



Políticas de Financiamento para Sistemas de Educação Inclusiva

Relatório Síntese Final



EUROPEAN AGENCY
for Special Needs and Inclusive Education



POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO PARA SISTEMAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA

Relatório Síntese Final





A Agência Europeia para as Necessidades Especiais e a Educação Inclusiva (a Agência) é uma organização independente e autónoma. A Agência é cofinanciada pelos Ministérios da Educação dos países membros e pela Comissão Europeia através de uma subvenção de funcionamento no âmbito do programa Erasmus+ (2014–2020) da União Europeia (UE) no domínio da educação.



Cofinanciado pelo
Programa Erasmus+
da União Europeia

O apoio da Comissão Europeia para a produção desta publicação não constitui um aval do conteúdo, que reflete apenas as opiniões dos autores, não podendo a Comissão ser responsabilizada por qualquer utilização que venha a ser feita da informação nela contida.

As opiniões expressas neste documento por qualquer indivíduo não representam necessariamente as opiniões oficiais da Agência, dos seus países membros ou da Comissão.

Editores: Edda Óskarsdóttir, Amanda Watkins e Serge Ebersold

São permitidos excertos deste documento desde que seja devidamente referenciada a fonte. Este relatório deve ser referenciado da seguinte forma: Agência Europeia para as Necessidades Especiais e a Educação Inclusiva, 2018. *Políticas de Financiamento para Sistemas de Educação Inclusiva: Relatório Síntese Final*. (E. Óskarsdóttir, A. Watkins e S. Ebersold, eds.). Odense, Dinamarca

Tendo em vista uma maior acessibilidade, este relatório está disponível em 25 línguas e em formato eletrónico acessível no site da Agência: www.european-agency.org

Esta é uma tradução de um texto original em inglês. Em caso de dúvida sobre a exatidão da informação no texto traduzido, consulte o texto inglês original.

ISBN: 978-87-7110-798-2 (ed. eletrónica)

© European Agency for Special Needs and Inclusive Education 2018

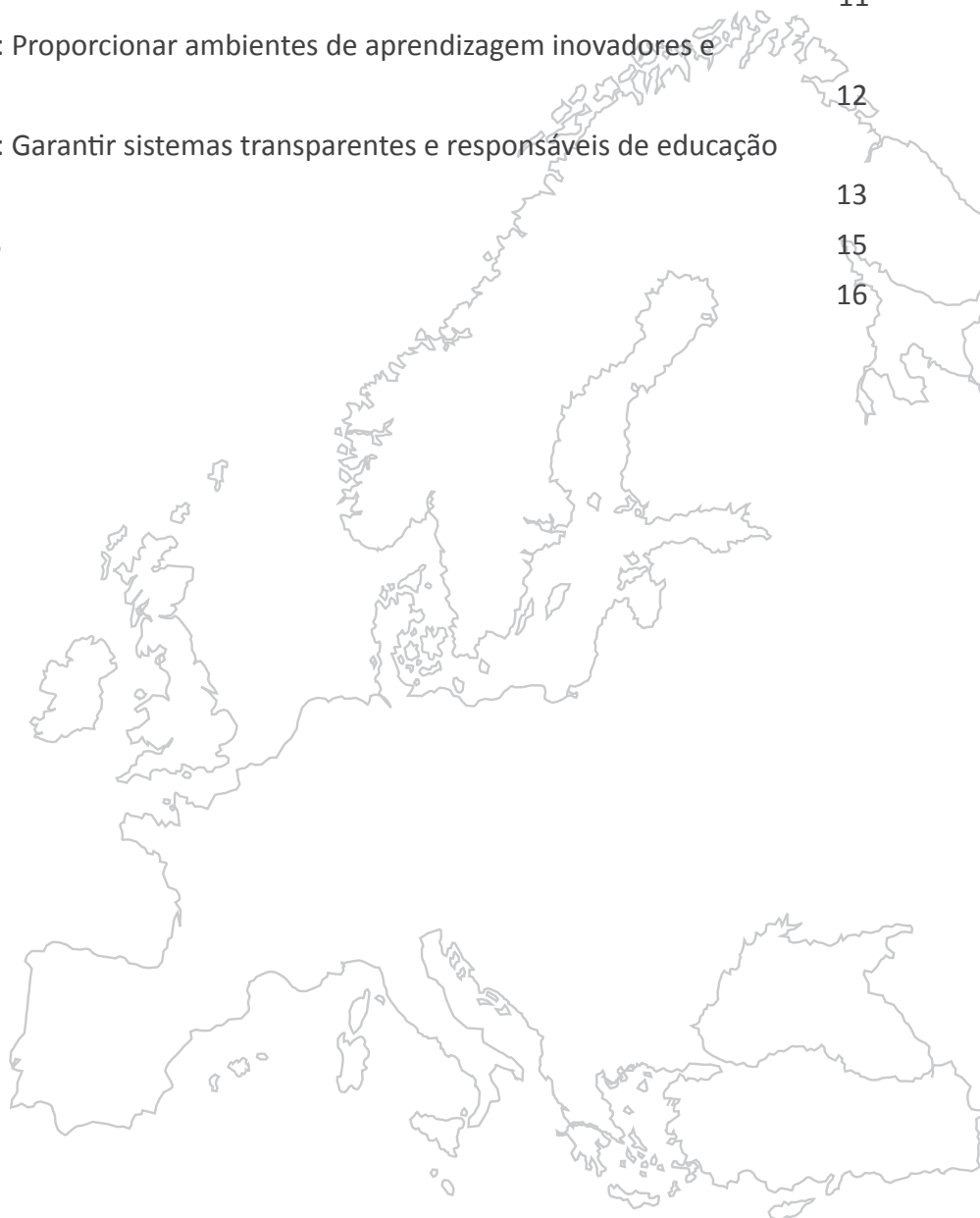
Secretariado
Østre Stationsvej 33
DK-5000 Odense C Denmark
Tel.: +45 64 41 00 20
secretariat@european-agency.org

