

POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL: análise crítica dos marcos legais e dos desafios de implementação

DOI 10.5281/zenodo.18049465

Jamille Mendonça Cruz¹
Ana Maria Nogueira Moreira²

55

Resumo: A educação inclusiva consolidou-se no Brasil como eixo estruturante do direito à educação a partir de um percurso histórico marcado por disputas políticas, avanços normativos e pela atuação persistente dos movimentos sociais em defesa dos direitos das pessoas com deficiência. Este artigo tem como objetivo analisar criticamente a política de educação inclusiva no contexto brasileiro, com ênfase no período de 1988 a 2016, examinando seus marcos históricos e legais, seus fundamentos teóricos e os principais desafios relacionados à sua implementação. Metodologicamente, desenvolveu-se uma revisão de literatura de caráter crítico-analítico, ancorada em documentos legais e normativos, bem como na produção científica nacional e internacional de referência no campo da educação inclusiva e da educação especial. A análise evidencia que o país construiu, sobretudo a partir da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva e da Lei Brasileira de Inclusão, um arcabouço jurídico consistente orientado pelo paradigma dos direitos humanos. Entretanto, os resultados indicam que a ampliação normativa não se traduziu de maneira homogênea em práticas educacionais inclusivas, permanecendo tensões entre a legislação e o cotidiano escolar. Entre os desafios recorrentes destacam-se a permanência de concepções integracionistas, fragilidades na formação docente, limitações na acessibilidade pedagógica e dificuldades na articulação do Atendimento Educacional Especializado com o ensino regular. Conclui-se que a consolidação da educação inclusiva no Brasil requer políticas públicas articuladas e contínuas, capazes de promover transformações estruturais nas escolas e de reduzir a distância entre o discurso legal e a efetivação concreta do direito à educação para todos.

Palavras-chave: Educação inclusiva; Políticas públicas educacionais; Educação especial.

¹ Mestranda em Ciência da Educação pela Universidad Interamericana Assuncion- Paraguai – PY . E-mail: Jamille013@hotmail.com

² Doutora em Ciências da Educação pela Universidade Interamericana - PY. Mestre em Ciências da Educação pela Universidade Interamericana - PY. Especialista em Planejamento e Gestão da Educação Fundamental (MEC/IIPE/UFC). Especialista em Tecnologia Educacional Aplicada ao Ensino de 1º Grau (ABT). Coordenadora do Programa de Formação de Executivos Escolares para a Educação Básica. CEFEB/CEE. Diretora da Seção Estadual da ANPAECE. Conselheira da Câmara de Educação Básica do CEE. Coordenadora na Coordenadoria Regional de Educação - (SEDUC) - Fortaleza. Secretária Executiva no Conselho Estadual de Educação do Ceará.

Recebido em 28/01/2016

Aprovado em 04/05/2016

Sistema de Avaliação: Double Blind Review

Abstract: Inclusive education in Brazil has become established as a structuring axis of the right to education through a historical trajectory marked by political disputes, normative advances, and the persistent action of social movements advocating for the rights of persons with disabilities. This article aims to critically analyze inclusive education policy in the Brazilian context, with emphasis on the period from 1988 to 2016, examining its historical and legal milestones, theoretical foundations, and the main challenges related to its implementation. Methodologically, a critical-analytical literature review was conducted, grounded in legal and normative documents as well as in nationally and internationally recognized scientific production in the field of inclusive education and special education. The analysis shows that the country has built, particularly since the Federal Constitution of 1988, the Law of Guidelines and Bases of National Education, the National Policy on Special Education from the Perspective of Inclusive Education, and the Brazilian Law on Inclusion, a consistent legal framework oriented by the human rights paradigm. However, the results indicate that normative expansion has not translated homogeneously into inclusive educational practices, with tensions persisting between legislation and everyday school life. Among the recurring challenges are the persistence of integrationist conceptions, weaknesses in teacher education, limitations in pedagogical accessibility, and difficulties in articulating Specialized Educational Support with regular education. It is concluded that the consolidation of inclusive education in Brazil requires articulated and continuous public policies capable of promoting structural transformations in schools and reducing the gap between legal discourse and the concrete realization of the right to education for all.

Keywords: Inclusive education; Educational public policies; Special education.

