INCLUSÃO ESCOLAR NO BRASIL: HISTÓRIA, MARCOS LEGAIS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

DÉBORA RIBEIRO FREIRE DE MELO

RESUMO
Este artigo analisa a educação baseada em evidências como uma abordagem contemporânea voltada à qualificação das práticas pedagógicas, da gestão escolar e das políticas públicas educacionais, especialmente no contexto brasileiro, marcado por desafios históricos relacionados à qualidade do ensino e às desigualdades de aprendizagem. Inspirada em áreas como a medicina baseada em evidências, essa perspectiva defende que decisões educacionais sejam fundamentadas em resultados de pesquisas científicas sistemáticas, produzidas por meio de métodos rigorosos, sem desconsiderar a experiência profissional docente e as especificidades dos contextos escolares. O estudo tem como objetivo discutir os fundamentos teóricos da educação baseada em evidências, identificar os principais tipos de evidência produzidos no campo educacional e analisar suas contribuições para a prática pedagógica, além de problematizar seus limites, desafios e riscos no cenário educacional brasileiro. Trata-se de uma pesquisa de natureza teórica e bibliográfica, fundamentada em artigos científicos, relatórios institucionais e documentos oficiais disponíveis em acesso aberto. As análises evidenciam que práticas como o uso de feedback formativo, a avaliação contínua da aprendizagem, o ensino explícito e a manutenção de altas expectativas docentes apresentam respaldo empírico consistente na literatura educacional, contribuindo significativamente para o desempenho dos estudantes. No entanto, o artigo também destaca que a educação baseada em evidências não deve ser compreendida como um conjunto de prescrições técnicas ou soluções universais, uma vez que sua aplicação exige análise contextual, julgamento profissional e compreensão crítica das limitações da própria pesquisa educacional. Argumenta-se que a consolidação dessa abordagem depende de uma mudança paradigmática na formação docente, orientada para o desenvolvimento de uma mentalidade científica, investigativa e reflexiva, capaz de articular conhecimento teórico, análise de dados e tomada de decisão pedagógica fundamentada, contribuindo, assim, para a construção de uma educação mais equitativa, consciente e comprometida com a aprendizagem de todos os estudantes.

PALAVRAS-CHAVE: Educação inclusiva; Educação especial; Políticas educacionais; Atendimento educacional especializado; Acessibilidade

INTRODUÇÃO

A inclusão escolar consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos eixos centrais do debate educacional brasileiro, articulando-se às agendas de direitos humanos, equidade social e qualidade da educação. Desde a promulgação da Constituição da República de 1988, que reconhece a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, o país vem construindo um arcabouço jurídico progressivamente mais robusto voltado à garantia do acesso, da permanência e da aprendizagem de estudantes historicamente excluídos do sistema educacional. Nesse contexto, a escolarização de estudantes público-alvo da educação especial (PAEE) — pessoas com deficiência, transtornos do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação — tornou-se um indicador sensível da capacidade do sistema educacional de materializar o princípio constitucional da igualdade de condições.

Os dados recentes do Censo Escolar evidenciam a centralidade dessa agenda. Ao longo da última década, observa-se uma expansão expressiva das matrículas do PAEE na educação básica, acompanhada do crescimento do percentual de estudantes incluídos em classes comuns, sobretudo nas redes públicas. Esse movimento revela um processo de institucionalização da inclusão escolar, impulsionado por políticas federais de indução normativa e financeira, como a dupla matrícula no Fundeb, a expansão do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e a vedação de práticas discriminatórias no acesso às escolas comuns. Ao mesmo tempo, a ampliação quantitativa

