



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:  
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS  
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS  
SOCIAIS VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

**Eixo: Política Social Seguridade Social e Proteção Social**

**A política nacional da educação especial e inclusiva: entre  
avanços e contradições**

Nelcirema da Silva Pureza Ferreira<sup>1</sup>  
Maria do Socorro da Silva Arantes<sup>2</sup>

**Resumo:** A educação inclusiva é um compromisso central da política educacional brasileira, marcada por avanços e tensões. A Política Nacional da Educação Especial e Inclusiva de 2025, surge como marco regulatório recente, ainda em disputa, cuja análise exige leitura crítica de dispositivos e contradições. O artigo utiliza o ciclo das políticas públicas como referência, examinando formulação, implantação e monitoramento, com foco em fragilidades estruturais. Destacam-se a formação docente, o papel do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e as disputas sobre o caráter pedagógico da escola. Considera também referenciais contemporâneos da inclusão, concluindo que sua efetividade depende da consolidação de práticas inclusivas.

**Palavras-chave:** Educação inclusiva; política pública; formação docente; atendimento educacional especializado.

**Abstract:** Inclusive education is a central commitment of Brazilian educational policy, marked by advances and tensions. The National Policy on Special and Inclusive Education of 2025 emerges as a recent regulatory framework, still under dispute, requiring a critical reading of its provisions and contradictions. This article adopts the public policy cycle as an analytical reference, examining stages of formulation, implementation, and monitoring, with emphasis on structural weaknesses. Teacher training, the role of Specialized Educational Assistance (SEA), and debates over the pedagogical character of schools are highlighted. Contemporary inclusion frameworks are also considered, concluding that effectiveness depends on consolidating inclusive practices.

**Keywords:** Inclusive education; public policy; teacher training; specialized educational assistance.

---

<sup>1</sup> Professora/Psicóloga, Gerente do Núcleo de Educação Especial, Governo do Estado do Amapá, Mestra em Ciências da Saúde- Universidade Federal do Amapá – UNIFAP, E-mail: nellpureza44@gmail.com

<sup>2</sup> Professora Adjunta da Universidade Federal do Piauí (UFPI) do Curso de Pedagogia (CCE-DEFE) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UFPI) e no Programa de Pós-Graduação em Educação PPGEd), Doutora em Educação (UFPI), E-mail: socorroprof@ufpi.edu.br



## 1 INTRODUÇÃO

A educação inclusiva constitui um dos principais compromissos da política educacional brasileira, marcada por avanços normativos e tensões práticas. Nesse percurso, a Política Nacional da Educação Especial e Inclusiva de 2025 (PNEEI-2025) surge como novo marco regulatório, ainda recente e em disputa. Por essa razão, sua análise não se apoia em resultados consolidados, mas em uma leitura crítica de seus dispositivos e contradições.

O ciclo das políticas públicas tem sido amplamente utilizado como referência analítica, permitindo compreender as etapas de formulação, implantação, implementação e monitoramento. Como afirma Secchi (2013), o ciclo não deve ser entendido como uma sequência rígida, mas como um modelo que ajuda a identificar os diferentes momentos de uma política e suas interações. Lassance (2021) complementa que o ciclo é útil para revelar contradições e disputas, especialmente em contextos de políticas recentes ou em fase de consolidação.

No campo da educação inclusiva, a literatura brasileira e internacional aponta para a necessidade de superar práticas segregadoras e construir uma escola que reconheça a diversidade como princípio pedagógico. Para Mantoan (2003), incluir não é apenas colocar o aluno na sala de aula, mas transformar a escola para que ela seja de fato para todos. Aranha (2005) reforça que a inclusão exige mudança cultural e pedagógica, não apenas normativa. Glat (2011) acrescenta que a inclusão é um processo contínuo, que demanda políticas articuladas e formação docente consistente.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205), definindo como princípios a igualdade de condições para acesso e permanência na escola (art. 206). No artigo 208, inciso III, assegura o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Esse dispositivo jurídico nacional sustenta a PNEEI-2025 e reforça a centralidade da inclusão como princípio constitucional.

