ISSN: 2358-8829

POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA: DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO

Maria Rosilane da Costa [1]
Eryck Dieb Souza [2]

RESUMO

O presente artigo analisa a trajetória da política educacional inclusiva no Brasil, com foco na Política Nacional de Educação Especial Inclusiva instituída pelo Decreto nº 12.686/2025, situando-a no continuum histórico-normativo das políticas públicas. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, fundamentada na análise de marcos legais da educação inclusiva e políticas educacionais. O referencial teórico ancora-se na abordagem do ciclo de políticas, proposta por Ball (2001), e na teoria da regulação educacional, desenvolvida por Barroso (2005), permitindo compreender a política em seus diferentes contextos-formulação, implementação e efeitos. A análise evidencia que, embora o arcabouço normativo brasileiro da política educacional inclusiva seja robusto e alinhado às diretrizes nacionais, sua materialização é atravessada por tensões estruturais e múltiplas formas de regulação, que produzem deslocamentos, ressignificações e contradições no processo de implementação e sua efetivação na prática. Esse estudo evidencia, portanto, que a efetividade da política inclusiva depende das condições institucionais e dos processos de mediação que ocorrem nos diferentes níveis do sistema educacional.

Palavras-chave: Implementação; Educação inclusiva; Políticas educacionais; PNEEI.

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Educação Especial Inclusiva instituída pelo Decreto nº 12.686/2025, reafirma em seus princípios a equidade, a acessibilidade e a garantia de aprendizagens como direitos constitucionais, alinhando-se às diretrizes de Educação Integral (BRASIL, 2025). Entretanto, sua implementação não está atrelada apenas a existência de aparatos normativos, uma vez que a distância entre as diretrizes da política educacional inclusiva e sua materialização nas práticas educativas constitui um dos principais desafios para sua efetivação na prática. Nesse sentido, torna-se necessário

[1] Doutoranda em Educação no Curso de Pós- graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará- UECE, rosilane.costa@aluno.uece.br;
[2] Doutor em Educação no Curso de Pós- graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará- UFC, eryckdieb@gmail.com;

compreender a política não apenas como formulação estatal, mas analisar como, de fato, isso acontece no âmago institucional.

É nesse contexto que a abordagem do ciclo de políticas proposta por Ball (2001, p. 102) aponta que “as políticas não são simplesmente implementadas, mas interpretadas e traduzidas pelos atores nos contextos de prática”. Para o autor, os processos de recontextualização da política são reconstruídos nos diferentes contextos. Tal perspectiva permite compreender que a educação inclusiva não se realiza de forma homogênea, mas assume configurações diversas que perpassam as condições institucionais, as culturas escolares e as ações dos sujeitos envolvidos.

Esta perspectiva evidencia que “as políticas públicas em educação são objeto de múltiplas regulações, frequentemente contraditórias” (BARROSO, 2005, p. 733) e se expressam em diferentes níveis. Esse pensamento evidencia que a implementação da política inclusiva é imbricada por uma rede de dispositivos, práticas e atores que condicionam sua efetividade.

Em se tratando da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI), observa-se a institucionalização de mecanismos que buscam estruturar sua implementação, como o Atendimento Educacional Especializado (AEE), o Plano Educacional Individualizado (PEI), a formação continuada de professores e a criação da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Contudo, tais dispositivos operam em contextos marcados por desigualdades, limitações estruturais e tensões entre diferentes formas de regulação, o que pode produzir deslocamentos e dificultar sua efetivação na prática.

Diante desse cenário, justifica-se a relevância deste estudo, que se propõe a analisar a trajetória da política educacional inclusiva no Brasil, com foco na PNEEI de 2025, a partir de uma abordagem qualitativa, de caráter bibliográfico e documental. Ao articular o referencial do ciclo de políticas com a teoria da regulação, busca-se compreender como a política é formulada, implementada e traduzida em efeitos práticos, evidenciando, destarte, as mediações, tensões e ressignificações que caracterizam sua materialização.

Assim, este artigo parte do pressuposto de que a efetividade da política inclusiva não reside apenas em seu desenho normativo, mas nas condições concretas de sua implementação e nos processos de interpretação e ação dos sujeitos nos contextos

educacionais, contribuindo para o avanço das análises críticas sobre políticas públicas de inclusão no Brasil.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A educação inclusiva no Brasil evidencia um processo histórico marcado por lutas, avanços, retrocessos, embates e dilemas, revelando a complexidade das disputas em torno do direito à educação das pessoas com deficiência. Esse percurso tem como marco inicial a Constituição Federal de 1988, que institui a educação como direito de todos, sendo aprofundado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN 9.394/1996, que reconhece a educação especial como modalidade transversal a todos os níveis e etapas de ensino (BRASIL, 1996).