Delegação em Bruxelas
Rue Montoyer, 21
BE-1000 Brussels Belgium
Tel.: +32 2 213 62 80
brussels.office@european-agency.org



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
Um projeto de parceria	6
ATIVIDADES E METODOLOGIA DO PROJETO	6
UM QUADRO DE QUESTÕES, FATORES E IMPULSIONADORES POLÍTICOS	8
Questão transversal 1: Garantir que os alunos sejam incluídos de forma eficaz em oportunidades de ensino adequadas	10
Questão transversal 2: Promover uma abordagem de desenvolvimento escolar para a educação inclusiva	11
Questão transversal 3: Proporcionar ambientes de aprendizagem inovadores e flexíveis	12
Questão transversal 4: Garantir sistemas transparentes e responsáveis de educação inclusiva	13
COMENTÁRIOS FINAIS	15
REFERÊNCIAS	16







INTRODUÇÃO

A Recomendação do Conselho relativa à promoção de valores comuns, da educação inclusiva e da dimensão europeia do ensino defende que:

Para alcançar uma maior coesão das sociedades, é indispensável garantir efetivamente a igualdade de acesso a uma educação inclusiva e de qualidade para todos os aprendentes, incluindo os de origens migrantes, de meios socioeconómicos desfavorecidos, com necessidades especiais e com deficiência, em consonância com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Conselho da União Europeia, 2018, p. 6).

Investigações demonstram que os mecanismos de financiamento são essenciais para determinar o tipo de colocação das escolas disponibilizado aos alunos de grupos desfavorecidos (OCDE, 2012). Os sistemas de financiamento da educação desempenham um papel crucial no que se refere a assegurar que todos os alunos, incluindo os marginalizados em virtude de género, religião, capacidade, orientação sexual, estatuto social ou etnia, tenham acesso a um sistema de educação inclusiva em todos os níveis da aprendizagem ao longo da vida (UNESCO, 2009). Embora os países enfrentem diferentes desafios no que diz respeito ao financiamento para apoiar a educação inclusiva, é importante assegurar a utilização dos recursos disponíveis – humanos e outros – da melhor maneira possível (UNESCO, 2017).