Em âmbito internacional, documentos como a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) complementam esse marco, estabelecendo que os Estados devem assegurar sistemas educacionais inclusivos em todos os níveis. Em âmbito internacional, documentos como a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) estabelecem que os Estados devem assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis. No Brasil, a formação docente aparece como eixo central em praticamente todas as análises sobre inclusão. Pereira (2019) observa que cursos pontuais e iniciativas isoladas não garantem mudanças efetivas, sendo necessária uma política nacional de formação contínua e articulada. Sem esse investimento, a inclusão corre o risco de



permanecer como diretriz formal, sem se materializar na prática cotidiana das escolas.

O Atendimento Educacional Especializado (AEE) constitui um dos pilares da política inclusiva brasileira. Previsto no contraturno, tem como objetivo oferecer suporte pedagógico complementar aos estudantes público-alvo da educação especial: pessoas com deficiência, com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e com altas habilidades/superdotação. Mendes (2010) destaca que o AEE deve ser entendido como apoio pedagógico articulado ao currículo da sala comum, e não como espaço paralelo de escolarização.

Entre os aspectos positivos, o AEE possibilita a ampliação da acessibilidade por meio de recursos de tecnologia assistiva e materiais adaptados; a individualização de estratégias que respondem às necessidades específicas dos estudantes; a articulação com professores da sala comum, fortalecendo práticas colaborativas; e a valorização da diversidade como princípio pedagógico. Assim, quando bem implementado, o AEE representa um instrumento de inclusão, capaz de reduzir barreiras e garantir que todos os alunos tenham condições de participar plenamente da vida escolar.

Além desse histórico normativo e programático, é necessário considerar referenciais contemporâneos da inclusão. O modelo social da deficiência desloca o foco das limitações individuais para as barreiras sociais, evidenciando que a exclusão decorre da falta de acessibilidade e de práticas pedagógicas inclusivas (Oliver, 1990; Diniz, 2007). Nesse sentido, a acessibilidade é elemento estruturante, e o Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) oferece caminhos para currículos flexíveis que antecipem barreiras e contemplem a diversidade desde o planejamento (Rose & Meyer, 2002; CAST, 2011). O combate ao capacitismo, por sua vez, reforça a dimensão cultural e ética da inclusão, ao enfrentar preconceitos e atitudes discriminatórias que ainda permeiam os espaços escolares (Campbell, 2009; Copetti & Bisol, 2020).

Assim, este artigo busca examinar as fragilidades e dilemas estruturais da PNEEI-2025, com destaque para a formação docente, o papel do AEE e as disputas em torno da preservação do caráter pedagógico da escola. Ao articular o ciclo das políticas públicas com os referenciais contemporâneos da inclusão, pretende-se oferecer uma leitura crítica que contribua para compreender os limites e possibilidades da política em curso.

## **2 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, ECONÔMICA E SOCIAL**

### **2.1 Fundamentação teórica**

A análise de políticas públicas educacionais exige um referencial teórico capaz de organizar e interpretar os processos que envolvem sua criação, implantação e avaliação. Nesse sentido, o ciclo das políticas públicas tem sido amplamente utilizado como ferramenta analítica,



permitindo compreender as etapas de formulação, implantação, implementação e monitoramento.

Como afirma Secchi (2013, p. 34), “o ciclo de políticas públicas não deve ser entendido como uma sequência rígida, mas como um modelo que ajuda a identificar os diferentes momentos de uma política e suas interações”. Lassance (2021, p. 12) complementa que “o ciclo é útil para revelar contradições e disputas, especialmente em contextos de políticas recentes ou em fase de consolidação”.