da matrícula trouxe à tona novos desafios qualitativos, relacionados às condições de ensino, ao trabalho docente, à acessibilidade e à efetiva participação dos estudantes no currículo escolar.
Paralelamente à expansão do acesso, a inclusão escolar passou a ocupar lugar de destaque no debate público, jurídico e educacional, frequentemente marcada por controvérsias. A promulgação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) e, mais recentemente, da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI), instituída pelo Decreto nº 12.686/2025, intensificou disputas interpretativas acerca do papel da escola comum, da função dos serviços especializados e dos limites entre inclusão, escolha familiar e oferta educacional. Alguns setores da sociedade civil e da academia defendem a consolidação de um sistema educacional inclusivo como imperativo de direitos humanos, enquanto outros manifestam preocupações quanto à capacidade das escolas comuns de responder adequadamente à diversidade de necessidades educacionais, sobretudo diante da ausência de recursos humanos especializados, condições materiais adequadas e apoios pedagógicos sistemáticos.
Nesse cenário, emerge um problema central que orienta este artigo: em que medida o avanço normativo da inclusão escolar no Brasil tem se traduzido em práticas pedagógicas efetivas capazes de assegurar participação e aprendizagem aos estudantes PAEE nas escolas comuns? A análise desse problema envolve, necessariamente, a consideração de três dimensões inter-relacionadas. A primeira refere-se ao lapso persistente entre norma e prática, evidenciado pela coexistência de um arcabouço jurídico avançado e de condições concretas de escolarização frequentemente marcadas por insuficiência de recursos, formação docente fragmentada e barreiras atitudinais. A segunda diz respeito à juridicização do debate educacional, na qual a produção de políticas públicas e a resolução de conflitos relacionados à inclusão tendem a concentrar-se em dispositivos legais e decisões judiciais, frequentemente dissociadas de evidências pedagógicas produzidas no cotidiano escolar.
Diante disso, o objetivo deste artigo é oferecer uma síntese ampliada e crítica da trajetória histórica e normativa da inclusão escolar no Brasil, examinando os principais marcos legais e suas implicações para o cotidiano das escolas e das redes de ensino. Diferentemente de uma revisão meramente descritiva ou cronológica, o estudo propõe uma revisão narrativa crítica, que articula legislação, documentos internacionais, literatura acadêmica nacional e evidências empíricas selecionadas, com o intuito de analisar tensões, limites e desafios da implementação da política de inclusão. Não se pretende esgotar a complexidade do tema nem avaliar experiências locais específicas, mas identificar condicionantes estruturais — de governança, financiamento, formação docente e monitoramento — que contribuem para explicar por que a ampliação do acesso formal à escola comum nem sempre se converte em participação efetiva e aprendizagem significativa.
Ao delimitar esse escopo, o artigo busca contribuir para o debate educacional ao deslocar o foco da mera conformidade legal para a análise das condições reais de implementação da inclusão escolar, reafirmando que a efetivação do direito à educação exige mais do que a promulgação de normas: requer políticas sustentadas por evidências, participação dos sujeitos envolvidos e compromisso com a transformação das práticas pedagógicas no interior da escola comum.

Conceitos e referencial: da educação especial à educação inclusiva

A compreensão da inclusão escolar no Brasil exige a distinção conceitual entre educação especial e educação inclusiva, termos que, embora frequentemente utilizados de forma intercambiável no discurso público, remetem a fundamentos teóricos, pedagógicos e políticos distintos. Historicamente, a educação especial constituiu-se como uma modalidade de ensino voltada a estudantes identificados como "excepcionais", organizada a partir de serviços, currículos e espaços específicos, frequentemente segregados do ensino comum. Essa configuração esteve associada a uma lógica compensatória e adaptativa, centrada nas limitações do indivíduo e na sua suposta inadequação ao currículo regular (JANNUZZI, 2004; MANTOAN, 2003).
A partir das últimas décadas do século XX, especialmente com a influência de

documentos internacionais como a Declaração de Salamanca (1994) e, posteriormente, a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), consolida-se um deslocamento paradigmático: da ênfase na deficiência como atributo individual para a compreensão da exclusão escolar como produto de barreiras sociais, pedagógicas e institucionais. Nesse movimento, a educação inclusiva deixa de ser compreendida como um conjunto de técnicas destinadas a determinados estudantes e passa a ser concebida como um princípio organizador do sistema educacional, orientado pela garantia do direito à educação em condições de equidade.

Esse deslocamento dialoga diretamente com a transição entre diferentes modelos explicativos da deficiência. O modelo médico, historicamente dominante, compreende a deficiência como um déficit orgânico ou funcional a ser diagnosticado, tratado ou compensado, legitimando práticas escolares segregadas ou adaptações pontuais. Em contraposição, o modelo social da deficiência enfatiza que as limitações enfrentadas pelas pessoas decorrem, sobretudo, das barreiras impostas pelo ambiente físico, comunicacional, atitudinal e pedagógico. O modelo biopsicossocial, incorporado pela Convenção da ONU e pela Lei Brasileira de Inclusão, articula essas dimensões ao reconhecer a interação entre impedimentos corporais e contextos sociais, reconhecendo a interação entre fatores individuais e barreiras ambientais como determinantes das situações de deficiência.