O projeto **Políticas de financiamento para sistemas de educação inclusiva** (FPIES) parte da premissa de que os políticos na Europa reconhecem que os mecanismos de financiamento são um dispositivo crítico para reduzir a disparidade na educação. No entanto, exigem informações pormenorizadas sobre o impacto dos mecanismos de financiamento na educação inclusiva, que podem ser utilizados para orientar as suas políticas de desenvolvimento.

O projeto FPIES é uma resposta a esta necessidade política identificada. Em vigor entre 2016–2018, o projeto complementa um projeto anterior da Agência Europeia para as Necessidades Especiais e a Educação Inclusiva (a Agência): **Financiamento da Educação Inclusiva – Mapeamento dos sistemas nacionais para a educação inclusiva** (Agência Europeia, 2016). O FPIES é cofinanciado pela Agência e pelo quadro do **Programa Erasmus+ — Ação-chave 3: «Projetos de cooperação prospetiva»** da Comissão Europeia. Este curto relatório apresenta um resumo do projeto FPIES.



Um projeto de parceria

O projeto é baseado na cooperação direta entre oito parceiros: os ministérios da educação em **Eslovénia, Itália, Lituânia, Noruega, Países Baixos e Portugal**, a Agência e a **Universitat Ramon Llull**. Esta última atua como avaliador externo do projeto, com um foco nas atividades e nos resultados do projeto.

O projeto FPIES visa examinar sistematicamente diferentes abordagens de financiamento educativo e identificar um quadro de política de financiamento eficaz que atue com vista à redução das disparidades na educação.

O projeto FPIES parte de um pressuposto de que os atuais enquadramentos da alocação de recursos em todos os países têm como base sistemas educativos que visam ser cada vez mais inclusivos. Os países desenvolveram estes enquadramentos da alocação de recursos para permitir que as partes interessadas implementem os princípios da educação inclusiva de forma mais eficaz.

As atividades do projeto focaram-se especificamente na análise dos sistemas de alocação de recursos nos seis países parceiros.

ATIVIDADES E METODOLOGIA DO PROJETO

O Quadro de referência concetual do projeto FPIES (Agência Europeia, na impressão «a») baseia-se no conhecimento de investigações existentes (nomeadamente da Agência Europeia, 2016). O papel do quadro de referência concetual era orientar a recolha de informação do projeto e fornecer um quadro para a análise das informações recolhidas.

A metodologia que sustenta a recolha de informações no projeto FPIES foi a abordagem de aprendizagem entre pares. Isto pode facilitar a autorrevisão e a troca de experiências para apoiar o desenvolvimento e a implementação de políticas a longo prazo nos países participantes.

As principais atividades de aprendizagem entre pares foram seis Visitas de Estudo Nacionais: uma a cada um dos países parceiros. Cada Visita de Estudo Nacional envolveu um vasto leque de partes interessadas relevantes a nível dos ministérios, municípios e escolas no país de acolhimento e visitantes a nível dos ministérios de três dos outros cinco países parceiros. Os Participantes nas Visitas de Estudo Nacionais envolveram-se numa série de atividades e discussões pré-acordadas à medida que analisavam de forma aprofundada o sistema de financiamento de cada país em termos de educação especial e educação inclusiva. O objetivo era identificar opções, desafios e oportunidades dentro do modelo atual. Estes intercâmbios de políticas a nível nacional deram origem a fontes de



informação de nível meta que serviram de base para as atividades de análise do projeto. Foram registados da seguinte forma:

- **Relatórios Nacionais:** Os Relatórios Nacionais identificam os pontos fortes e desafios principais relativamente ao financiamento, à governação e ao reforço das capacidades dos sistemas nacionais para a educação inclusiva. Os Relatórios Nacionais foram elaborados antes das Visitas de Estudo Nacionais. Foram finalizados após a realização das Visitas de Estudo Nacionais, com base na informação e nas discussões nas mesmas.
- **Relatórios das Visitas de Estudo Nacionais:** Os Relatórios das Visitas de Estudo Nacionais documentam as principais discussões e pontos de aprendizagem de cada visita. Fornecem um resumo da visita e uma análise abrangente das discussões.