No campo da educação inclusiva, a literatura brasileira e internacional aponta para a necessidade de superar práticas segregadoras e construir uma escola que reconheça a diversidade como princípio pedagógico. Para Mantoan (2003, p. 25), “incluir não é apenas colocar o aluno na sala de aula, mas transformar a escola para que ela seja de fato para todos”. Aranha (2005, p. 47) reforça que “a inclusão exige mudança cultural e pedagógica, não apenas normativa”. Glat (2011, p. 63) acrescenta que “a inclusão é um processo contínuo, que demanda políticas articuladas e formação docente consistente”.

Em âmbito internacional, documentos como a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) afirmam que “as escolas devem acolher todas as crianças, independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras”. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) também estabelece que os Estados devem assegurar “um sistema educacional inclusivo em todos os níveis”.

A formação docente aparece como eixo central em praticamente todas as análises sobre inclusão. Pereira (2019, p. 88) observa que “cursos pontuais e iniciativas isoladas não garantem mudanças efetivas, sendo necessária uma política nacional de formação contínua e articulada”. Sem esse investimento, a inclusão corre o risco de permanecer como diretriz formal, sem se materializar na prática cotidiana das escolas.

Por fim, o Atendimento Educacional Especializado (AEE) constitui outro ponto de debate. Enquanto alguns autores o defendem como recurso pedagógico complementar, outros alertam para o risco de reforçar práticas segregadoras, especialmente quando ofertado no contraturno. Como sintetiza Mendes (2010, p. 102), “o AEE deve ser entendido como apoio pedagógico, e não como espaço paralelo de escolarização”.

Além do histórico normativo e programático, é necessário considerar os paradigmas contemporâneos da deficiência. O modelo médico, predominante durante décadas, concebia a deficiência como patologia individual, centrada em diagnósticos e tratamentos. Em contraposição, o modelo social da deficiência desloca o foco da limitação individual para as barreiras impostas pela sociedade. Nesse paradigma, a deficiência é entendida como resultado da interação entre as características do sujeito e os obstáculos físicos, comunicacionais, pedagógicos e atitudinais que impedem sua plena participação (Oliver, 1990; Diniz, 2007).



A inclusão é, portanto, o princípio central: não se trata de integrar o aluno em espaços já existentes, mas de transformar a escola para que ela seja, desde o início, acessível e aberta à diversidade. A acessibilidade, nesse sentido, é elemento estruturante. Sem condições adequadas de acesso físico, comunicacional e pedagógico, a inclusão permanece parcial.

O Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) surge como possibilidade de prática pedagógica inclusiva, ao propor currículos flexíveis e estratégias diversificadas que atendam à pluralidade dos estudantes desde o planejamento inicial. Diferentemente das adaptações pontuais, o DUA busca estruturar o ensino de modo a contemplar a diversidade como princípio, reduzindo a necessidade de intervenções individualizadas (Rose & Meyer, 2002; CAST, 2011).

Outro aspecto fundamental é o combate ao capacitismo, entendido como a discriminação e o preconceito contra pessoas com deficiência. O capacitismo se manifesta em atitudes que subestimam capacidades, reforçam estigmas ou naturalizam a exclusão. Autores como Campbell (2009) e Copetti & Bisol (2020) apontam que o enfrentamento ao capacitismo é essencial para eliminar barreiras e tornar a inclusão efetiva.

Esses referenciais dialogam diretamente com a análise da PNEEI-2025. O modelo social da deficiência sustenta a crítica às práticas que ainda patologizam o aluno e desloca o foco para as barreiras estruturais. A acessibilidade e o DUA oferecem caminhos pedagógicos para a fase de implementação, enquanto o combate ao capacitismo reforça a necessidade de monitoramento cultural e institucional. Assim, o ciclo das políticas públicas permite compreender como esses conceitos se materializam — ou não — nas diferentes etapas da política inclusiva.