1. INTRODUÇÃO

A educação inclusiva firmou-se no Brasil como um dos pilares do direito à educação a partir de um percurso histórico tenso e profundamente marcado por embates políticos, pela atuação persistente dos movimentos sociais e por sucessivas reconfigurações normativas no âmbito do Estado. Ao longo da década de 1990, os debates ganharam densidade e visibilidade, impulsionando a compreensão de que os sistemas educacionais precisavam ser reorganizados para acolher a diversidade humana em suas múltiplas expressões. Esse movimento não ocorreu de forma linear nem pacífica, mas foi sendo construído à medida que princípios de equidade, participação e justiça social passaram a orientar as políticas públicas educacionais. Nesse contexto, a deficiência deixou de ser interpretada apenas sob uma ótica biomédica e passou a ser compreendida como fenômeno social e relacional, fortemente condicionado pelas barreiras impostas pelos próprios contextos educacionais e sociais, conforme sinalizado no marco internacional da UNESCO (1994).

No cenário brasileiro, esse movimento encontrou amparo decisivo na Constituição Federal de 1988, que consagrou a educação como direito de todos e dever indeclinável do

Estado, estabelecendo as bases para uma compreensão ampliada da cidadania educacional. Esse princípio foi posteriormente aprofundado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, ao reconhecer a educação especial como modalidade transversal, a ser oferecida preferencialmente no interior da rede regular de ensino (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996). A promulgação desses dispositivos representou uma inflexão relevante no ordenamento jurídico educacional, ao menos no plano normativo. Ainda assim, a distância entre o texto legal e sua efetivação concreta revelou-se significativa, fazendo emergir ambiguidades, tensões e resistências institucionais que passaram a atravessar o cotidiano escolar e a desafiar a consolidação de práticas efetivamente inclusivas.

A promulgação da Declaração de Salamanca constituiu um verdadeiro ponto de inflexão no debate educacional internacional, ao sustentar que as escolas comuns devem acolher todas as crianças, sem distinção de condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais ou linguísticas (UNESCO, 1994). Trata-se de um marco que deslocou de forma contundente as fronteiras do pensamento educacional, ao confrontar práticas historicamente excludentes e propor uma escola comprometida com a diversidade humana. No contexto brasileiro, esse documento exerceu influência expressiva na formulação das políticas públicas educacionais, servindo como referência ética e política para a crítica aos modelos segregadores ainda vigentes. Ao afirmar a escola inclusiva como espaço privilegiado de convivência, participação e aprendizagem, a Declaração fortaleceu a compreensão da educação como direito fundamental e como dimensão constitutiva da cidadania.

Apesar dos avanços normativos, a literatura especializada evidencia que a ampliação do acesso não tem sido acompanhada, de forma sistemática, pela garantia da participação e da aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial. Conforme argumenta MANTOAN (2015), a inclusão escolar não se resume à matrícula em classes comuns, mas exige a transformação da escola em sua organização pedagógica, curricular e avaliativa, de modo a romper com práticas seletivas e homogeneizadoras que historicamente produziram exclusão.

Essa tensão permanente entre o discurso legal e a realidade vivida no interior das escolas aparece de forma recorrente nas análises sobre as políticas educacionais inclusivas no Brasil. (KASSAR, 2011) observa que, apesar da ampliação do acesso dos estudantes à escola comum promovida pela política nacional, ainda prevalecem concepções de cunho integracionista, nas quais o ônus da adaptação recai sobre o próprio aluno. Nessa lógica, as estruturas escolares permanecem praticamente inalteradas, pouco sensíveis às múltiplas formas de aprender e de

estar no mundo. O resultado é a reprodução de práticas que incluem formalmente, mas excluem no cotidiano pedagógico. Esse cenário revela que a efetivação da inclusão exige transformações culturais, institucionais e pedagógicas profundas, que ultrapassam em muito a simples existência de dispositivos normativos.

Diante desse cenário complexo, o presente artigo propõe-se a analisar criticamente a política de educação inclusiva no Brasil, com especial atenção ao período anterior a 2016, tomando como eixos seus marcos históricos e legais, os fundamentos teóricos que a sustentam e os desafios que atravessam sua implementação. A análise parte da inquietação produzida pelo contraste entre o avanço do arcabouço normativo e a persistência de obstáculos no cotidiano escolar. Busca-se compreender até que ponto as conquistas legais lograram produzir práticas educacionais efetivamente inclusivas nos sistemas de ensino. Ao mesmo tempo, procura-se evidenciar as contradições que permanecem latentes, revelando limites estruturais, culturais e pedagógicos que continuam a tensionar a materialização do direito à educação para todos.