No contexto brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) estabelece a educação especial como modalidade transversal, a ser oferecida "preferencialmente na rede regular de ensino", ao passo que a Lei Brasileira de Inclusão (2015) avança ao afirmar explicitamente que o sistema educacional inclusivo permeia todos os níveis e modalidades. Esse avanço normativo expressa a incorporação do paradigma inclusivo ao ordenamento jurídico, deslocando o foco da adaptação do estudante para a reorganização da escola comum. Assim, a educação especial passa a ser compreendida não como um sistema paralelo, mas como um conjunto de serviços, recursos e apoios — entre os quais se destaca o Atendimento Educacional Especializado (AEE) — destinados a complementar ou suplementar a escolarização em classes comuns.

Autores como Mantoan (2003; 2015) argumentam que a educação inclusiva implica uma ruptura mais profunda do que a simples inserção de estudantes com deficiência no ensino regular. Trata-se de questionar a própria estrutura seletiva da escola, seus currículos rigidamente padronizados, suas práticas avaliativas excludentes e suas concepções homogeneizadoras de aprendizagem. Nessa perspectiva, a inclusão não pode ser reduzida a adaptações individuais ou à presença física do estudante na sala de aula, mas exige a construção de ambientes pedagógicos que reconheçam a diversidade como elemento constitutivo do processo educativo.

A literatura brasileira também tem enfatizado que a efetivação da educação inclusiva depende de condições institucionais concretas. Glat e Pletsch (2011) destacam que a ampliação das matrículas do público-alvo da educação especial em classes comuns não garante, por si só, acesso ao currículo e aprendizagem significativa. As autoras evidenciam a centralidade do planejamento colaborativo, da articulação entre professor da classe comum e professor do AEE e da formação docente continuada, contextualizada às demandas reais da escola. Baptista (2017), por sua vez, chama atenção para o risco de uma expansão desarticulada de serviços especializados, que, quando não integrada ao projeto pedagógico da escola, tende a produzir uma inclusão predominantemente formal.

Nesse sentido, a educação inclusiva deve ser compreendida como um processo multidimensional, que envolve aspectos pedagógicos, organizacionais, culturais e políticos. A noção de acessibilidade, ampliada pela LBI, ilustra essa complexidade ao abranger dimensões arquitetônicas, comunicacionais, metodológicas, instrumentais e atitudinais. A ausência de qualquer uma dessas dimensões compromete a participação plena dos estudantes e evidencia que a inclusão não se realiza apenas por meio de dispositivos legais, mas pela transformação das práticas escolares e das relações institucionais.

Ao adotar esse referencial teórico, o presente artigo afasta-se de uma aborda-

gem normativa prescritiva e aproxima-se de uma análise crítica das políticas de inclusão escolar, compreendendo-as como construções históricas atravessadas por disputas conceituais e interesses diversos. Assim, a distinção entre educação especial e educação inclusiva não é apenas terminológica, mas expressa projetos educacionais distintos: um orientado pela adaptação do sujeito à escola; outro, pela transformação da escola para acolher e ensinar a todos.

LINHA HISTÓRICA E MARCOS NORMATIVOS DE 1988 A 2025

A história da escolarização de estudantes com deficiência no Brasil percorre um arco que vai da segregação institucional para a inclusão como direito no sistema regular, passando por fases de integração e de convergência normativa com instrumentos internacionais. Na primeira metade do século XX, o atendimento educacional esteve fortemente associado a instituições especiais e a classes separadas do ensino comum, muitas vezes mantidas por entidades filantrópicas, em alinhamento com o modelo médico da deficiência e com práticas de seleção escolar. Esse arranjo consolidou a ideia de um "sistema paralelo" de educação especial, separando o "aluno especial" do currículo comum e do convívio com seus pares sem deficiência, característica fartamente documentada por Jannuzzi em seu estudo histórico. (JANNUZZI, 2004)

A Constituição de 1988 marca uma inflexão, ao positivar a educação como direito de todos e ao prever, no art. 208, III, o atendimento educacional especializado (AEE) preferencialmente na rede regular, inscrevendo no texto constitucional a expectativa de escolarização no ensino comum. Esse marco dialoga, anos depois, com a Declaração de Salamanca (1994), que afirma que escolas regulares orientadas pela inclusão são o meio mais eficaz de combater a discriminação e promover comunidades acolhedoras — influenciando agendas de reforma curricular e de organização de apoios no Brasil. A incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) com status constitucional deu-se inicialmente pela sua aprovação pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, e pela sua promulgação pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