## **2.2 Condicionantes econômicos e sociais**

A formulação e implementação das políticas inclusivas no Brasil não podem ser dissociadas do contexto econômico. Behring e Boschetti (2006, p. 59) afirmam que “a lógica fiscal e os limites do financiamento público condicionam a efetividade das políticas sociais”. No campo educacional, isso se traduz em desigualdades regionais na oferta de serviços, precarização da infraestrutura escolar e dificuldades para garantir formação docente contínua.

Além disso, a educação inclusiva enfrenta desafios sociais relacionados à desigualdade estrutural, ao preconceito e à falta de preparo institucional para lidar com a diversidade. Saviani (2008, p. 77) lembra que “a escola brasileira sempre refletiu as desigualdades sociais, e a inclusão só será possível se houver políticas que enfrentem essas desigualdades de forma estrutural”. Gentili (2011, p. 41) acrescenta que “a exclusão educacional é parte de um processo histórico mais amplo de exclusão social”.

Esses fatores dificultam a implementação plena das diretrizes normativas e reforçam a



necessidade de políticas articuladas entre educação, saúde e assistência social, de modo a garantir condições reais de aprendizagem e inclusão.

### **2.3 Influência dos organismos multilaterais**

A trajetória da educação inclusiva brasileira também é marcada pela influência de organismos internacionais. Muniz e Arruda (2021, p. 14) destacam que “organismos como Banco Mundial, UNESCO e OCDE atuam como indutores de políticas educacionais em países periféricos, condicionando agendas e financiamentos”. Sousa et al. (2021, p. 33) observam que “essas instituições difundem modelos de gestão e avaliação que nem sempre dialogam com as realidades locais”.

Segundo Bortot et al. (2020, p. 22), “a influência se dá por meio da difusão e transferência de modelos educacionais, muitas vezes descolados das especificidades nacionais”. No caso da educação inclusiva, observa-se a incorporação de discursos globais sobre equidade e diversidade, mas sem a devida adaptação às especificidades brasileiras, o que contribui para a fragmentação das ações.

Relatórios recentes da OCDE (2019) e da UNESCO (2020) reforçam a importância da inclusão como indicador de qualidade educacional, pressionando países como o Brasil a alinhar suas políticas às metas globais de desenvolvimento sustentável, especialmente o ODS oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.

### **2.4 O cenário atual (2025–2026)**

A promulgação da nova Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (Decreto nº 12.686/2025, alterado pelo Decreto nº 12.773/2025) representa um marco regulatório importante. A política explicita o público da Educação Especial — pessoas com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades/superdotação — e reafirma a vedação da exigência de laudos médicos para acesso ao Atendimento Educacional Especializado.

Outro avanço é a criação da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, que articula União, estados e municípios na implementação das diretrizes. No entanto, persiste o desafio de transformar essas normas em práticas efetivas, especialmente no que se refere à formação docente, prevista como eixo estratégico, mas ainda não consolidada em um programa nacional robusto e contínuo.

Esse cenário evidencia a tensão entre avanços normativos e limitações práticas, reforçando a necessidade de analisar a política de 2025 à luz do ciclo das políticas públicas, com especial atenção às etapas de implementação e monitoramento.



### **3 CONTEXTO E ANÁLISE DA POLÍTICA DE 2025**

#### **3.1 Formação docente e institucionalização**

A análise da PNEEI-2025 exige a articulação de diferentes aportes teóricos sobre políticas públicas e educação inclusiva. No campo das políticas sociais, Behring e Boschetti (2006) discutem a lógica fiscal e os limites estruturais que condicionam a efetividade das ações estatais, destacando como a restrição orçamentária compromete a universalização de direitos. Essa perspectiva é fundamental para compreender os desafios da institucionalização da formação docente, uma vez que a política educacional não se desenvolve em um vácuo, mas em um contexto de disputas econômicas e fiscais.

Marta Farah (2016) enfatiza a importância da incorporação das demandas sociais específicas na formulação das políticas públicas, evidenciando que a inclusão escolar só se concretiza quando há diálogo entre Estado e sociedade civil. Nesse sentido, a formação docente não pode ser tratada como ação pontual, mas como política estruturante. Polyana Pereira (2019) problematiza a precarização da formação docente, apontando a ausência de continuidade e monitoramento como fatores que fragilizam a implementação das políticas.