Do ponto de vista metodológico, optou-se por uma revisão de literatura de natureza crítico-analítica, construída a partir do exame atento de documentos legais e normativos, bem como da produção científica nacional e internacional dedicada à educação inclusiva. A definição do corpus não se deu de forma aleatória, mas orientou-se por critérios de relevância teórica, consistência analítica e impacto no campo educacional. Foram consideradas publicações até 2016, com prioridade para obras de referência e estudos recentes veiculados em periódicos qualificados. Integraram igualmente a análise documentos oficiais estruturantes, entre eles a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei Brasileira de Inclusão. Esse conjunto permitiu delinear um panorama sólido das bases normativas e conceituais que sustentam a política inclusiva no país.

2. MARCOS HISTÓRICOS E LEGAIS DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA NO BRASIL

A trajetória da educação destinada às pessoas com deficiência no Brasil construiu-se, por longo tempo, sob o signo da segregação, profundamente marcada por concepções assistencialistas e por uma leitura biomédica da diferença. Até meados do século XX, o atendimento educacional ocorria majoritariamente em instituições especializadas, situadas à margem do sistema regular de ensino, o que contribuía para reforçar a exclusão escolar e para naturalizar a deficiência como sinônimo de incapacidade. Essa organização paralela do ensino

não apenas afastava esses sujeitos do convívio escolar comum, como também limitava suas possibilidades de participação social. Conforme analisa MAZZOTTA (2005), tal modelo institucional consolidou uma lógica própria de escolarização, sustentada pela filantropia e pela medicalização das dificuldades educacionais, produzindo efeitos duradouros na forma como a deficiência passou a ser compreendida e tratada no campo educacional.

A Constituição Federal de 1988 representou uma inflexão decisiva no ordenamento jurídico brasileiro ao reconhecer a educação como direito social fundamental e ao assegurar a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Ao afirmar a educação como dever do Estado, a Carta Magna ampliou de maneira significativa o escopo das responsabilidades públicas no campo educacional. Esse movimento jurídico produziu efeitos que ultrapassaram o plano formal, ao criar condições para a revisão das políticas destinadas às pessoas com deficiência. Progressivamente, tais políticas passaram a se afastar de uma lógica assistencialista, historicamente dominante, para se inscreverem no campo dos direitos educacionais. Nesse sentido, a Constituição contribuiu para reposicionar a pessoa com deficiência como sujeito de direitos, fortalecendo uma compreensão mais ampla e democrática da educação no país (BRASIL, 1988).

Na mesma direção, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996, constituiu um avanço expressivo ao reconhecer a educação especial como modalidade transversal, chamada a atravessar todos os níveis e etapas da educação básica e do ensino superior. Ao estabelecer que o atendimento educacional aos estudantes com deficiência deveria ocorrer, preferencialmente, no interior da rede regular de ensino, a LDB introduziu uma inflexão normativa relevante em relação às práticas historicamente segregadas. Essa orientação sinalizou a necessidade de reorganização dos sistemas educacionais e de suas práticas pedagógicas. Contudo, o texto legal permaneceu lacunar quanto aos mecanismos concretos capazes de viabilizar tal mudança, o que contribuiu para a manutenção de interpretações diversas e, por vezes, contraditórias no processo de implementação da política inclusiva (BRASIL, 1996).

O contexto internacional exerceu papel decisivo na redefinição desse percurso, sobretudo a partir da Declaração de Salamanca, que consolidou o princípio da escola inclusiva como estratégia central para a garantia do direito à educação. Ao afirmar que as escolas regulares orientadas pela inclusão constituem os meios mais eficazes para enfrentar atitudes discriminatórias e fomentar sociedades mais justas, o documento conferiu densidade ética e política ao debate educacional contemporâneo (UNESCO, 1994). Esse marco passou a operar

como referência incontornável para a formulação de políticas públicas em diversos países. No Brasil, suas diretrizes impulsionaram a intensificação das discussões sobre a urgência de reestruturar os sistemas educacionais, chamando atenção para a necessidade de respostas institucionais capazes de acolher, de modo efetivo, a diversidade humana presente no espaço escolar.

