalícios, inicialmente desencorajadores da procura da autonomia – quem obtivesse um emprego perderia o direito e dificilmente o recuperava após deixar de trabalhar – entre outras medidas várias de proteção.

A Lei de Bases da Educação de 1986 representou um importante avanço no processo de abertura da escola regular a crianças com deficiência, mas passariam mais de 30 anos até que todas a frequentassem até aos 18 anos. O trabalho feito com as crianças na escola, porém, serviu de farol para o combate ao abandono e aos maus resultados escolares de alunos afetados por dificuldades de aprendizagem resultantes não da deficiência, mas das condições socioeconómicas da família, pelo que o alcance foi muito para além do grupo das crianças com necessidades educativas especiais (CORREIA, 1997).

Algo semelhante se passou com a formação profissional e o emprego. As crianças das gerações que cresceram com a rede de escolas especiais começaram a chegar à idade adulta e as preocupações dos pais e delas próprias moveram-se para as questões da transição para o emprego, incluindo a formação profissional. Portugal tinha entrado na CEE e com esse passo chegaram ao país áreas de política inovadoras, cofinanciadas pelos Fundos Estruturais, sendo a da formação profissional uma das mais emblemáticas. Os cursos de formação profissional assemelhavam-se em muito às práticas típicas na educação, com a constituição de grupos-turma para frequentar ações com um currículo (em grande parte prático e em exercício) definido num período – em horas – determinado. Os currículos eram desenhados em função dos conteúdos técnicos de uma profissão ou de uma tarefa técnico-operativa. Instituições de referência como o Centro de Emprego e Formação Profissional Integrada e o Centro de Reabilitação Profissional de Gaia, ambos em Gaia, na região do Porto, o Centro Profissional do Alcoitão e a Aldeia de Santa Isabel, em Lisboa, especializaram-se no desenvolvimento de um modelo de “formação profissional especial”, assente em dois princípios básicos: o do desenho adaptado a cada formando e o da abordagem integrada. Assim, em vez de um calendário e uma duração rígida, a formação deve acompanhar o ritmo de cada formando; o currículo deve compreender uma componente de formação pessoal (incluindo o desenho de ajudas técnicas, quando necessário), uma componente de formação técnica e uma componente de preparação da transição para o emprego e de apoio e permanência no local de trabalho.

Foram também pensadas diversas modalidades de acesso ao trabalho, desde a adaptação dos postos de trabalho aos enclaves nas empresas, apoios ao emprego, emprego social e empresas de inserção, contatos de trabalho-formação, entre outros (SOUSA, 2002). Aliás, ao longo do tempo, as medidas foram evoluindo para o modelo de formação em contexto de

trabalho, que se tornou dominante, enquanto mais tarde se experimentaram, sem grande sucesso, políticas como as quotas de emprego. As estratégias e os financiamentos da formação profissional e do apoio ao emprego foram-se expandindo dos centros de referências para a ampla rede de instituições que promoviam a educação especial, que alargaram a sua intervenção ao domínio da formação e do emprego. Os métodos e os princípios da formação especial tiveram um impacto na inovação da ação social junto de outros grupos socialmente desfavorecidos, como os reclusos e ex-reclusos, os toxicodependentes, os desempregados de muito longa duração, certas minorias étnicas e os jovens em risco, em relação aos quais a área da deficiência teve um papel precursor.

Note-se que nem com todos estes progressos a situação de discriminação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho se resolveu. De facto, por exemplo, enquanto a taxa de emprego das mulheres sem deficiência entre os 20 e os 64 anos em 2018 era de 80,5% para os homens e 74,1% para as mulheres, os mesmos indicadores para as pessoas com alguma deficiência era, respetivamente, de 59,2% e 57,9%, ao passo que a taxa de desemprego era 11,0% para a população em geral e 18,6% para as pessoas com deficiência.