Para a autora, “a falta de institucionalização de programas de formação em escala nacional compromete a efetividade das diretrizes normativas”. Essa crítica dialoga diretamente com o recorte adotado neste artigo, que busca compreender em que medida a política de 2025 avança ou reproduz a fragmentação observada em períodos anteriores.

#### **3.2 Influência internacional aplicada à política de 2025**

Estudos como os de Muniz e Arruda (2021), Sousa et al. (2021) e Bortot et al. (2020) evidenciam a influência dos organismos multilaterais na trajetória da educação inclusiva brasileira, mostrando como discursos globais de equidade e diversidade são incorporados às políticas nacionais, muitas vezes sem a devida adaptação às especificidades locais.

Relatórios da UNESCO, como o Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and Education – All Means All, reforçam a centralidade da inclusão como princípio universal, pressionando países a adotar medidas normativas e programáticas. O Banco Mundial, em documentos como Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda, condiciona financiamentos à adoção de modelos de gestão voltados para eficiência e equidade, o que influencia diretamente a organização das redes de ensino. A OCDE, por meio das avaliações internacionais de desempenho escolar, como o PISA, introduz métricas que reforçam a equidade como indicador de qualidade, pressionando o Brasil a alinhar suas políticas educacionais a parâmetros globais.



Esses aportes internacionais, embora relevantes, muitas vezes se chocam com a realidade brasileira marcada por desigualdades regionais, restrições fiscais e ausência de mecanismos robustos de monitoramento.

### **3.3 Contradições e limites estruturais da implementação**

A política de 2025 apresenta avanços normativos significativos, como a vedação da exigência de laudos médicos para acesso ao Atendimento Educacional Especializado e a criação da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. No entanto, a efetividade dessas medidas depende da capacidade de enfrentar contradições estruturais.

Entre os principais limites, destacam-se:

- A ausência de um programa nacional robusto de formação docente contínua.
- A dificuldade de articulação entre União, estados e municípios para garantir implementação homogênea.
- A persistência de desigualdades regionais que comprometem a infraestrutura escolar e a oferta de serviços especializados.

Cada um desses pontos revela desafios específicos. A falta de formação docente contínua compromete a qualidade da inclusão, pois impede que professores desenvolvam práticas pedagógicas consistentes e adaptadas à diversidade. A dificuldade de articulação federativa gera desigualdade na implementação, já que municípios com menor capacidade administrativa tendem a ficar em desvantagem. Por fim, as disparidades regionais reforçam a precarização da infraestrutura escolar, limitando o acesso a recursos e serviços especializados, o que perpetua desigualdades históricas no sistema educacional brasileiro.

### **3.4 Perspectivas de monitoramento e avaliação**

O ciclo das políticas públicas, adotado como referencial metodológico neste artigo, permite organizar a análise em etapas — formulação, implementação, monitoramento e avaliação — e compreender como os objetivos declarados da política se materializam (ou não) na prática. Ao situar a formação docente dentro desse ciclo, torna-se possível evidenciar os avanços normativos da política de 2025, mas também seus limites estruturais e contradições. O monitoramento e a avaliação, ainda pouco desenvolvidos, serão decisivos para verificar se a política conseguirá superar a fragmentação observada em períodos anteriores e consolidar práticas inclusivas de forma efetiva.



## **4 ANÁLISE DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO**

### **4.1 Formulação**

A análise da PNEEI-2025, a partir do ciclo das políticas públicas, permite compreender como os objetivos declarados se materializam em práticas e quais tensões emergem em cada etapa. O ciclo, ao organizar a trajetória da política em fases de formulação, implantação, implementação e monitoramento, evidencia tanto os avanços normativos quanto as contradições estruturais que marcam sua efetivação.