Na legislação infraconstitucional, a LDB/1996 define a educação especial como modalidade transversal, ofertada "preferencialmente na rede regular", e responsabiliza os sistemas por currículo, recursos e serviços de apoio (arts. 58 a 60). Em 2008, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) explicita que a organização de escolas e classes especiais deve ser repensada à luz dos direitos humanos e da participação de todos no ensino comum, impulsionando a expansão do AEE como serviço complementar/suplementar à matrícula na classe comum. O Decreto nº 7.611/2011 regulamenta esse paradigma ao definir diretrizes de um sistema educacional inclusivo, o papel do Atendimento Educacional Especializado como serviço complementar ou suplementar à escolarização em classes comuns, além das diretrizes para financiamento e apoio às instituições especializadas sem fins lucrativos.

O passo mais abrangente ocorre com a Lei Brasileira de Inclusão (LBI/2015): o art. 27 assegura sistema educacional inclusivo em todos os níveis, e o art. 28 impõe deveres de acessibilidade, AEE articulado ao projeto pedagógico e vedação de discriminação, incluindo recusa de matrícula e cobranças adicionais por motivo de deficiência. Ao mesmo tempo, reconhece modalidades específicas (como educação bilíngue Libras–Português) no âmbito de escolas inclusivas, evitando a lógica de "sistemas paralelos" como regra de oferta.

A partir desses marcos, observa-se uma redução paulatina do papel substitutivo das escolas e classes especiais e uma ampliação do papel de apoio técnico-pedagógico ao sistema regular. Em termos de matrícula, os dados do Censo Escolar mostram mudança estrutural: em 2009, 60,5% dos estudantes público-alvo da educação especial (PAEE) estavam em classes comuns; em 2023, essa participação alcança 91,3%, ainda que reste um contingente (cerca de 154 mil matrículas) em classes especiais ou escolas especializadas — evidência de que a oferta segregada não desapareceu, mas perdeu centralidade como política pública de escolarização. Em 2024, o percentual de matrículas do PAEE em classes comuns

atinge 92,6%, totalizando mais de dois milhões de matrículas na educação especial, o que confirma a consolidação da inclusão como diretriz predominante das políticas educacionais brasileiras.
Em paralelo, múltiplas análises acadêmicas e setoriais alertam para a assimetria federativa e a implementação desigual: embora a inclusão formal (matrícula em classe comum) tenha crescido, persistem barreiras pedagógicas e de acessibilidade que, quando não enfrentadas, produzem inclusão parcial (presença sem participação e aprendizagem). Esse diagnóstico é recorrente na literatura brasileira contemporânea e já foi sintetizado na versão inicial deste artigo, apontando a centralidade do planejamento colaborativo entre professores da classe comum e do AEE, da formação continuada e do financiamento estável para apoios e tecnologias assistivas.

PNEEI (DECRETO Nº 12.686/2025): CONSOLIDAÇÃO DO PARADIGMA INCLUSIVO E DEBATE PÚBLICO SOBRE "ESCOLHA" E PAPEL DAS INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS

A edição do Decreto nº 12.686/2025 institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI) e cria a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. O texto reafirma que a garantia do sistema educacional inclusivo se dá por meio da organização do sistema educacional geral, assegurando a inclusão do público da educação especial em classes e escolas comuns, com os apoios necessários; também consolida o AEE como complementar/suplementar à escolarização em classe comum e afasta a exigência de laudo como barreira de acesso a apoios pedagógicos, em linha com a CDPD e a LBI. A publicação do decreto intensificou o debate público: de um lado, análises e notas técnicas interpretam a PNEEI como avanço normativo na consolidação do sistema educacional inclusivo, enquanto críticas apontam possíveis riscos relacionados à liberdade de escolha das famílias e à reorganização do papel das instituições especializadas tradicionais.
É importante observar que a PNEEI revoga e reorganiza normas anteriores (como o Decreto nº 7.611/2011), mas não suprime a possibilidade de atuação de instituições especializadas sem fins lucrativos; o que muda é a lógica de articulação com a escola comum e a ênfase no AEE integrado ao projeto pedagógico, em coerência com a LBI e com a CDPD. Assim, a pauta contemporânea desloca-se de "manter ou extinguir escolas especiais" para "como redesenhar seu papel" como centros de apoio técnico-pedagógico, produtores de materiais acessíveis, núcleos de tecnologia assistiva e parceiros de formação docente na rede inclusiva — diretriz já presente desde 2008 e reafirmada em 2025.
Em termos analíticos, o percurso brasileiro revela camadas normativas cumulativas: (i) Diretriz constitucional (CF/88) do AEE preferencialmente na rede regular; (ii) Definição modal e deveres na LDB/1996; (iii) Incorporação constitucional do paradigma biopsicossocial (CDPD/2009); (iv) Operacionalização inclusiva pela LBI/2015 (sistema educacional inclusivo, acessibilidade, vedação de discriminação) e por regulamentos; (v) Governança e rede federativa com a PNEEI/2025.
Essa sedimentação não elimina escolas/serviços especializados, mas reordena sua função de alternativa substitutiva para função de apoio ao ensino comum — coerente com a tendência empírica de crescimento das matrículas em classes comuns (acima de 90% em 2023/2024) e com o reposicionamento de políticas de financiamento, formação e acessibilidade. O resultado, no plano legal, é um alinhamento consistente com instrumentos internacionais; no plano da implementação, contudo, persistem as desigualdades federativas, a juridicização de conflitos e o desafio de transformar matrícula em participação e aprendizagem.