Entretanto, é com a promulgação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada no Brasil pelo Decreto nº 6.949/2009, que se observa um ponto de inflexão paradigmática mais significativo, ao deslocar o foco das limitações individuais para as barreiras sociais, institucionais e pedagógicas que impedem a plena participação dos sujeitos nos processos educacionais. Conforme Mantoan (2003, p. 24), "incluir é reconhecer que a escola deve se reorganizar para atender a todos, e não adaptar o aluno a um modelo previamente estabelecido", o que implica redefinir práticas pedagógicas, currículos e formas de organização escolar.

Esse movimento representa a transição de uma perspectiva integradora para uma concepção inclusiva, na qual a responsabilidade pela inclusão deixa de ser atribuída ao indivíduo e passa a incidir sobre a organização dos sistemas de ensino e das práticas escolares. A consolidação desse movimento ocorre com a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008), que estabelece a escolarização em classes comuns como princípio orientador, posteriormente reforçado pela Lei Brasileira de Inclusão – Lei nº 13.146/2015 (BRASIL, 2015).

O Decreto nº 12.686/2025 reafirma a educação inclusiva como direito subjetivo, consolidando normativas que determinam que o Atendimento Educacional Especializado (AEE) deve ser complementar e nunca substitutivo à escolarização regular. Sob a perspectiva de Ball (2001), as políticas são formuladas a partir de

disputas de interesses, discursos e tensões, evidenciando que sua configuração final resulta de negociações e correlações de forças no campo educacional.

No âmbito da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, o referencial do ciclo de políticas permite evidenciar que o avanço normativo, embora significativo, não garante sua efetivação. De acordo com Ball (2001, p. 102), “as políticas não são simplesmente implementadas, mas interpretadas e traduzidas pelos atores nos contextos de prática”, o que implica reconhecer que o sentido da política perpassa os diferentes contextos em que circula. Isso ocorre porque, no contexto da prática, professores, gestores e demais atores educacionais reinterpretam a política a partir de suas condições concretas de trabalho, de suas concepções pedagógicas e dos recursos disponíveis.

A abordagem do ciclo de políticas contribui para deslocar a análise da política educacional inclusiva de uma perspectiva normativa para uma abordagem crítica e interpretativa, evidenciando que a política é um processo em constante construção, marcado por disputas, negociações, mediações e recontextualizações. A análise das políticas educacionais, todavia, exige a superação de perspectivas linearizadas e normativas, que compreendem a política apenas como um conjunto de diretrizes formuladas pelo Estado.

Implementação da Política Educacional Inclusiva: entre regulação e prática

A implementação constitui um dos momentos mais complexos do ciclo de políticas, na medida em que envolve a materialização normativa em práticas concretas nos contextos escolares. Esse processo é atravessado por mediações institucionais, interpretações dos atores e condicionantes estruturais que reconfiguram o sentido da política em ação. Nesse contexto, a implementação não consiste na aplicação de diretrizes definidas, mas em um processo de tomada de decisões, no qual os sujeitos reinterpretam a política a partir de suas condições concretas de trabalho.

Essa compreensão dialoga com a abordagem do ciclo de políticas de Ball (2001), ao reforçar que as políticas são traduzidas no contexto da prática, assumindo configurações diversas conforme os ambientes institucionais em que são enactadas. Desse modo, a política educacional inclusiva deve ser compreendida como um processo dinâmico, relacional e não linear.

ISSN: 2358-8829

No âmbito da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, a implementação se estrutura a partir de um conjunto de dispositivos que buscam operacionalizar seus princípios normativos: o Atendimento Educacional Especializado (AEE), o Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), o Plano Educacional Individualizado (PEI), a formação continuada de professores, a atuação do profissional de apoio escolar e a governança federativa por meio da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Todos esses elementos indicam uma tentativa de organizar a política em múltiplas dimensões- pedagógica, institucional e administrativa, evidenciando um esforço de sistematização e indução de práticas inclusivas nos sistemas de ensino, mas que não leva em consideração as realidades de cada sistema em sua implantação.