Na etapa da formulação, observa-se a influência de pressões internas e externas. Internamente, movimentos sociais e entidades ligadas à defesa dos direitos das pessoas com deficiência reivindicaram a retomada de uma política nacional inclusiva, após o retrocesso representado pelo Decreto nº 10.502/2020. Externamente, organismos multilaterais como UNESCO, Banco Mundial e OCDE reforçaram a centralidade da equidade e da diversidade como princípios globais, pressionando o Brasil a alinhar suas diretrizes a parâmetros internacionais.

Nesse contexto, é importante destacar que o Atendimento Educacional Especializado (AEE) já havia sido institucionalizado pelo Decreto nº 6.571/2008, prevendo sua oferta no contraturno como apoio pedagógico complementar. Embora representasse avanço ao reconhecer a necessidade de recursos específicos, desde sua formulação inicial o AEE gerou debates sobre o risco de se tornar espaço paralelo de escolarização, tensionando o princípio da inclusão. Essa trajetória normativa condicionou os rumos posteriores da política, influenciando tanto retrocessos, como o Decreto nº 10.502/2020, quanto a retomada da agenda inclusiva em 2025, evidenciando como o ciclo das políticas públicas permite compreender avanços e contradições ao longo do tempo.

### **4.2 Implantação**

Na fase de implantação, destacam-se os mecanismos institucionais criados, em especial a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, instituída pelo Decreto nº 12.686/2025 com a finalidade de articular União, estados e municípios na execução das diretrizes da política. Esse movimento dialoga com experiências anteriores, como a implantação do AEE em 2008, quando o MEC estruturou salas de recursos multifuncionais e previu repasses específicos para apoiar sua execução no contraturno.

Embora representasse avanço normativo, a ausência de instrumentos claros de financiamento e de indicadores de avaliação fragilizou a consolidação do AEE como política permanente. A comparação evidencia que a implantação, tanto em 2008 quanto em 2025, revela avanços



institucionais, mas também lacunas estruturais que comprometem sua efetividade.

### **4.3 Implementação**

Na etapa de implementação, a PNEEI-2025 deve ser compreendida à luz da Constituição Federal de 1988, que assegura a educação como direito de todos (art. 205) e garante, no artigo 208, inciso III, o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Esse fundamento jurídico reforça que a política não apenas responde a compromissos internacionais, mas concretiza mandatos constitucionais já estabelecidos.

O modelo social da deficiência sustenta a crítica às práticas que ainda patologizam os estudantes e reforça a necessidade de superar abordagens centradas na medicalização. A acessibilidade e o Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) oferecem caminhos pedagógicos para antecipar barreiras e estruturar currículos flexíveis, enquanto o combate ao capacitismo evidencia que a inclusão requer também transformação cultural e ética.

Nesse sentido, iniciativas como o Curso de Aperfeiçoamento em Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, ofertado pela SECADI/MEC em 2025 com carga horária de 120 horas, ou o programa nacional de formação com mais de 1,25 milhão de vagas em parceria com universidades federais, representaram esforços relevantes para apoiar a formação docente. Houve ainda chamadas públicas da SECADI/MEC em 2026 para que universidades e institutos federais ofertassem cursos voltados à diversidade e inclusão. Contudo, por serem pontuais e sem continuidade sistemática, essas iniciativas não se consolidaram como política nacional robusta, reproduzindo a fragmentação já apontada por Pereira (2019).

No caso do AEE, a implementação revelou contradições ainda mais evidentes. Previsto para ocorrer no contraturno como apoio pedagógico, em muitas redes acabou se configurando como espaço paralelo de escolarização, reforçando práticas segregadoras. Autores como Mendes (2010) e Glat (2011) alertam que, desvinculado da sala comum, o contraturno fragiliza o princípio da inclusão. Assim, a fase de implementação mostra como o ciclo das políticas públicas evidencia a distância entre o discurso oficial e as condições reais de materialização da política.