A consolidação do paradigma inclusivo alcançou maior densidade normativa com a publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, em 2008, marco que reposicionou de maneira significativa o lugar da educação especial no sistema educacional brasileiro. O documento passou a defini-la como um conjunto articulado de serviços e recursos destinados a apoiar a escolarização na classe comum, rompendo, ao menos no plano conceitual, com a lógica substitutiva que historicamente sustentou práticas segregadoras. Essa redefinição implicou uma mudança relevante na compreensão do papel da escola regular. Conforme explicitado na política, a inclusão escolar pressupõe a matrícula dos estudantes público-alvo da educação especial nas classes comuns do ensino regular, assegurando-se a oferta do Atendimento Educacional Especializado em caráter complementar ou suplementar. Tal orientação reafirma a centralidade da escola comum como espaço legítimo de aprendizagem e participação, ainda que sua efetivação permaneça atravessada por desafios concretos (BRASIL, 2008).

Outro marco de grande relevância foi a incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ao ordenamento jurídico brasileiro, com status constitucional, por meio do Decreto nº 6.949/2009, fato que conferiu maior robustez jurídica às políticas inclusivas no país. A Convenção reafirma, de forma inequívoca, o direito das pessoas com deficiência a um sistema educacional inclusivo em todos os níveis de ensino, vedando qualquer forma de exclusão do ensino regular com base na deficiência. Ao adotar explicitamente o modelo social, o documento promove um deslocamento conceitual profundo, afastando o foco das limitações individuais. Passa-se, assim, a evidenciar as barreiras produzidas pelo próprio ambiente social e educacional como elementos centrais da exclusão. Essa mudança de perspectiva redefine responsabilidades e tensiona práticas historicamente naturalizadas no campo educacional (ONU, 2006; BRASIL, 2009).

O Decreto nº 7.611/2011 veio regulamentar a oferta da educação especial e do Atendimento Educacional Especializado, estabelecendo diretrizes mais precisas para sua organização no interior dos sistemas de ensino. Ao reforçar o caráter complementar do AEE, o texto normativo procurou afastar interpretações que o compreendessem como substitutivo à

escolarização comum. O decreto também explicitou a necessidade de articulação entre o atendimento especializado e o projeto pedagógico da escola regular, reconhecendo a centralidade da ação coletiva e institucional nesse processo. Além disso, previu apoio técnico e financeiro da União aos entes federados, sinalizando corresponsabilidade entre as instâncias de governo. Ainda assim, a literatura especializada indica que tal regulamentação não foi suficiente para garantir a efetivação de práticas pedagógicas inclusivas de maneira homogênea no território nacional, revelando a persistência de desigualdades regionais e institucionais (BRASIL, 2011).

No ciclo normativo que antecede 2016, ganham especial relevo o Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005/2014, e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/2015, ambos fundamentais para o adensamento jurídico da política inclusiva no país. O PNE passou a estabelecer metas e estratégias voltadas à universalização do acesso à educação, à ampliação do Atendimento Educacional Especializado e ao fortalecimento da formação de professores para atuar em contextos inclusivos (BRASIL, 2014). Já a Lei Brasileira de Inclusão consolidou de modo mais explícito o paradigma dos direitos humanos, ao reafirmar a obrigatoriedade da oferta de educação inclusiva em todos os níveis e etapas de ensino. Ao vedar práticas discriminatórias no ambiente escolar, a LBI reforçou a compreensão da inclusão como dever do Estado e como direito inalienável das pessoas com deficiência, ainda que sua efetivação continue a desafiar os sistemas educacionais (BRASIL, 2015).

A leitura articulada desses marcos normativos permite reconhecer que, até 2016, o Brasil edificou um arcabouço legal consistente em defesa da educação inclusiva, alinhado a referenciais internacionais e ao paradigma dos direitos humanos. Esse avanço, no entanto, não pode ser compreendido de forma ingênua ou triunfalista. Como adverte KASSAR (2011), a simples existência de dispositivos legais não assegura, por si mesma, a concretização do direito à educação inclusiva. Entre a formulação das políticas e sua materialização no cotidiano das escolas, instalam-se tensões persistentes, atravessadas por limites institucionais, culturais e pedagógicos. Nesse sentido, a transição do paradigma da integração para o da inclusão mantém-se como um desafio histórico e político ainda em disputa no interior dos sistemas educacionais, exigindo processos contínuos de revisão, compromisso e transformação.