Sob essa lógica, é preciso compreender que a efetivação desses dispositivos ocorre em contextos marcados por desigualdades e por múltiplas formas de regulação. Conforme destaca Barroso (2005, p. 733), “as políticas públicas em educação são reguladas por múltiplos níveis, que vão do normativo ao prático, passando pelas instituições e pelos atores”, o que evidencia que sua implementação não depende exclusivamente das diretrizes legais, mas da articulação entre diferentes instâncias de decisão e ação.

Na prática, a implementação da política inclusiva enfrenta obstáculos significativos, tais como lacunas da formação docente para o trabalho com a diversidade, a precarização das condições de trabalho nas escolas, a fragilidade da articulação intersetorial entre educação, saúde e assistência social, e as persistentes desigualdades que impactam o acesso a recursos e serviços especializados. Tais fatores contribuem para a produção de assimetrias na oferta educacional e para a reconfiguração da política em diferentes contextos.

Dessa forma, a implementação da PNEEI revela-se como um campo de tensões entre o prescrito e o realizado, no qual a política é continuamente reinterpretada, negociada e, por vezes, ressignificada. Este cenário reforça a necessidade de compreender a implementação não como etapa final, mas como parte constitutiva do próprio processo de produção da política, em que os sujeitos assumem papel central na definição de seus contornos e efeitos.

ISSN: 2358-8829

Formação de Professores para a Educação Inclusiva: entre diretrizes normativas e práticas pedagógicas

A formação de professores constitui um eixo estruturante para a efetivação das políticas de educação inclusiva, uma vez que as práticas pedagógicas estão relacionadas às condições formativas dos profissionais que atuam no contexto escolar. No âmbito da PNEEI, a formação docente é crucial na/para a consolidação da inclusão, sendo prevista tanto na formação inicial quanto na formação continuada, com foco no desenvolvimento de competências voltadas ao atendimento à diversidade.

Todavia, a centralidade atribuída à formação docente nas políticas públicas não pode ser compreendida de forma isolada. Conforme Ball (2001), as políticas educacionais são reinterpretadas nos contextos de prática, o que implica reconhecer que a formação de professores não se traduz em mudanças na práxis. Ao contrário, trata-se de um processo construído ao longo de toda a trajetória profissional.

A formação docente na perspectiva da inclusão deve favorecer o desenvolvimento de práticas colaborativas, o uso de estratégias pedagógicas diversificadas e a adaptação curricular como resposta às necessidades dos estudantes.

Nesse contexto, Mantoan (2003) enfatiza que a inclusão exige uma mudança paradigmática na concepção de ensino e aprendizagem, implicando a superação de modelos homogêneos e excludentes. Tal perspectiva reforça a necessidade de uma formação que articule fundamentos teóricos, reflexão crítica e prática pedagógica situada. Logo, a formação docente é marcado por saberes, experiências, condições de trabalho e, sobretudo, valorização profissional que influenciam a forma como os docentes incorporam - ou não- os princípios da inclusão.

No âmbito da PNEEI, a formação continuada assume papel central como estratégia de indução de práticas inclusivas, sendo articulada a dispositivos como o Atendimento Educacional Especializado (AEE) e o Plano Educacional Individualizado (PEI). A efetividade dessas ações formativas depende das condições concretas em que são realizadas, incluindo tempo institucional, suporte pedagógico, infraestrutura e valorização profissional.

Muitos são os desafios na formação de professores para a inclusão, tais como a insuficiência de conteúdos específicos na formação inicial, a fragmentação das ações de formação continuada, a ausência de articulação entre teoria e prática e as condições

precárias de trabalho docente segundo Nóvoa (1992). Tais fatores limitam a capacidade dos professores de desenvolver práticas pedagógicas inclusivas, contribuindo para a manutenção de processos de exclusão no interior da escola (MANTOAN, 2015).

Além disso, a formação docente ocorre em um contexto marcado por tensões. De um lado, a perspectiva inclusiva demanda flexibilidade curricular, atenção à diversidade e práticas pedagógicas diferenciadas; de outro, as políticas de responsabilização e avaliação em larga escala tendem a induzir práticas padronizadas, orientadas por resultados mensuráveis. Essa contradição impacta diretamente a formação e a atuação dos professores, que precisam conciliar demandas muitas vezes conflitantes no cotidiano escolar.

Conforme Schön (1992), o professor atua como um "profissional reflexivo", que produz conhecimento no próprio exercício da ação pedagógica, por meio de processos de reflexão-na-ação e sobre-a-ação. Este pensamento reforça a necessidade de uma formação que articule teoria e prática, permitindo ao docente reinterpretar e ressignificar continuamente suas intervenções no contexto da educação inclusiva.