### **4.4 Monitoramento**

Na etapa de monitoramento, observa-se uma dimensão ainda incipiente. Por se tratar de uma política recém-promulgada, não há dados consolidados que permitam avaliar sua efetividade. Essa limitação, contudo, não deve ser atribuída apenas ao fator temporal, mas entendida



como um alerta para a necessidade de institucionalizar processos de acompanhamento desde o início da implementação.

No caso do AEE, essa ausência de indicadores é histórica: desde sua institucionalização em 2008, não foram criados mecanismos robustos para avaliar se o contraturno cumpre de fato seu papel inclusivo ou se reforça práticas segregadoras. A falta de dados sistematizados sobre matrícula, permanência e articulação entre sala comum e AEE compromete a retroalimentação do ciclo das políticas públicas, dificultando ajustes e aprimoramentos.

Como destaca Secchi (2013), “a etapa de avaliação é essencial para retroalimentar o ciclo das políticas públicas, mas frequentemente negligenciada, o que compromete ajustes e aprimoramentos”. Lassance (2021) complementa que “analisar uma política a partir do ciclo possibilita identificar contradições e ausências que ficam invisíveis em abordagens meramente normativas”. No caso da política de 2025, essa fragilidade se torna ainda mais evidente pela ausência de indicadores claros e de mecanismos sistemáticos de coleta de informações. Assim, o monitoramento do AEE e da política inclusiva como um todo permanece como desafio central, reforçando que, sem avaliação consistente, a inclusão corre o risco de permanecer apenas como diretriz formal.

## **5 CONTRADIÇÕES E DESAFIOS DA PNEEI-2025**

A análise da PNEEI-2025, a partir do ciclo das políticas públicas, evidencia avanços normativos e tensões práticas. Na etapa de formulação, observa-se a tentativa de consolidar um marco regulatório que reafirma o compromisso com a educação inclusiva, mas também a presença de disputas conceituais e políticas que refletem diferentes visões sobre o papel da escola e da educação especial.

Na fase de implantação, destaca-se a definição clara do público-alvo: pessoas com deficiência, estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e com altas habilidades/superdotação. Essa delimitação representa um avanço em relação a políticas anteriores, ao oferecer maior precisão e reduzir ambiguidades.

O Atendimento Educacional Especializado (AEE), previsto como serviço pedagógico complementar, assume papel estratégico na política. Quando articulado ao currículo da sala comum, o AEE contribui para ampliar a acessibilidade, disponibilizar recursos de tecnologia assistiva, favorecer estratégias individualizadas e fortalecer práticas colaborativas entre professores. Dessa forma, integra a PNEEI-2025 como instrumento de inclusão, voltado à redução de barreiras e à valorização da diversidade.

Na etapa de implementação, o modelo social da deficiência sustenta a crítica às práticas que ainda patologizam os estudantes e reforça a necessidade de superar abordagens centradas na medicalização. A acessibilidade e o Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA)



oferecem caminhos pedagógicos para antecipar barreiras e estruturar currículos flexíveis, capazes de contemplar a diversidade desde o planejamento. O combate ao capacitismo, por sua vez, evidencia que a inclusão não depende apenas de dispositivos legais, mas também da transformação cultural e ética das práticas escolares.

Por fim, no monitoramento, a PNEEI-2025 exige mecanismos capazes de avaliar não apenas indicadores quantitativos, mas também a qualidade das práticas inclusivas. A efetividade da política dependerá da capacidade de enfrentar retrocessos, consolidar a formação docente e garantir que o AEE e demais estratégias pedagógicas sejam implementados de forma integrada, evitando fragmentações.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise da PNEEI-2025, realizada a partir do ciclo das políticas públicas, evidencia que a política representa um avanço normativo importante, mas ainda enfrenta dilemas estruturais e disputas conceituais. A definição clara do público-alvo — pessoas com deficiência, estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e com altas habilidades/superdotação — contribui para maior precisão e fortalece a coerência da política.