EFEITOS PRÁTICOS DAS NORMAS NO COTIDIANO ESCOLAR

A consolidação do sistema educacional inclusivo no Brasil redefiniu o que conta como boa prática na escola comum: matrícula sem discriminação, AEE complementar/suplementar articulado ao currículo, acessibilidade ampla (arquitetônica, comunicacional, metodológica e atitudinal) e planejamento colaborativo docente. Esses eixos decorrem de dispositivos legais centrais — LDB/1996, CDPD/2006 (Decreto nº 6.949/2009), LBI/2015 e, mais recentemente, a PNEEI/2025 — e se materializam nas redes à medida que ganham financiamento, governança e

monitoramento.
No marco jurídico-educacional vigente, a classe comum é o locus da escolarização; o Atendimento Educacional Especializado (AEE) é um serviço de apoio complementar ou suplementar à matrícula no ensino regular, voltado a eliminar barreiras à participação e à aprendizagem. A LBI estabelece o sistema educacional inclusivo em todos os níveis e veda práticas discriminatórias (como recusa de matrícula ou exigências que onerem a família por motivo de deficiência), enquanto a PNEEI reforça a inclusão em classes/escolas comuns com apoios e organiza a Rede Nacional para dar capilaridade a esses apoios. Historicamente, o Decreto nº 7.611/2011 definiu o AEE como conjunto de atividades e recursos articulado à escolarização; a PNEEI/2025 atualiza essa arquitetura sob um arranjo federativo de governança.
Implicações práticas:
Matrícula primeiro, apoios depois — sem discriminação na porta de entrada; o projeto pedagógico deve institucionalizar o AEE e demais serviços/adaptações.
O estudo de caso pedagógico na escola identifica barreiras e apoios e orienta o plano de atendimento, alinhado ao currículo da turma. (Diretrizes da PNEEPEI/2008 e LBI/2015).
O trabalho entre pares é elemento estruturante da inclusão. A PNEEPEI/2008 e a LBI/2015 demandam que o AEE seja articulado ao currículo, com objetivos compartilhados e troca de informações sistemática (registro de estratégias, adaptações e avaliação). Em termos práticos, isso implica momentos institucionais de planejamento (tempo protegido) e documentação viva (PEI/Plano de AEE, quando adotados).
Algumas boas práticas ancoradas na norma como: coensino ou observação mútua em momentos-chave do processo didático; mapeamento de barreiras (materiais, linguagem, tempos e modos de resposta) e escolha de recursos (TA, comunicação alternativa, Libras, Braille) combinados com arranjos de sala e gestão da tarefa; ciclos curtos de experimentação e ajuste das estratégias, sempre documentados. (PNEEPEI/2008; LBI/2015).
A avaliação precisa ser coerente com o currículo diferenciado pelo Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) e com a pedagogia centrada no estudante — orientação afinada com Salamanca (1994) e com a LBI/2015 ao prever medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social. Na prática, isso supõe diversificação de instrumentos (portfólios, tarefas multimodais, tempo estendido, avaliações orais/visuais), critérios claros (o que significa demonstrar a competência X num formato acessível) e foco em feedback formativo.
Tensão frequente: accountability externa baseada em provas padronizadas pode colidir com práticas de avaliação formativa; cabe à rede alinhar normativos internos, garantindo adaptações razoáveis e acessibilidade nos processos avaliativos. (LBI/2015).
A LBI prevê formação e disponibilidade de professores do AEE, tradutores/intérpretes de Libras, guias-intérpretes, profissionais de apoio escolar e docentes bilíngues quando necessário (educação bilíngue Libras–Português). Para funcionar, a gestão escolar precisa definir papéis (apoio à autonomia do estudante, sem substituir a mediação docente), rotinas de comunicação com a família e procedimentos para acionar serviços de saúde/assistência quando houver interface intersetorial.
Pontos de atenção:
Rotatividade e escassez de profissionais especializados pedem plano de formação continuada e mentoria interna;
Responsabilidades pedagógicas permanecem com o professor da turma — o apoio é corresponsável, não substitutivo. (LBI/2015; PNEEPEI/2008).