Nas páginas dos seguintes parceiros: **Eslovénia, Itália, Lituânia, Noruega, Países Baixos e Portugal**, estão disponíveis informações sobre as Visitas de Estudo Nacionais e sobre os relatórios.

O **Relatório Síntese** do projeto FPIES (Agência Europeia, 2018) reúne os resultados emergentes de todas as atividades do projeto, Relatórios Nacionais, Visitas de Estudo Nacionais e Relatórios de Visita de Estudo Nacionais. Destaca questões de financiamento, fatores e alavancas críticas para reduzir a disparidade na educação através de mecanismos de financiamento eficientes, custo efetivos e equitativos.

Assente nas conclusões do projeto apresentadas no Relatório Síntese, um dos principais resultados do projeto FPIES é o *Quadro de Orientação Política* (Agência Europeia, na impressão «b»).

O público-alvo pretendido e os potenciais utilizadores deste *Quadro de Orientação Política* são decisores políticos (responsáveis pela tomada de decisões) para a educação inclusiva que atuam em diferentes níveis do sistema – nacional, regional e local. O *Quadro de Orientação Política* inclui:

- uma visão geral dos **elementos políticos** subjacentes a uma política abrangente para o financiamento de sistemas de educação inclusiva;
- uma apresentação de um **quadro político** que destaque as questões políticas transversais, bem como as metas e os objetivos políticos que constituem uma política de financiamento abrangente para os sistemas de educação inclusiva (resumidos na secção seguinte);
- uma **ferramenta de autorrevisão** que se baseia no quadro proposto. Esta foi desenvolvida para apoiar os decisores políticos na reflexão e discussão de políticas de financiamento para a educação inclusiva.



A intenção geral deste *Quadro de Orientação Política* de financiamento é apoiar futuras discussões entre os decisores políticos que trabalham a nível nacional, regional e local nos países relativamente a políticas de financiamento para sistemas de educação inclusiva. Todos os membros da Agência compreendem que estas discussões são cruciais para melhorar a implementação, a responsabilidade e a governação relativamente a estes sistemas.

UM QUADRO DE QUESTÕES, FATORES E IMPULSIONADORES POLÍTICOS

No âmbito de um quadro político abrangente para o financiamento de sistemas de educação inclusiva, o financiamento não deve ser entendido como um fim em si mesmo. É, pelo contrário, uma ferramenta para promover e assegurar sistemas de educação inclusiva que proporcionem a todos os alunos oportunidades de ensino de qualidade.

As conclusões do projeto FPIES associam mecanismos de financiamento para sistemas de educação inclusiva a alavancas importantes que apoiam a implementação de políticas de educação inclusiva eficientes e custo efetivas. As políticas de educação inclusiva dos países são integradas em sistemas que envolvem vários níveis e várias partes interessadas para a educação inclusiva, abrangendo recursos comuns e especializados. Estes sistemas envolvem mecanismos interministeriais e transversais e incluem aspetos não educativos que afetam o acesso dos alunos à educação inclusiva de alta qualidade. Assim, a eficácia e a eficiência de custos dos mecanismos de financiamento dependem de alavancas essenciais para a alocação de recursos que incorporem meios e recursos, num quadro integrado de cooperação interinstitucional e implantação coordenada (Agência Europeia, 2016; 2018).

Estes tópicos fundamentais associam mecanismos de financiamento para sistemas de educação inclusiva a quatro questões transversais. Estas **questões** enquadram a qualidade da educação inclusiva e a sua eficiência de custos como tópicos importantes ou dimensões políticas a considerar aquando da implementação de políticas eficazes de educação inclusiva de alta qualidade e custo efetivas.

Estas questões estão associadas a vários **fatores** críticos de recursos que determinam uma educação inclusiva equitativa, eficiente e custo efetiva. Por sua vez, os fatores estão associados a **impulsionadores**-chave de financiamento considerados essenciais para a implementação de políticas de financiamento eficazes (Agência Europeia, 2018). Juntos, as questões, os fatores e os impulsionadores são um quadro indicativo para a atribuição de fundos e recursos necessários para os sistemas de educação inclusiva.