Em 1994 a Declaração de Salamanca constitui um importante passo no sentido de afirmar o direito à educação por parte de todas as crianças com deficiência. Em Portugal, o Decreto-lei 319/91, de 23 de agosto, já apontava para a necessidade de as crianças com deficiência frequentarem as escolas ditas regulares, prevendo um conjunto de recursos e medidas para o ensino especial. Alguns desses recursos, como condições especiais nas avaliações, e principalmente a possibilidade de os alunos com NEE serem apoiados por professores de educação especial, ajudando assim os docentes titulares a “limpar” as turmas de “casos difíceis” resultantes ou não de deficiências, levou a uma sinalização excessiva de casos, muito acima (2 a 3 vezes mais) do que seria esperado em função da prevalência de casos na população infantil, e à segregação das crianças já não em escolas especiais, mas sim dentro das escolas regulares. Problema que se procurou resolver com o Decreto-Lei nº 3/2008, de 7 de janeiro (CAPUCHA, 2011), mas sem sucesso, até aos nossos dias. Esta legislação reflete já os efeitos em Portugal da Declaração de Salamanca e, também, da CIF. Este diploma não se limitava a visar um processo de melhor sinalização dos estudantes.

A essa sinalização associa a obrigatoriedade de definir e ir avaliando um plano pessoal, a ser cumprido pela escola no seu conjunto e pelos professores de ensino especial em particular. Também reforçou os recursos, nomeadamente constituindo as antigas escolas especiais, onde residia grande parte dos especialistas e dos equipamentos, em centros de recursos para apoiar as escolas regulares (já frequentadas pela quase totalidade dos estudantes), ao passo que as chamadas dificuldades de baixa frequência e alta intensidade (surdez, cegueira,

multideficiência, autismo) passaram a ser apoiadas por uma rede nacional de escolas de referência, nas quais se concentraram recursos para promover uma resposta adequada aos alunos com essas dificuldades maiores. Uma grande operação de formação de docentes foi montada para capacitar os docentes e as escolas com vista a lidar com os novos conceitos e com as respetivas ferramentas.

Sensivelmente na mesma altura, o governo criou as condições para a aprovação, na Assembleia da República, da Lei que estendeu a escolaridade obrigatória até aos 18 anos. Ao convergir um novo patamar legal de escolarização, que passou a ser o secundário, com novos recursos nas escolas e um conjunto de ferramentas destinadas a promover a educação inclusiva, como se esperava, e durante um par de anos, verificou-se uma focagem do sistema nos seus principais alvos e os alunos com deficiência passaram a estar presentes no dia a dia das suas turmas, partilhando espaços, aprendizagens e experiência com os colegas, sem perder os apoios específicos, quando requerido.

Note-se que, ao mesmo tempo, eram lançadas diversas outras políticas, desde a generalização do acesso ao pré-escolar até ao reforço da eficácia da ação social escolar, passando pela extraordinária expansão da educação profissional de nível secundário, por uma nova geração de escolas TEIP (Territórios Educativos de Intervenção Prioritária), pelo lançamento de um ambicioso programa de enriquecimento curricular e medidas de apoio à família e abertura para programas de promoção do sucesso escolar por parte de alunos com dificuldades de aprendizagem resultantes da condição socioeconómica (RODRIGUES, 2010), as quais, no conjunto, iniciaram uma trajetória acelerada de redução do abandono escolar precoce e das retenções, ao passo que testes internacionais como o PISA, o TIMMS e o PIRLS revelavam que os jovens portugueses tinham saído da posição em que se encontravam nos rankings, a par de países sul-americanos em desenvolvimento, para se situar acima de alguns dos países europeus que tinham servido de referência a Portugal, como a França, a Suécia ou a Alemanha.

Porém, o sistema voltou a revelar-se resiliente no que toca à educação especial. O excesso de sinalizações regressou, com as famílias a aceitarem a marca do aluno com deficiência a troco das condições especiais para as avaliações e com os professores dos grupos de recrutamento do ensino especial (em número sempre crescente) a aceitarem não apenas apoiar, mas substituir os titulares no trabalho com as crianças com problemas mais complexos, e com as escolas a distribuir os alunos com algum problema pelas diversas turmas apenas para reduzir a respetiva dimensão. É neste quadro que o governo aprovou um novo Decreto-lei, o 54/2018, de 6 de julho, dito da Educação inclusiva. Este diploma associa-se a um período em que se muda a linguagem (abolindo expressões como “educação especial”), mas não se reforçam meios nem apoios para que a educação se tornasse, de facto

e não apenas de jure, inclusiva. Pior do que isso: tudo aponta para que se tenha passado uma mensagem errada de que a ação educativa junto de todas as crianças com dificuldades não deveria distinguir, em abstrato, os diferentes casos e situações, conduzindo a que o sistema paulatinamente se fosse focando nos casos mais “fáceis”, deixando sem atendimento adequado uma boa parte dos mais complexos e exigentes.

