

A POLÍTICA EDUCACIONAL DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL: FUNDAMENTOS NORMATIVOS, DISPUTAS E IMPLICAÇÕES PARA A META 4 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

THE EDUCATIONAL POLICY FOR SERVING THE PUBLIC OF SPECIAL EDUCATION IN BRAZIL: NORMATIVE FOUNDATIONS, DISPUTES, AND IMPLICATIONS FOR GOAL 4 OF THE NATIONAL EDUCATION PLAN

LA POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DE EDUCACIÓN ESPECIAL EN BRASIL: FUNDAMENTOS NORMATIVOS, DISPUTAS E IMPLICACIONES PARA LA META 4 DEL PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN

Suzy Mara da Silva Portal¹
Genylton Odilon Rego da Rocha²

RESUMO: Esse artigo buscou analisar a política educacional de atendimento ao público da educação especial no Brasil, com ênfase nas transformações conceituais sobre deficiência e nas implicações da Meta 4 do Plano Nacional de Educação (2014–2024). Parte-se da compreensão de que a consolidação da educação inclusiva resulta de um processo histórico marcado pela transição do modelo médico para o modelo social da deficiência, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009) e da Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015). Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, fundamentada na análise crítica de marcos normativos, produção teórica especializada e dados estatísticos oficiais, especialmente da PNAD Contínua (2022) e do Censo Escolar (2023). Os resultados evidenciam avanços na ampliação do acesso à escola regular, com crescimento expressivo das matrículas em classes comuns, mas revelam a persistência de desigualdades estruturais relacionadas ao financiamento, à formação docente, à oferta de atendimento educacional especializado e às disparidades regionais. Conclui-se que a efetivação da Meta 4 demanda articulação federativa, ampliação do investimento público e superação da inclusão meramente formal, orientando-se por princípios de equidade e justiça social.

Palavras-chave: Educação Especial. Inclusão Escolar. Política Educacional. Deficiência. Plano Nacional de Educação.

¹Discente do curso de Doutorado em Educação na Amazônia na Universidade Federal do Pará.

²Orientador: Docente do curso de pós/ graduação em Educação na Amazônia na Universidade Federal do Pará.

ABSTRACT: This article aimed to analyze the educational policy for serving the public with special education needs in Brazil, with an emphasis on conceptual transformations regarding disability and the implications of Goal 4 of the National Education Plan (2014–2024). It starts from the understanding that the consolidation of inclusive education results from a historical process marked by the transition from the medical model to the social model of disability, incorporated into the Brazilian legal system through the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Decree No. 6,949/2009) and the Brazilian Inclusion Law (Law No. 13,146/2015). This is a qualitative research, of a bibliographic and documentary nature, based on the critical analysis of normative frameworks, specialized theoretical production, and official statistical data, especially from the Continuous National Household Sample Survey (PNAD Contínua) (2022) and the School Census (2023). The results show progress in expanding access to regular schools, with significant growth in enrollments in mainstream classes, but reveal the persistence of structural inequalities related to funding, teacher training, the provision of specialized educational services, and regional disparities. It is concluded that the effective achievement of Goal 4 requires federal coordination, increased public investment, and overcoming merely formal inclusion, guided by principles of equity and social justice.

Keywords: Special Education. School Inclusion; Educational Policy. Disability. National Education Plan.

RESUMEN: Este artículo tuvo como objetivo analizar la política educativa para la atención a la población con necesidades educativas especiales en Brasil, con énfasis en las transformaciones conceptuales en materia de discapacidad y las implicaciones del objetivo 4 del Plan Nacional de Educación (2014-2024). Se parte de la comprensión de que la consolidación de la educación inclusiva es resultado de un proceso histórico marcado por la transición del modelo médico al modelo social de discapacidad, incorporado al ordenamiento jurídico brasileño a través de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Decreto n.º 6.949/2009) y la Ley de Inclusión Brasileña (Ley n.º 13.146/2015). Se trata de una investigación cualitativa, de carácter bibliográfico y documental, basada en el análisis crítico de marcos normativos, producción teórica especializada y datos estadísticos oficiales, especialmente de la Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares (PNAD Contínua) (2022) y el Censo Escolar (2023). Los resultados muestran avances en la ampliación del acceso a la educación regular, con un crecimiento significativo de la matrícula en clases regulares, pero revelan la persistencia de desigualdades estructurales en materia de financiamiento, formación docente, prestación de servicios educativos especializados y disparidades regionales. Se concluye que el logro efectivo del objetivo 4 requiere coordinación federal, mayor inversión pública y la superación de la inclusión meramente formal, guiada por principios de equidad y justicia social.

Palabras clave: Educación Especial. Inclusión Escolar. Política Educativa. Discapacidad. Plan Nacional de Educación.

1 INTRODUÇÃO

A educação especial no Brasil constitui campo historicamente atravessado por disputas conceituais, institucionais e orçamentárias. Durante grande parte do século XX, o atendimento

educacional às pessoas com deficiência organizou-se sob lógica segregacionista, centrada na institucionalização e na assistência especializada fora da escola comum. Essa configuração refletia a hegemonia do modelo médico da deficiência, segundo o qual as limitações eram compreendidas como atributos individuais, decorrentes de patologias ou déficits orgânicos.

A partir das últimas décadas do século XX, especialmente com a influência dos movimentos internacionais de direitos humanos, consolidou-se progressivamente o paradigma da educação inclusiva. A Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) representou marco internacional ao afirmar que as escolas regulares devem acolher todas as crianças, independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação como direito de todos e dever do Estado (art. 205), assegurando atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, III). Posteriormente, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) consolidou a orientação de que o atendimento educacional especializado deveria complementar e suplementar a escolarização em classes comuns.