3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITUAIS DA INCLUSÃO EDUCACIONAL

O conceito de inclusão educacional consolidou-se, no campo acadêmico, como uma crítica incisiva aos modelos escolares seletivos e homogeneizadores, historicamente organizados para atender a um aluno idealizado, abstrato e distante da realidade concreta das salas de aula. Trata-se de uma inflexão teórica que questiona a própria lógica de funcionamento da escola tradicional e seus critérios de normalidade. Diferentemente das perspectivas integracionistas, que preservam estruturas escolares rígidas e transferem ao estudante a responsabilidade de se ajustar a padrões previamente definidos, a inclusão desloca o foco da adaptação individual para a transformação do próprio sistema educacional. Nesse horizonte, acolher a diversidade deixa de ser concessão ou exceção e passa a constituir princípio estruturante do processo educativo, exigindo mudanças pedagógicas, organizacionais e culturais profundas (MANTOAN, 2015).

Nesse sentido, a distinção conceitual entre educação especial e educação inclusiva assume papel decisivo para evitar equívocos teóricos e, sobretudo, práticos no âmbito das políticas educacionais. A educação especial refere-se a um conjunto específico de serviços, recursos e estratégias voltados ao apoio de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, articulando-se às necessidades educacionais específicas desses sujeitos. Esse campo de atuação não se confunde com a organização global do sistema escolar, ainda que dialogue diretamente com ela. A educação inclusiva, por sua vez, configura-se como um paradigma político-pedagógico mais amplo, orientado pela garantia do direito à escolarização de todos os estudantes em classes comuns. Nessa perspectiva, a igualdade de oportunidades, a participação efetiva e o reconhecimento da diversidade constituem princípios estruturantes do processo educativo (CARVALHO, 2004).

A literatura brasileira tem evidenciado que a imprecisão conceitual entre educação especial e educação inclusiva favorece a permanência de práticas segregadoras, mesmo quando estas se apresentam sob o discurso da inclusão. Nesses casos, a mudança terminológica não é acompanhada por transformações efetivas na organização escolar. A manutenção de sistemas paralelos de ensino, ainda que revestidos de novas nomenclaturas, tende a fragilizar a construção de uma escola comprometida com a diversidade. Tal lógica preserva a ideia da exceção e desloca para o indivíduo a responsabilidade pela adaptação. Com isso, posterga-se a necessária reorganização coletiva do trabalho pedagógico e das estruturas escolares, como analisa criticamente (MAZZOTTA, 2005).

Do ponto de vista sociológico, a inclusão educacional estabelece um diálogo direto com o deslocamento teórico do modelo biomédico para o modelo social da deficiência, movimento

que alterou de forma profunda a compreensão desse fenômeno. Enquanto o modelo biomédico concentra-se nos déficits e nas limitações individuais, o modelo social passa a interpretar a deficiência como resultado da interação entre características funcionais e barreiras sociais, arquitetônicas, comunicacionais e pedagógicas. Essa mudança de enfoque desloca o problema do corpo para o contexto e para as estruturas que produzem exclusão. Amplamente difundida nos debates internacionais, essa perspectiva sustenta a compreensão da inclusão como responsabilidade das instituições e dos sistemas educacionais. Nesse horizonte, a deficiência deixa de ser atributo do sujeito e passa a revelar limites impostos pelo próprio ambiente social e escolar (SASSAKI, 2010).

A incorporação do modelo social da deficiência no campo educacional exige uma redefinição profunda do papel da escola diante das diferenças humanas. Nessa perspectiva, as barreiras à aprendizagem e à participação deixam de ser atribuídas exclusivamente ao estudante e passam a ser compreendidas a partir da organização do currículo, da seleção das metodologias e das formas de avaliação adotadas. A escola, portanto, é chamada a interrogar suas próprias práticas e estruturas. Essa mudança desloca o foco da deficiência para os contextos pedagógicos que podem ampliar ou restringir as possibilidades de aprendizagem. Nesse sentido, a escola inclusiva demanda práticas pedagógicas flexíveis, trabalho colaborativo entre professores e a construção de uma cultura institucional comprometida com a equidade e a participação de todos (MITTLER, 2000).