Pode o sucesso de todos os estudantes ser alcançado através de medidas iguais para todos? A uniformidade do trabalho escolar e da sua cultura é o velho erro que Bourdieu e outros investigadores nos anos 60 denunciaram (BOURDIEU e PASSERON, s/d) e que surge agora com novas roupagens, mascarado de progressismo. Estamos assim de volta a um velho debate cujos termos foram toldados, nesta fase, pela reificação de um bom conceito, o de inclusão.

E assim ficam os tais “casos difíceis”, quer sejam crianças com deficiência, quer pertençam a minorias étnicas e a famílias que acumulam diferentes tipos de desvantagens e problemas, a alimentar as taxas de abandono escolar precoce, entretanto situado nos 6%, e o contingente dos que continuam sem acesso ao ensino superior. Atualmente, todos estes alunos com necessidades de maiores apoios chegam ao secundário, mas de lá poucos saem para prosseguir estudos no ensino superior. Assim, vão chegando alguns à Universidade, mais do que antes, mas muito poucos se comparados com o padrão que se vai tornando mais comum entre os jovens em geral. E isto é um problema, porque existe um direito que está a ser negado.

## Conclusão

Os estudantes com deficiência que chegam ao ensino superior e o completam são poucos, mas são suficientes para questionar as Universidades e os seus processos de seleção e de trabalho pedagógico e curricular. Eles venceram inúmeras barreiras anteriores, mas aqui enfrentam, com demasiada frequência, uma barreira que se revela intransponível. As Universidades e os Institutos Politécnicos mantêm-se, de facto, demasiadas vezes, como último reduto de um certo elitismo escolar que postula que o ensino superior não é para todos, que confunde exigência com exclusão e dispensa o trabalho adequado a cada estudante e com cada estudante. Toda a carga e toda a exigência são colocadas nos ombros dos estudantes, e nenhuma nas estruturas académicas, nas suas organizações ou nos seus profissionais. Nem as estruturas, nem os profissionais na academia estão preparados.

As bibliotecas não são acessíveis e o acesso à informação é muito carente. Os professores não sabem, em geral, como podem ajudar os estudantes a encontrar informação

adaptada. Por vezes, embora mais raramente, os campus e as salas de aulas, os laboratórios e os restantes equipamentos, também não estão preparados para receber estudantes com mobilidade reduzida ou cegos. Os docentes não sabem como organizar as suas atividades de ensino com estudantes que requerem pedagogias diferenciadas, adaptações nos métodos de trabalho e às vezes nos currículos e nos programas das disciplinas.

Por vezes são pequenas mudanças as que se requerem. Um estudante com dificuldades de audição pode superar a desvantagem se o professor falar virado para ele e estiver próximo; um aluno cego pode necessitar apenas que a prova escrita seja substituída por uma oral para mostrar que está preparado; um aluno no espectro do autismo muitas vezes apenas precisa que os docentes valorizem aquilo em que é excelente e evitem situações em que pode perder algum controlo e sentir-se muito desconfortável; outros requerem apenas mais tempo e um pouco mais de atenção, que a academia não está preparada para dar.

É claro que são necessários recursos, e não apenas palavras. Há ainda duas frentes no combate pela inclusão na Universidade: a frente do acesso, que ainda é escasso, e a frente do sucesso, como um direito reclamado de forma cada vez mais insistente e informada.

O caminho a percorrer tem de envolver todos. E precisa que se estabeleçam metas ambiciosas. Quando há 15 anos se disse que Portugal podia assumir a meta de 10% de abandono escolar precoce em 2020, ela que era nessa altura, como foi durante décadas, próxima dos 40%, a maioria dos decisores e dos académicos que estudavam a educação julgou tratar-se ou de um ato voluntarista meio louco, ou de mera propaganda política. A meta foi alcançada antes do prazo e ultrapassada, com as políticas adequadas e os recursos necessários. Quando, na mesma altura, se estabeleceram metas que implicavam duplicar os números de acesso ao ensino superior, a maioria dizia que essas metas eram para outros países, não para Portugal.

Felizmente, o que se discute hoje já é outra coisa: como aproveitar o conhecimento e as competências incorporadas nos jovens portugueses, de modo a utilizá-las de forma produtiva na economia e a cumprir as ambições desses jovens.