O Atendimento Educacional Especializado (AEE), concebido como serviço pedagógico complementar, mostra-se estratégico para ampliar a acessibilidade, oferecer recursos de tecnologia assistiva, favorecer estratégias individualizadas e consolidar práticas colaborativas entre professores. Sua efetividade, contudo, depende da articulação com o currículo da sala comum e da formação docente contínua.

O modelo social da deficiência sustenta a crítica às práticas que ainda patologizam os estudantes e reforça a necessidade de deslocar o foco para as barreiras sociais. A acessibilidade e o Desenho Universal para a Aprendizagem (DUA) oferecem caminhos pedagógicos para antecipar obstáculos e estruturar currículos flexíveis, enquanto o combate ao capacitismo evidencia que a inclusão requer também transformação cultural e ética.

Conclui-se que a PNEEI-2025, embora represente avanço normativo, terá sua efetividade condicionada à capacidade de enfrentar retrocessos, consolidar a formação docente e implementar práticas pedagógicas inclusivas. A incorporação plena dos referenciais contemporâneos — modelo social da deficiência, acessibilidade, DUA e combate ao capacitismo — é fundamental para que a política se traduza em mudanças concretas na escola e na sociedade.



## REFERÊNCIAS

- ARANHA, M. S. F. *Educação inclusiva: um paradigma em construção*. São Paulo: Moderna, 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda*. Washington, DC: World Bank, 2020.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.
- BORTOT, S. et al. Políticas educacionais e organismos multilaterais. *Revista Brasileira de Educação*, v. 25, n. 100, p. 20-35, 2020.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2008.
- BRASIL. Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 2020.
- BRASIL. Decreto nº 12.686, de 2025. Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e dispõe sobre a criação da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025.
- BRASIL. Decreto nº 12.773, de 2025. Altera o Decreto nº 12.686/2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025.
- CAMPBELL, F. K. *Contours of ableism: the production of disability and abledness*. London: Palgrave Macmillan, 2009.
- CAST. *Universal Design for Learning Guidelines*. Wakefield, MA: CAST, 2011.
- COPETTI, J.; BISOL, C. O capacitismo na educação: desafios e enfrentamentos. *Revista Educação Especial*, v. 33, n. 64, p. 1-15, 2020.
- DINIZ, D. *O que é deficiência*. São Paulo: Brasiliense, 2007.
- FARAH, M. F. S. *Políticas públicas e inclusão social*. São Paulo: Cortez, 2016.
- GENTILI, P. *A exclusão educacional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.
- GLAT, R. *Educação inclusiva: cultura, políticas e práticas*. Rio de Janeiro: WVA, 2011.
- LASSANCE, A. *O ciclo das políticas públicas: limites e possibilidades*. Brasília: IPEA, 2021.
- MANTOAN, M. T. E. *Inclusão escolar: o que é? Por quê? Como fazer?* São Paulo: Moderna, 2003.
- MENDES, E. G. *Atendimento educacional especializado: fundamentos e práticas*. Campinas: Autores Associados, 2010.
- MUNIZ, J.; ARRUDA, M. Organismos internacionais e educação inclusiva. *Educação &*



*Sociedade*, v. 42, n. 1, p. 10-25, 2021.

OCDE. *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2019.

OLIVER, M. *The politics of disablement*. London: Macmillan, 1990.

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

PEREIRA, P. *Formação docente e inclusão escolar: desafios e perspectivas*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

ROSE, D.; MEYER, A. *Teaching every student in the digital age: Universal Design for Learning*. Alexandria: ASCD, 2002.

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

SAVIANI, D. *Escola e democracia*. Campinas: Autores Associados, 2008.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUSA, L. et al. Influência da OCDE e UNESCO nas políticas educacionais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, v. 51, n. 180, p. 30-45, 2021.

UNESCO. *Global Education Monitoring Report 2020: Inclusion and Education – All Means All*. Paris: UNESCO, 2020.