ACESSIBILIDADE E TECNOLOGIA ASSISTIVA (TA): DO PRÉDIO AO MATERIAL DIDÁTICO
A acessibilidade é multidimensional: arquitetônica (rampas, banheiros, circulação), comunicacional (Libras, legendas, Braille, comunicação alternativa), metodológica (variação de meios e modos de expressão) e atitudinal (combate ao capacitismo). A LBI sistematiza esses deveres; a CDPD consagra o princípio de adaptações razoáveis; a PNEEPEI/2008 pauta a reorganização da escola e a produção de materiais acessíveis; a PNEEI/2025 estrutura rede para apoiar aquisições de TA, formação e monitoramento.

Ambiente: rotas acessíveis, sinalização tátil/visual/sonora;
Recursos: leitores de tela, tablets com pranchas de comunicação, lupas, materiais em Braille/alto-relevo;
Processo: planejamento com DUA, tarefas com múltiplos meios de engajamento/representação/expressão;
Cultura: linguagem inclusiva, expectativas altas e realistas, combate a estigmas. (LBI/2015; CDPD/2006; PNEEPEI/2008).
Porém sem tempo protegido de planejamento e formação continuada em serviço, a colaboração não se sustenta. A PNEEI/2025 oferece um arranjo de governança (Rede Nacional) que pode ser acionado para formação, produção de materiais e apoio técnico federativo; a LDB fundamenta a valorização docente e o padrão de qualidade, legitimando a alocação de tempos e recursos para o trabalho coletivo. Uma sugestão de arranjo mínimo que deveria existir na escola seria: 1 encontro quinzenal classe comum–AEE (30–50 min) com pauta e registro; trilhas formativas internas (observação de aula + feedback) e externas (ofertas da Rede/secretaria) conectadas às barreiras mapeadas; Ciclos de planejar–agir–avaliar a cada 6–8 semanas, com micros indicadores de participação e aprendizagem. (Orientações coerentes com PNEEPEI/2008 e LBI/2015), além da presença de profissionais da saúde capacitados a orientação e suporte dos docentes.
A efetivação da inclusão escolar no Brasil depende, de maneira decisiva, do trabalho docente e das condições institucionais em que ele se realiza. Embora o arcabouço normativo tenha avançado significativamente ao afirmar o direito à educação em um sistema educacional inclusivo, a literatura educacional evidencia que a presença de estudantes público-alvo da educação especial (PAEE) nas classes comuns não garante, por si só, participação efetiva e aprendizagem significativa. Nesse contexto, a formação docente — inicial e continuada — configura-se como eixo estruturante da política de inclusão, frequentemente tratada de forma secundária ou fragmentada nas ações governamentais.
No que se refere à formação inicial, pesquisas indicam que os cursos de licenciatura ainda apresentam lacunas importantes na abordagem da educação inclusiva, tanto do ponto de vista conceitual quanto didático-pedagógico. A inclusão costuma ser tratada como um campo especializado, desvinculado do currículo comum e do trabalho cotidiano do professor. Essa lógica reforça a ideia de que ensinar estudantes com deficiência constitui uma exceção à docência regular. Conforme alerta Mantoan (2003, p. 24), "a escola comum só se transforma quando o professor deixa de pensar que alguns alunos não são de sua responsabilidade", o que evidencia a necessidade de uma formação inicial que reconheça a diversidade como elemento constitutivo da prática pedagógica, e não como problema a ser delegado a especialistas.
A fragilidade da formação inicial repercute diretamente na atuação profissional, produzindo insegurança, práticas improvisadas e, por vezes, resistências à inclusão. Glat e Pletsch (2011, p. 910) destacam que "a simples matrícula do aluno com deficiência na classe comum não assegura sua inclusão escolar, se o professor não dispuser de formação adequada e apoio pedagógico contínuo". Tal constatação evidencia que a ampliação do acesso, desacompanhada de investimento formativo, tende a produzir processos de inclusão meramente formais.
No âmbito da formação continuada, observa-se que grande parte das iniciativas ainda se organiza de forma pontual, descontextualizada e pouco articulada às demandas reais das escolas. Cursos de curta duração, excessivamente normativos ou centrados em modelos prescritivos de adaptação individual apresentam impacto limitado sobre a prática docente. Em contraposição, a literatura aponta que processos formativos desenvolvidos em serviço, baseados na reflexão sobre a prática, no estudo de casos concretos e no trabalho colaborativo entre professores da classe comum e do Atendimento Educacional Especializado (AEE) são mais efetivos para sustentar práticas inclusivas. Nessa perspectiva, a formação deixa de ser evento isolado e passa a integrar o cotidiano pedagógico da escola.
A articulação entre o professor da classe comum e o professor do AEE constitui, assim, um dos pilares da educação inclusiva. As políticas nacionais estabelecem que o AEE deve atuar de forma complementar ou suplementar à escolarização, articulado ao currículo comum e ao