Mas, ainda não as ambições e os direitos de todos. De todos, é apenas o direito abstrato a beneficiar do ensino superior e, antes disso, a sonhar com frequentá-lo e concluí-lo. Mas estamos ainda longe de o tornar realidade. Para isso teremos de desenvolver as políticas de inclusão e qualidade no ensino superior, como ferramentas do desenvolvimento da qualidade da nossa sociedade e do nível de cumprimento dos direitos de cidadania. Será que a figura do “assistente académico”, na linha do que faz noutros campos o MAVI, seria uma ideia útil?

## Referências

BECK, Wolfgang, Laurent von der Maesen e Alan Walker (1997), *The Social Quality of Europe*, Haia, Kluwer Law International.

BOURDIEU, Pierre e Jean-Claude Passeron (s/d), *A Reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino*, Lisboa, Editorial Veja.

BRANCO, Rui (2022), *Proteção Social no Portugal Democrático. Trajetórias de reforma*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

CALADO, Alexandre, Luís Capucha e Pedro Estêvão (2019), “Welfare State Development in Portugal. From “stage zero” to the post-crisis “feftist” compromise against austerity”, *Comparative Sociology*, 18, pp. 658-686.

CAPUCHA, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora.

CAPUCHA, Luís (2010), “Inovação e Justiça Social: Políticas Ativas para a Inclusão Educativa”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 63, pp. 25-50.

CAPUCHA, Luís (2020), “The Welfare State: too precious to fall”, *Revista de Divulgação Científica AICA*, 2020, pp. 5-16.

CAPUCHA, Luís, José Miguel Nogueira, Lara Querido, Alexandre Calado, Rui Godinho, Paulo Pedroso, Teresa Evaristo, Jorge Ferreira, Maria João Pena (2021), *Avaliação Intercalar do Modelo de Apoio à Vida Independente em Portugal*, CIES-ISCTE e INR/POISE.

CORREIA, Luís de Miranda (1997), *Educação Especial*, Porto, Porto Editora.

DGEEC (2023), *Inquérito às necessidades Especiais de Educação nos Estabelecimentos de Ensino Superior – caracterização da situação educativa de alunos (2018/2019, 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022)*, <https://www.dgeec.me.pt/np4/428/>, acedido em junho.

ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

GUILE, David (2006), “What is Distinctive About the Knowledge Economy? Implications for Education”, in Hugh Lauder, Phillip Brown, Joe-Anne Dillabough e A. H. Halsey, *Education, Globalization & Social Change*, Oxford, Oxford University Press, pp. 355-366.

LIMA, Maria Benedita de Maia (2021), *Reaprender a Viver. Trajetórias, aprendizagens e identidades de adultos com deficiência adquirida*, Tese de Doutoramento em Educação, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.

MARSHALL, Thomas Humphrey (1964), *Class, Citizenship and Social Development*, New York, Doubleday.

MOZZICAFREDDO, Juan (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.

NOGUEIRA, José Miguel (2019), *As políticas Públicas e a qualidade de vida das famílias com crianças com autismo: o caso da intervenção precoce na infância*, Tese de Doutoramento em Políticas Públicas, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa.

RODRIGUES, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Lisboa, Almedina.

SANTOS, Boaventura Sousa (1990), *Estado e Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Afrontamento.

SEN, Amartya (2006), “Poverty as Capability Deprivation”, in Hugh Lauder, Phillip Brown, Joe-Anne Dillabough e A. H. Halsey, *Education, Globalization & Social Change*, Oxford, Oxford University Press, pp. 949-965.

SILVA, Augusto Santos (1988), “Produto Nacional Vivo: uma cultura para o desenvolvimento”, em *Atitudes, Valores Culturais, Desenvolvimento*, Lisboa, SEDES.

SOUSA, Jerónimo Dias de (2002), *Contributos Para um Modelo de Análise dos Impactos das Intervenções do FSE no Domínio das Pessoas com Deficiência em Portugal*, Gaia, CRPG.

STIGLITZ, Joseph E. e Andrew Charlton (2005), *Fair Trade for All: How trade can promote development*, Oxford, Oxford University Press.

VIEGAS, José Manuel Leite e António Firmino da Costa (orgs) (1998), *Portugal, Que Modernidade*, Oeiras, Celta.