A crítica ao modelo biomédico articula-se diretamente à defesa de abordagens pedagógicas que reconheçam a diversidade como elemento constitutivo do processo educativo. A inclusão educacional exige estratégias capazes de considerar diferentes ritmos, estilos de aprendizagem e múltiplas formas de expressão do conhecimento, o que implica questionar currículos rígidos e sistemas avaliativos padronizados. Nesse movimento, a escola é chamada a rever práticas historicamente naturalizadas que produzem exclusão. A atenção à diversidade deixa de ser exceção e passa a orientar a organização do trabalho pedagógico. Sob essa perspectiva, a inclusão não se restringe a grupos específicos, mas assume caráter coletivo e estrutural. Trata-se, portanto, de um processo de reconstrução da escola em sua totalidade, voltado ao atendimento de todos os estudantes (MANTOAN, 2003).

No âmbito das políticas públicas, esses fundamentos teóricos sustentam a compreensão de que a inclusão educacional está profundamente vinculada aos princípios dos direitos humanos e da justiça social. Ao reconhecer a diversidade como valor constitutivo da vida escolar, a educação inclusiva contribui para a construção de uma escola democrática, aberta à

participação e sensível às desigualdades historicamente produzidas. Trata-se de uma perspectiva que atribui à educação um papel ativo no enfrentamento das exclusões sociais. Nesse sentido, a inclusão ultrapassa o campo pedagógico e assume densidade ética e política. Sua consolidação, contudo, depende da coerência entre concepções teóricas, dispositivos normativos e práticas pedagógicas efetivas. Quando essa articulação não se realiza, a inclusão corre o risco de se reduzir a um enunciado retórico, distante das experiências concretas vividas no cotidiano escolar.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPLEMENTAÇÃO: AVANÇOS E DESAFIOS

A implementação da política de educação inclusiva no Brasil, sobretudo a partir de 2008, revela um quadro marcado por avanços normativos e institucionais relevantes, mas também por limites estruturais que condicionam sua efetividade no cotidiano escolar. A ampliação das matrículas de estudantes público-alvo da educação especial em classes comuns, registrada em diferentes redes de ensino, expressa o efeito indutor da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Esse crescimento numérico, contudo, não se traduz automaticamente em experiências educacionais significativas. A literatura tem insistido que a matrícula, tomada de forma isolada, não garante participação nem aprendizagem. Quando não acompanhada de reorganização pedagógica, formação docente e apoio institucional consistente, ela tende a produzir inclusão apenas formal, como problematiza (KASSAR, 2011).

Entre os principais instrumentos de operacionalização da política de educação inclusiva destaca-se o Atendimento Educacional Especializado, concebido como serviço de caráter complementar ou suplementar à escolarização na classe comum. O Decreto nº 7.611/2011 estabelece que o AEE deve integrar a proposta pedagógica da escola e articular-se de forma contínua ao trabalho desenvolvido na sala regular, evitando qualquer lógica de substituição do ensino comum. Essa diretriz aponta para a necessidade de ação pedagógica compartilhada e corresponsável. No entanto, estudos têm demonstrado que, em muitos contextos escolares, o AEE ainda funciona de maneira paralela, com diálogo pedagógico frágil ou inexistente. Tal organização tende a reproduzir práticas integracionistas, agora sob nova nomenclatura, mantendo intacta a separação entre ensino comum e atendimento especializado (BRASIL, 2011; MAZZOTTA, 2005).

A formação de professores configura-se como outro eixo sensível e decisivo no processo de implementação da educação inclusiva. A produção acadêmica tem evidenciado que os programas de formação inicial e continuada, em grande parte, não têm sido suficientes para preparar os docentes para o enfrentamento cotidiano da heterogeneidade presente nas salas de aula. Essa lacuna formativa repercute diretamente nas práticas pedagógicas e nas possibilidades de inclusão efetiva. Quando a formação não dialoga com os desafios concretos da escola, o professor tende a assumir isoladamente responsabilidades que deveriam ser compartilhadas institucionalmente. Esse cenário favorece sentimentos de impotência profissional e a reprodução de práticas excludentes. Tal dinâmica se intensifica na ausência de tempo pedagógico, apoio especializado e condições adequadas de trabalho, como analisa criticamente (MANTOAN, 2015).