Tardif (2002) corrobora o pensamento acima ao afirmar que o trabalho docente é sustentado por um conjunto plural de saberes- disciplinares, pedagógicos e experienciais, que se constituem ao longo da trajetória profissional e no cotidiano da prática. Essa compreensão permite reconhecer que a atuação do professor no contexto da inclusão não depende apenas da formação inicial, mas da capacidade de mobilizar e ressignificar conhecimentos diante das demandas concretas da sala de aula.

Portanto, a formação de professores para a educação inclusiva deve ser compreendida como um processo contínuo, contextualizado e politicamente situado, que ultrapassa a dimensão técnica e se insere no campo das disputas sobre o sentido da educação. Mais do que transmitir conteúdos, trata-se de promover a construção de saberes docentes capazes de sustentar práticas pedagógicas comprometidas com a equidade, a participação e a aprendizagem de todos.

Efeitos Práticos e Avaliação da Política Educacional Inclusiva

A análise dos efeitos da política educacional inclusiva exige a adoção de uma perspectiva multidimensional, capaz de apreender não apenas a ampliação do acesso à escola, mas também as condições de permanência, participação e aprendizagem dos

estudantes. Essa abordagem desloca o foco de indicadores quantitativos para uma compreensão mais ampla da qualidade da inclusão, considerando os processos pedagógicos, institucionais e sociais que sustentam — ou limitam — sua efetivação.

Os objetivos da PNEEI orientam suas ações para a universalização do acesso, a garantia da permanência, a promoção da aprendizagem e a redução das desigualdades educacionais (BRASIL, 2025). Entretanto, a expansão do acesso à escola regular não tem sido acompanhada, em muitos casos, por transformações estruturais capazes de assegurar condições efetivas de aprendizagem, conforme destaca Mantoan (2015).

Os efeitos da política devem ser compreendidos no contexto dos resultados, no qual as políticas produzem impactos diferenciados conforme os processos de interpretação e enactment nos contextos da prática. Assim, a política inclusiva não gera efeitos homogêneos, mas assume configurações distintas em função das condições institucionais, das culturas escolares e das mediações realizadas pelos atores educacionais.

Entretanto, no campo da educação inclusiva, emerge uma tensão estrutural entre duas racionalidades distintas. De um lado, a lógica da inclusão, fundamentada nos princípios de equidade, valorização da diversidade e reconhecimento das diferenças; de outro, a lógica da avaliação em larga escala, baseada na padronização, na mensuração de resultados e na comparabilidade entre sistemas educacionais. Nesse contexto, conforme Popkewitz (2001), os sistemas educacionais operam por meio da produção de normas e padrões de desempenho que classificam e hierarquizam os sujeitos, podendo gerar processos de exclusão simbólica mesmo em políticas orientadas pelo discurso da inclusão.

A avaliação da política inclusiva deve incorporar indicadores qualitativos que considerem a experiência dos sujeitos, as práticas pedagógicas e os processos de participação, de modo a construir uma compreensão mais abrangente e crítica dos seus efeitos.

À GUISA DE CONCLUSÃO

A análise da trajetória da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, instituída pelo Decreto nº 12.686/2025, evidencia que o Brasil dispõe de um arcabouço normativo robusto, alinhado aos princípios da equidade, da acessibilidade e da garantia do direito à aprendizagem. Esse conjunto de diretrizes consolida avanços significativos

no plano legal, ao reafirmar a educação inclusiva como direito subjetivo e ao estruturar mecanismos institucionais voltados à sua implementação, como o Atendimento Educacional Especializado (AEE), o Plano Educacional Individualizado (PEI) e a formação continuada docente.

Entretanto, a abordagem do ciclo de políticas proposta por Ball (2001), evidencia que as políticas não são apenas implementadas, mas continuamente interpretadas, traduzidas e recriadas nos contextos da prática. Tal perspectiva permite compreender que a política inclusiva assume configurações diversas, condicionadas pelas culturas escolares, pelas condições institucionais e pelas ações dos sujeitos que a operam no cotidiano educacional. Isso significa dizer que a existência de dispositivos normativos não assegura, por si só, a efetivação da inclusão educacional no país.

A política inclusiva, portanto, não se realiza de forma linear, mas como resultado de disputas, mediações e articulações entre diferentes atores e instâncias do sistema educacional. No plano da implementação, observou-se que, embora a PNEEI estabeleça dispositivos estruturantes relevantes, sua materialização enfrenta limites concretos, tais como a insuficiência da formação docente, a precarização das condições de trabalho, a fragilidade da articulação intersetorial e as desigualdades regionais. Esses fatores contribuem para a produção de assimetrias na oferta educacional e para a reconfiguração da política em diferentes contextos, evidenciando a persistência de um descompasso entre o prescrito e o realizado.