projeto pedagógico da escola. Baptista (2017, p. 28) adverte que "quando o atendimento educacional especializado se organiza de maneira paralela ao ensino comum, corre-se o risco de reproduzir novas formas de segregação no interior da escola inclusiva". Dessa forma, a colaboração entre profissionais não pode ser compreendida como mera cooperação informal, mas como princípio organizador do trabalho pedagógico.

Para que essa articulação se concretize, são necessárias condições institucionais objetivas: tempo protegido para planejamento conjunto, clareza quanto aos papéis dos profissionais envolvidos, registros sistemáticos das estratégias pedagógicas e apoio da gestão escolar. Na ausência dessas condições, o trabalho docente tende à fragmentação, e o AEE pode ser reduzido a um serviço compensatório, desvinculado do currículo e da avaliação, limitando seu potencial inclusivo.

Além dos aspectos técnicos e metodológicos, a formação docente para a inclusão envolve dimensões éticas, políticas e atitudinais. A construção de práticas pedagógicas inclusivas exige o enfrentamento de concepções capacitistas, expectativas reduzidas em relação à aprendizagem dos estudantes com deficiência e culturas escolares marcadas pela homogeneização. Mantoan (2015, p. 41) ressalta que "incluir não é adaptar o aluno à escola, mas transformar a escola para que todos aprendam", o que implica uma revisão profunda das concepções de ensino, avaliação e currículo que orientam o trabalho docente.

Dessa forma, a formação docente não pode ser tratada como ação acessória às políticas de inclusão, mas como condição estruturante de sua efetividade. Sem investimento consistente na formação inicial e continuada dos professores, na valorização do trabalho docente e na organização do tempo e do espaço escolar para a colaboração pedagógica, o sistema educacional inclusivo tende a permanecer no plano formal. Assim, a superação do hiato entre norma e prática passa, necessariamente, pelo fortalecimento do professor como sujeito central da política educacional, capaz de transformar dispositivos legais em experiências concretas de participação e aprendizagem no cotidiano da escola comum.

INDICADORES E USO DE DADOS: DA MATRÍCULA À APRENDIZAGEM

Os Censos Escolares mostram a virada empírica da inclusão: avanços contínuos na matrícula do PAEE e alto percentual em classes comuns (na faixa 4–17 anos, 95% em 2023). Para que a inclusão seja substantiva, as redes precisam ir além da matrícula e acompanhar participação (frequência, engajamento, uso de apoios) e aprendizagem (progresso em metas ajustadas e desafiadoras), articulando os dados de Censo a indicadores internos e avaliações formativas.

Na governança de dados (PNEEI/2025): Monitoramento federativo com foco em acesso, permanência, participação e aprendizagem; Transparência de dados e devolutivas pedagógicas às escolas; Planos de melhoria pactuados e incrementalmente ajustados.

Porém três frentes críticas ainda permanecem: juridicização de conflitos, quando faltam protocolos pedagógicos e apoios — o que desvia tempo e energia da solução didática; desigualdade federativa, que faz com que as mesmas normas se traduzam em condições muito diferentes entre sistemas; inclusão formal sem apoios efetivos, quando matrícula e presença não se convertem em participação e aprendizagem.