Questão transversal 1: Garantir que os alunos sejam incluídos de forma eficaz em oportunidades de ensino adequadas

Devem evitar-se estratégias de exclusão que neguem aos alunos o direito à educação e à educação inclusiva e/ou rotulem desnecessariamente os alunos a quem é exigida uma decisão oficial de necessidades educativas especiais. A principal mensagem subjacente a esta questão é a necessidade de financiar estratégias que levem à inclusão, e não à exclusão educativa.

Os fatores essenciais de alocação de recursos e os impulsionadores-chave interligados por detrás desta questão são:

Principais fatores essenciais de alocação de recursos	Impulsionadores-chave
Um compromisso político com o direito à educação para todos os alunos	<ul style="list-style-type: none">• Compromisso financeiro para a educação inclusiva• Compromisso com a excelência para todos• Investimento no desenvolvimento de medidas de apoio diversificadas para os alunos
Incorporar a educação inclusiva em contextos locais no âmbito de uma abordagem assente nas comunidades	<ul style="list-style-type: none">• Incorporar a educação inclusiva como uma tarefa fundamental e área de responsabilidade em todos os níveis de decisão• Promover a responsabilidade social das escolas para com a educação inclusiva
Promover uma abordagem de desenvolvimento escolar	<ul style="list-style-type: none">• Garantir um equilíbrio sustentável entre as abordagens de financiamento global da escola (baseado na avaliação dos resultados) e as abordagens de financiamento baseado nas necessidades (baseado nos recursos utilizados)• Mecanismos de alocação de recursos que incentivem o desenvolvimento de comunidades de aprendizagem inclusiva



Questão transversal 2: Promover uma abordagem de desenvolvimento escolar para a educação inclusiva

É necessário evitar mecanismos de financiamento que funcionem como um desincentivo para a educação inclusiva. Os sistemas de financiamento flexíveis devem garantir uma abordagem de desenvolvimento escolar que crie comunidades de aprendizagem através do desenvolvimento de formas de ensino inovadoras e flexíveis, que conjuguem desempenho e equidade. A principal mensagem subjacente a esta questão é o apoio das equipas escolares para que assumam a responsabilidade de satisfazer todas as necessidades dos alunos.

Os fatores essenciais de alocação de recursos e os impulsionadores-chave interligados por detrás desta questão são:

Principais fatores essenciais de alocação de recursos	Impulsionadores-chave
Disponibilizar incentivos para um ambiente de aprendizagem de apoio	<ul style="list-style-type: none">• Apoio financeiro para escolas e alunos em risco de insucesso• Disponibilizar mecanismos que promovam redes de aprendizagem
Promover a autonomia escolar	<ul style="list-style-type: none">• Utilização flexível do financiamento público• Flexibilidade organizacional
Incorporar a educação inclusiva em mecanismos de garantia de qualidade de apoio a nível escolar	<ul style="list-style-type: none">• Apoio para liderança distribuída• Uma combinação adequada de meios para ambientes de aprendizagem inovadores e de apoio



Questão transversal 3: Proporcionar ambientes de aprendizagem inovadores e flexíveis

Mecanismos de financiamento ineficazes atuam como um incentivo à segregação e à exclusão quando se considera o ensino e o apoio em contextos regulares inadequados para dar resposta às necessidades dos alunos. Isto pode fazer com que as partes interessadas considerem que os contextos especiais (p. ex., escolas e aulas separadas) permitem um melhor apoio educativo a alguns alunos. A principal mensagem subjacente a esta questão é que a existência de mecanismos de financiamento eficazes constitui um incentivo para a educação inclusiva quando promovem mecanismos de desenvolvimento das capacidades que capacitam as partes interessadas para desenvolver ambientes de aprendizagem inovadores e flexíveis para todos os alunos.