No que se refere aos efeitos da política, a análise evidencia que a ampliação do acesso à escola não se traduz, necessariamente, em integração, pois incluir implica não apenas presença, mas participação e aprendizagem efetiva. Contudo, a inclusão ainda se manifesta, em muitos contextos e sistemas educacionais, de forma predominantemente formal, sem garantir condições reais de aprendizagem para todos.

Diante desse cenário, conclui-se que a efetividade da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva não reside, exclusivamente, em seu desenho normativo, mas nas condições concretas de sua implementação e nos processos de mediação realizados pelos sujeitos nos contextos educacionais. Como agenda futura de pesquisa, destaca-se a importância de investigações empíricas que aprofundem a compreensão dos processos de tradução da política nos contextos escolares, especialmente, em realidades marcadas por desigualdades, como forma de subsidiar a construção de práticas educacionais efetivamente inclusivas, equitativas e democráticas.

ISSN: 2358-8829

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. *Diretrizes políticas globais e relações locais em educação*. Currículo sem Fronteiras, v. 1, n. 2, p. 99–116, 2001.

BARROSO, João. *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725–751, out. 2005.

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

_____. **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.

_____. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, DF: MEC, 2008.

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

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

_____. **Decreto nº 12.686, de 2025**. Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

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

_____. **Inclusão escolar: pontos e contrapontos**. São Paulo: Summus, 2015.

_____. **Os professores e a sua formação.** Lisboa: Dom Quixote, 1992.

POPKEWITZ, Thomas S. **A produção do conhecimento pedagógico e a reforma educacional.** Porto Alegre: Artmed, 2001.

SCHÖN, Donald A. **Educando o profissional reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem.** Porto Alegre: Artmed, 1992.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2002.

ISSN: 2358-8829

PAINEL DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS PARA A INCLUSÃO

Legislação da Educação Inclusiva no Brasil (Histórico até 2025)

Ano	Norma / Lei	Descrição – Aspectos de Inclusão Educacional
1988	**Constituição Federal da República Federativa do Brasil**	Direito à educação para todos, igualdade de condições de acesso e permanência, e atendimento educacional especializado preferencialmente na rede regular de ensino.
1989	**Lei nº 7.853/1989**	Dispõe sobre apoio às pessoas com deficiência e integração social, incluindo educação como direito básico.
1990	**Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/1990**	Garante prioridade absoluta no atendimento educacional e acesso à educação com atendimento especializado quando necessário.
1996	**Lei nº 9.394/1996 – LDB**	Estabelece diretrizes da educação nacional e determina que a educação especial deve ser ofertada preferencialmente na rede regular de ensino, com serviços de apoio especializados.
2000	**Lei nº 10.098/2000**	Estabelece normas gerais e critérios básicos para promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência, incluindo o acesso físico e comunicacional às escolas.
2001	**Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001**	Define metas e estratégias para inclusão de estudantes com necessidades educacionais específicas.

2012	**Lei nº 12.764/2012 – Lei Berenice Piana**	Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (TEA), assegurando educação inclusiva e AEE (Atendimento Educacional Especializado).
2014	**Lei nº 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação (2014-2024)**	Define metas educacionais com foco em inclusão, acessibilidade e permanência dos estudantes no sistema educacional.
2015	**Lei nº 13.146/2015 – Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI)**	Consolida direitos das pessoas com deficiência, incluindo o direito à educação inclusiva, oferta de apoio individualizado e recursos de acessibilidade em todos os níveis de ensino.
2020	**Decreto nº 10.502/2020**	Institui a Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva
2021	**Lei nº 14.126/2021**	Classifica a visão monocular como deficiência sensorial, garantindo acesso às políticas públicas educacionais correspondentes.
2023	**Lei nº 14.704/2023**	Regulamenta o exercício profissional de intérprete de Libras, fortalecendo a inclusão dos estudantes surdos na educação.
2023	**Parecer CNE/CP nº 50/2023 e nº 51/2023**	Diretrizes atualizadas do Conselho Nacional de Educação para efetivar políticas de inclusão na educação básica.

Out/2025	**Decreto nº 12.686/2025**	Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva.
Dez/2025	**Decreto nº 12.773/2025**	Atualiza e aprimora a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, consolidando normativas para atendimento acadêmico e educacional.