A PNEEI/2025 foi concebida para mitigar essas tensões por meio de governança e rede de apoio, mas seu êxito depende de financiamento, formação, acessibilidade e monitoramento efetivos pelas redes. O alinhamento normativo (LDB–CDPD–LBI–PNEEI) fornece a base, mas a materialidade da inclusão se decide na gestão do tempo docente, no planejamento colaborativo e no uso pedagógico de dados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da inclusão escolar no Brasil revela a consolidação de um arcabouço jurídico robusto e progressivamente alinhado aos instrumentos internacionais de direitos humanos, desde a diretriz constitucional do atendimento educacional especializado "preferencialmente na rede regular" (CF/88), passando pela LDB/1996, pela incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), até a afirmação explícita de um sistema edu-

cacional inclusivo pela Lei Brasileira de Inclusão (2015) e pela Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (2025). Esse percurso normativo expressa avanços significativos no reconhecimento do direito à educação das pessoas com deficiência e na reorganização formal dos sistemas de ensino. Contudo, como evidenciado ao longo do artigo, permanece uma ruptura persistente entre a norma e a materialidade do cotidiano escolar.

A análise histórica e normativa realizada demonstra que a ampliação das matrículas do público-alvo da educação especial em classes comuns, embora fundamental, não é suficiente para assegurar participação efetiva e aprendizagem significativa. Em muitos contextos, a inclusão tem se concretizado de forma parcial, marcada pela presença física do estudante sem a correspondente transformação das práticas pedagógicas, do currículo e da avaliação. Esse cenário reforça a tendência de juridicização do debate educacional, na qual conflitos e impasses são tratados prioritariamente no campo legal, enquanto os desafios pedagógicos e organizacionais da escola recebem menor centralidade nas políticas públicas.

Nesse contexto, o artigo evidencia que a formação docente ocupa lugar estratégico na superação do distanciamento entre o direito formal e a efetivação da inclusão escolar. Conforme discutido, tanto a formação inicial quanto a formação continuada dos professores ainda apresentam fragilidades estruturais, sendo frequentemente fragmentadas, descontextualizadas e pouco articuladas ao trabalho pedagógico real das escolas. A ausência de investimentos consistentes na formação em serviço, no planejamento colaborativo e na articulação entre professores da classe comum e do Atendimento Educacional Especializado contribui para a reprodução de práticas improvisadas, defensivas ou paralelas, que limitam o potencial inclusivo da escola comum.

Reforça-se, assim, que a inclusão escolar não se realiza apenas por meio da promulgação de leis ou da criação de serviços especializados, mas depende, fundamentalmente, do fortalecimento do professor como sujeito central da política educacional. Isso implica reconhecer que o trabalho docente é atravessado por dimensões técnicas, científicas, éticas e socioemocionais, exigindo condições objetivas de exercício profissional, como tempo institucional para o planejamento coletivo, acesso a processos formativos contínuos e apoio efetivo da gestão escolar e das redes de ensino.

Dessa forma, a superação do hiato entre norma e prática demanda uma mudança de enfoque nas políticas públicas de inclusão: do cumprimento formal da legislação para a construção de condições reais de implementação no interior da escola. Tal mudança pressupõe governança federativa estável, financiamento contínuo, uso sistemático de evidências educacionais e participação qualificada de docentes, estudantes e famílias nos processos de diagnóstico, acompanhamento e avaliação das políticas. Somente com investimento consistente na formação docente e na reorganização do trabalho pedagógico será possível transformar a presença em pertencimento, a matrícula em participação e o direito legal em aprendizagem efetiva para todos os estudantes.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Cláudio Roberto. Política de educação especial no Brasil: percursos e desafios. Educação & Sociedade, Campinas, v. 38, n. 140, p. 21–40, 2017.

BAPTISTA, Cláudio Roberto (org.). Pontos e nós: diálogos sobre educação especial e políticas de inclusão. s.l.: s.n., s.d.

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, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

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

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, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025. Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo Escolar da Educação Básica 2024: notas estatísticas. Brasília, DF: INEP, 2025.

GLAT, Rosana; PLETSCH, Márcia Denise. Inclusão escolar de alunos com necessidades especiais: políticas, práticas e formação de professores. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 907–934, 2011.

HAAS, Clarissa; BAPTISTA, Cláudio Roberto. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008–2023): desafios históricos e atuais. Revista Brasileira de Educação Especial, v. 31, e0354, 2025.

JANNUZZI, Gilberta S. A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

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

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. Educação inclusiva: a escola comum na perspectiva da inclusão. São Paulo: Summus, 2015.

ONU. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Nova York: ONU, 2006.

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