A acessibilidade, compreendida em suas dimensões arquitetônica, comunicacional e pedagógica, apresenta-se como um desafio recorrente no processo de efetivação da educação inclusiva. Embora políticas federais tenham estimulado adaptações físicas e a aquisição de recursos específicos, a literatura aponta que a acessibilidade pedagógica ainda se mostra incipiente em muitos contextos escolares. Essa limitação manifesta-se, sobretudo, na dificuldade de flexibilizar currículos, diversificar estratégias didáticas e adotar processos avaliativos de caráter formativo. A ausência dessas dimensões restringe as possibilidades de aprendizagem e participação dos estudantes. Nessas condições, a inclusão tende a assumir um caráter apenas formal, esvaziado de sentido pedagógico. Tal fragilidade compromete a vivência escolar e o direito à aprendizagem plena, como problematiza (SASSAKI, 2010).

As desigualdades regionais e a capacidade administrativa dos sistemas de ensino incidem de forma direta sobre a implementação da política de educação inclusiva. Municípios com infraestrutura limitada e restrições orçamentárias enfrentam obstáculos significativos para organizar serviços de apoio, constituir equipes multiprofissionais e garantir a continuidade das ações propostas. Essas limitações materiais e institucionais produzem impactos concretos no cotidiano escolar e ampliam assimetrias já existentes entre redes de ensino. Nesse cenário, a coordenação federativa adquire centralidade estratégica, uma vez que a ausência de mecanismos consistentes de acompanhamento e avaliação tende a gerar respostas desiguais e fragmentadas. A falta de articulação entre os entes federados compromete a coerência da política e fragiliza sua efetividade, como analisa criticamente (KASSAR, 2011).

Além dos limites de ordem material, persistem resistências institucionais e culturais que atravessam o processo de inclusão escolar. Essas resistências manifestam-se em concepções

ainda fortemente associadas à deficiência como incapacidade, em práticas de segregação pedagógica e em mecanismos seletivos de avaliação e reprovação. Tais dispositivos, muitas vezes naturalizados no cotidiano escolar, produzem exclusões silenciosas e contínuas. A literatura tem indicado que essas resistências não decorrem apenas de lacunas técnicas ou formativas. Elas se enraízam em uma cultura escolar historicamente orientada pela homogeneização, pela padronização e pela classificação dos estudantes. Esse legado dificulta a construção de práticas pedagógicas comprometidas com a diversidade e com a participação de todos, como problematiza (MITTLER, 2000).

Dessa forma, a análise das políticas públicas de inclusão até 2016 revela um cenário no qual avanços normativos expressivos convivem com desafios persistentes no plano da implementação. O fortalecimento do arcabouço legal não foi suficiente para, por si só, produzir transformações profundas no cotidiano das escolas. A efetivação do direito à educação inclusiva exige políticas articuladas de formação docente, financiamento contínuo e acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas. Trata-se de um processo que demanda mudanças estruturais na organização escolar e nas culturas institucionais. Quando essas condições não se concretizam, a inclusão tende a permanecer restrita ao plano declaratório. Nesse contexto, o risco é reduzir-se a um enunciado legal descolado das práticas educativas efetivamente vividas nos espaços escolares.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise crítica da política de educação inclusiva no Brasil, com ênfase no período que antecede 2016, evidencia a construção de um arcabouço normativo consistente, orientado pelo paradigma dos direitos humanos e pela defesa da escolarização em classes comuns como princípio estruturante. A Constituição Federal de 1988, a LDB nº 9.394/1996, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de 2008, o Decreto nº 7.611/2011, o Plano Nacional de Educação, de 2014, e a Lei Brasileira de Inclusão, de 2015, conformam um conjunto articulado de dispositivos que afirmam o direito à educação inclusiva como dever do Estado.

Entretanto, os achados da literatura analisada indicam que a robustez normativa não se traduz, de forma automática, em práticas escolares inclusivas. Persistem tensões entre o discurso legal e o cotidiano das instituições educacionais, expressas na permanência de concepções integracionistas, na fragilidade da formação docente, na insuficiência de

acessibilidade pedagógica e na organização do Atendimento Educacional Especializado de maneira pouco articulada ao trabalho desenvolvido nas classes comuns, conforme apontam MANTOAN (2015), KASSAR (2011) e MAZZOTTA (2005).

A transição do paradigma da integração para o da inclusão mostra-se, portanto, um processo histórico inacabado, marcado por disputas conceituais, culturais e institucionais. A inclusão educacional, conforme discutido ao longo do artigo, não pode ser compreendida como política setorial ou como responsabilidade individual de professores e gestores, mas como projeto coletivo de reorganização do sistema educacional, que envolve currículo, avaliação, gestão escolar e políticas de financiamento, em consonância com o modelo social da deficiência (SASSAKI, 2010; MITTLER, 2000).