Os fatores essenciais de alocação de recursos e os impulsionadores-chave interligados por detrás desta questão são:

Principais fatores essenciais de alocação de recursos	Impulsionadores-chave
Favorecer estratégias de desenvolvimento das capacidades	<ul style="list-style-type: none">• Capacitar comunidades locais, escolas ou alunos
Permitir que os contextos especiais atuem como um recurso para os contextos regulares	<ul style="list-style-type: none">• Incentivos para que os contextos especiais atuem como centros de recursos• Incorporar questões de educação inclusiva na formação/educação durante o estágio e em serviço para especialistas que trabalham em contextos especiais
Incorporar a educação inclusiva no desenvolvimento profissional	<ul style="list-style-type: none">• Incorporar a educação inclusiva nas oportunidades de formação/educação de professores• Promover capacidades de liderança no desenvolvimento de escolas inclusivas• Envolver os pais em oportunidades de formação/desenvolvimento



Questão transversal 4: Garantir sistemas transparentes e responsáveis de educação inclusiva

Mecanismos de alocação de recursos que promovam a rotulagem dos alunos, em vez de identificar áreas para o desenvolvimento dentro do apoio e dos recursos educativos, são, a longo prazo, ineficazes em termos de custos, além de injustos. A colaboração transversal ineficaz (p. ex., com os serviços de saúde e de proteção social) pode dar origem à duplicação de serviços e a abordagens inconsistentes. A principal mensagem subjacente a esta questão é que os sistemas de financiamento e de alocação de recursos que equilibram questões de eficiência, efetividade e equidade estão claramente associados a quadros regulamentares centrados na governação, responsabilidade e melhoria do sistema em geral.

Os fatores essenciais de alocação de recursos e os impulsionadores-chave interligados por detrás desta questão são:

Principais fatores essenciais de alocação de recursos	Impulsionadores-chave
Estratégias de governação em rede que promovam sistemas integrados para a educação inclusiva	<ul style="list-style-type: none">• Incorporar a governação nas redes escolares e locais num quadro interdisciplinar e interministerial
Passar de mecanismos de controlo de procedimentos para sistemas responsáveis pela educação inclusiva	<ul style="list-style-type: none">• Associar o financiamento ao planeamento de recursos baseado em evidências• Desenvolver mecanismos de monitorização que vão além da conformidade administrativa• Mapeamento de dados de financiamento em relação aos objetivos da educação inclusiva• Incorporar a educação inclusiva nos sistemas de reporte e divulgação
Incorporar políticas de educação inclusiva num sistema de garantia de qualidade	<ul style="list-style-type: none">• Desenvolver procedimentos de avaliação existentes, considerando as questões de educação inclusiva como impulsionadores-chave para um sistema de garantia de qualidade• Desenvolver um quadro claro de garantia de qualidade da educação inclusiva





COMENTÁRIOS FINAIS

As conclusões do projeto de Financiamento da Educação Inclusiva e de todas as atividades do projeto FPIES (Agência Europeia, 2016; 2018) mostram que não há uma forma ideal de financiar a educação inclusiva. De facto, como salienta a *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*:

... não há qualquer garantia de que esse aumento se traduza automaticamente em melhores resultados. De facto, a comparação dos resultados do PISA [Programa Internacional de Avaliação de Alunos] com o nível de despesa pública no ensino pré-primário, primário e secundário revela grandes diferenças quanto à eficiência na utilização dos recursos por parte dos Estados-Membros. Estes elementos indicam que é extremamente importante aumentar a eficiência, isto é, utilizar o melhor possível os recursos limitados para garantir a qualidade, a equidade e o bom funcionamento (Comissão Europeia, 2016, p. 3).

As políticas de educação inclusiva dos países são integradas em sistemas que envolvem vários níveis e várias partes interessadas para a educação inclusiva, abrangendo recursos comuns e especializados. Na sua forma atual, estes sistemas de educação inclusiva são muito mais complexos do que o sistema educativo geral. Enquadram os percursos dos países rumo à educação inclusiva.