Os desafios identificados indicam a urgência de políticas públicas capazes de superar ações pontuais, fragmentadas e descontinuadas. A consolidação da educação inclusiva demanda investimento contínuo e planejado na formação inicial e continuada dos professores, de modo articulado às realidades concretas das escolas. Requer, igualmente, o fortalecimento da coordenação federativa, condição indispensável para reduzir assimetrias regionais e assegurar maior coerência na implementação das políticas. Soma-se a isso a garantia de condições materiais e pedagógicas adequadas, que sustentem práticas inclusivas no cotidiano escolar. Nesse horizonte, tornam-se imprescindíveis mecanismos de acompanhamento que ultrapassem o mero controle do acesso. Avaliar a participação efetiva e a aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial constitui dimensão central para que a inclusão se traduza em experiência educacional significativa.

Como contribuição, este estudo reafirma a importância de análises que articulem legislação, fundamentos teóricos e práticas escolares, evitando leituras celebratórias ou reducionistas da política inclusiva. Ao evidenciar avanços e permanências excludentes, o artigo aponta para a necessidade de aprofundar investigações empíricas sobre a implementação das políticas, bem como de ampliar o debate sobre justiça educacional, equidade e diversidade, de modo a fortalecer a educação inclusiva como direito efetivo e não apenas como enunciado normativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Ministério da Educação.** Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação especial na perspectiva da inclusão escolar.** Brasília, DF: MEC/SEESP, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011.** Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

CARVALHO, Rosita Edler. **Educação inclusiva: com os pingos nos “is”.** Porto Alegre: Mediação, 2004.

CARVALHO, Rosita Edler. **Removendo barreiras para a aprendizagem.** Porto Alegre: Mediação, 2006.

FERREIRA, Windyz Brazão. Educação inclusiva: desafios e perspectivas. **Póiesis Pedagógica**, Goiânia, v. 13, n. 1, p. 18–32, 2015.

FERREIRA, Windyz Brazão. Políticas de educação especial no Brasil: avanços e contradições. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 143–160, 2010.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 31, n. 84, p. 41–56, 2011.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Educação especial e educação inclusiva no Brasil: desafios contemporâneos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 345–360, 2014.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; MELETTI, Silvia Márcia Ferreira. Análises de possíveis impactos do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 821–836, 2012.

MAZZOTTA, Marcos José da Silveira. **Educação especial no Brasil: história e políticas públicas.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar: o que é? por quê? como fazer?** São Paulo: Moderna, 2003.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **O desafio das diferenças nas escolas.** Petrópolis: Vozes, 2008.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar: pontos e contrapontos.** São Paulo: Summus, 2015.

MITTLER, Peter. **Working towards inclusive education: social contexts.** London: David Fulton Publishers, 2000.

ONU. **Organização das Nações Unidas.** Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Nova York, 2006.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos.** 7. ed. Rio de Janeiro: WVA, 2010.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Terminologia sobre deficiência na era da inclusão. **Revista Nacional de Reabilitação**, São Paulo, v. 14, n. 78, p. 8–14, 2005.

UNESCO. **Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais.** Salamanca, 1994.

UNESCO. **Educação inclusiva: o caminho do futuro.** Brasília, DF: UNESCO, 2009.

GLAT, Rosana; BLANCO, Leila. Educação inclusiva no Brasil: políticas e práticas. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 13, n. 2, p. 221–234, 2007.

GLAT, Rosana; FERNANDES, Edicléa Mascarenhas. Da educação segregada à educação inclusiva. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 11, n. 3, p. 369–384, 2005.

PLETSCH, Márcia Denise. Educação especial e inclusão escolar: políticas, práticas curriculares e formação de professores. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010.

PLETSCH, Márcia Denise; GLAT, Rosana. A escolarização de alunos com deficiência intelectual: políticas e práticas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 193–207, 2012.

BUENO, José Geraldo Silveira. **Educação especial brasileira: integração ou inclusão?** São Paulo: EDUC, 2008.

BUENO, José Geraldo Silveira. Políticas de educação especial no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 102, p. 23–44, 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921–946, 2007.

FREITAS, Soraia Napoleão. Educação inclusiva e políticas públicas. Curitiba: CRV, 2012.

OMOTE, Sadao. Deficiência e inclusão: perspectivas educacionais. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 23, n. 60, p. 45–59, 2003.