Tal como sugerido pelo Conselho da União Europeia (2017), abranger todos os aspetos da educação de uma perspetiva ao longo da vida requer o envolvimento de questões interministeriais e transversais. Requer ainda a inclusão de aspetos não educativos que afetam o acesso dos alunos à educação inclusiva de alta qualidade (ibid.).

Em suma, as conclusões de todas as atividades do projeto FPIES associam sistemas de educação inclusiva custo efetivos e eficientes a quatro questões transversais. Estas questões transversais, apoiadas por metas e objetivos políticos, são os principais fatores facilitadores subjacentes ao desenvolvimento de sistemas de educação inclusiva eficientes e custo efetivos, o que pode reduzir a disparidade na educação.



REFERÊNCIAS

Agência Europeia para as Necessidades Especiais e a Educação Inclusiva, 2016. *Financing of Inclusive Education: Mapping Country Systems for Inclusive Education [Financiamento da Educação Inclusiva: Mapeamento dos sistemas nacionais para a educação inclusiva]*. (S. Ebersold, ed.). Odense, Dinamarca. www.european-agency.org/resources/publications/financing-inclusive-education-mapping-country-systems-inclusive-education (último acesso em outubro de 2018)

Agência Europeia para as Necessidades Especiais e a Educação Inclusiva, 2018. *Financing Policies for Inclusive Education Systems: Resourcing Levers to Reduce Disparity in Education [Políticas de financiamento para sistemas de educação inclusiva: recursos que alavancam a redução da disparidade na educação]*. (S. Ebersold, E. Óskarsdóttir e A. Watkins, eds.). Odense, Dinamarca. www.european-agency.org/resources/publications/fpies-synthesis-report (último acesso em outubro de 2018)

Agência Europeia para as Necessidades Especiais e a Educação Inclusiva, na impressão «a». *Financing Policies for Inclusive Education Systems: Project Conceptual Framework [Políticas de financiamento para sistemas de educação inclusiva: Quadro de referência concetual do projeto]*. (E. Óskarsdóttir, A. Watkins e S. Ebersold, eds.). Odense, Dinamarca

Agência Europeia para as Necessidades Especiais e a Educação Inclusiva, na impressão «b». *Financing Policies for Inclusive Education Systems: Policy Guidance Framework [Políticas de financiamento para sistemas de educação inclusiva: Quadro de orientação política]*. (A. Watkins, E. Óskarsdóttir e S. Ebersold, eds.). Odense, Dinamarca

Comissão Europeia, 2016. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Melhorar e modernizar o ensino*. COM/2016/0941 final. Bruxelas: Comissão Europeia. eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=COM:2016:941:FIN (último acesso em outubro de 2018)

Conselho da União Europeia, 2017. *Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros, reunidos no Conselho, sobre a inclusão na diversidade a fim de alcançar uma educação de elevada qualidade para todos*. (2017/C 62/02). eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.062.01.0003.01.POR&toc=OJ:C:2017:062:FULL (último acesso em outubro de 2018)

Conselho da União Europeia, 2018. *Recomendação do Conselho, de 22 de maio de 2018, relativa à promoção de valores comuns, da educação inclusiva e da dimensão europeia do ensino*. (2018/C 195/01). Bruxelas: Conselho da União Europeia. eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32018H0607%2801%29 (último acesso em outubro de 2018)



OCDE, 2012. *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools* [Equidade e qualidade na educação: apoio às escolas e aos alunos desfavorecidos]. Paris: OECD Publishing

UNESCO, 2009. *Policy Guidelines on Inclusion in Education* [Orientações gerais de política sobre inclusão na educação]. Paris: UNESCO

UNESCO, 2017. *A Guide for Ensuring Inclusion and Equity in Education* [Guia para garantir a inclusão e equidade na educação]. Paris: UNESCO



Secretariado:

Østre Stationsvej 33
DK-5000
Odense C
Denmark
Tel.: +45 64 41 00 20
secretariat@european-agency.org

Delegação em Bruxelas:

Rue Montoyer 21
BE-1000
Brussels
Belgium
Tel.: +32 2 213 62 80
brussels.office@european-agency.org

www.european-agency.org