A incorporação da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência ao ordenamento jurídico brasileiro com status constitucional (Decreto nº 6.949/2009) redefiniu juridicamente o conceito de deficiência, reconhecendo-a como resultado da interação entre impedimentos e barreiras sociais. Essa mudança paradigmática foi reforçada pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), que estabeleceu diretrizes amplas de acessibilidade e participação social.

No âmbito do planejamento educacional, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) instituiu a Meta 4, que determina a universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino.

Entretanto, a expansão normativa e o aumento das matrículas não garantem, por si só, a efetivação da inclusão escolar. Dados da PNAD Contínua (IBGE, 2022) indicam que a taxa de analfabetismo entre pessoas com deficiência atinge 19,5%, enquanto entre pessoas sem deficiência é de 4,1%. O Censo Escolar (INEP, 2023) aponta crescimento significativo das

matrículas em classes comuns, mas persistem desafios estruturais relacionados à qualidade do atendimento.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo analisar os fundamentos teóricos e normativos da política educacional de atendimento à educação especial no Brasil, examinando suas implicações para a implementação da Meta 4 do PNE, com especial atenção às dimensões estruturais e financeiras que condicionam sua efetividade.

2 MÉTODOS

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza bibliográfica e documental. Fundamenta-se na análise crítica de marcos normativos nacionais e internacionais, literatura especializada e dados estatísticos oficiais.

Adota-se como referencial analítico a teoria do ciclo de políticas (BALL, 1994; MAINARDES, 2006), que compreende a política pública como processo dinâmico constituído por três contextos inter-relacionados: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Essa abordagem permite analisar as tensões entre formulação normativa e implementação concreta.

Foram examinados os seguintes documentos:

Constituição Federal de 1988;

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006);

Decreto nº 6.949/2009;

Lei nº 13.005/2014 (PNE);

Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão);

Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008).

Também foram analisados dados da PNAD Contínua (2022) e do Censo Escolar (2023), a fim de identificar tendências quantitativas e desigualdades estruturais.

3 RESULTADOS

Os resultados da pesquisa bibliográfica e documental apontam os seguintes eixos centrais de análise do estudo: educação especial, concepções de deficiência, inclusão escolar e educação, financiamento e meta 4 do Plano Nacional de Educação.

3.1 Educação Especial: da segregação ao paradigma inclusivo

A constituição histórica da Educação Especial foi marcada, inicialmente, por práticas segregacionistas. Nos séculos XVI a XIX, a deficiência era concebida como desvio individual, anormalidade ou patologia. A intervenção médica e a institucionalização eram compreendidas como únicas respostas possíveis.

No século XX, especialmente após as guerras mundiais, surgem propostas de reabilitação e integração social. Contudo, como destaca Mazzotta (1996), as atitudes sociais predominantes ainda oscilavam entre marginalização e assistencialismo. A crença na incapacidade das pessoas com deficiência legitimava sua exclusão dos espaços educacionais comuns.

A partir da década de 1950, consolidam-se no Brasil escolas e classes especiais, estruturando a Educação Especial como subsistema paralelo ao ensino regular. Esse modelo reforçava a separação entre estudantes “normais” e “especiais”, institucionalizando a diferença como critério de organização pedagógica.

Nos anos 1970, influenciado por movimentos internacionais, emerge o paradigma da integração. O estudante com deficiência poderia frequentar a escola comum, desde que se adaptasse às exigências previamente estabelecidas. A responsabilidade pela adaptação permanecia centrada no aluno.

É somente nas décadas de 1980 e 1990 que o discurso da inclusão ganha força internacional, especialmente após a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994), que estabelece que as escolas regulares devem acolher todas as crianças, independentemente de suas condições. O documento afirma que a aprendizagem deve adaptar-se às necessidades dos estudantes — e não o contrário.

Essa transição do modelo integrador para o inclusivo representa mudança estrutural profunda: não se trata de inserir o aluno na estrutura existente, mas de transformar a própria estrutura.

3.2 Concepções de deficiência: do modelo médico ao modelo social

A compreensão da deficiência passou por significativa transformação teórica ao longo das últimas décadas. O modelo médico, hegemônico até meados do século XX, compreendia a deficiência como limitação individual, centrada no corpo ou na mente do sujeito. Essa perspectiva justificava intervenções corretivas e reforçava práticas segregadoras.

Com o fortalecimento dos movimentos sociais das pessoas com deficiência, emerge o modelo social da deficiência, especialmente a partir dos estudos de Oliver (1990). Segundo essa abordagem, a deficiência não reside apenas no impedimento funcional, mas na interação entre o indivíduo e as barreiras sociais, arquitetônicas, comunicacionais e atitudinais.

No Brasil, essa concepção é incorporada juridicamente por meio da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006), ratificada com status constitucional pelo Decreto nº 6.949/2009. A Convenção estabelece que a deficiência resulta da interação entre impedimentos e barreiras que obstruem a participação plena na sociedade.

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) consolida essa definição ao estabelecer, em seu artigo 2º, que pessoa com deficiência é aquela que possui impedimento de longo prazo que, em interação com barreiras, pode obstruir sua participação social.

Esse deslocamento conceitual implica responsabilidade direta do Estado na remoção das barreiras e na promoção de acessibilidade universal. A deficiência deixa de ser problema individual para tornar-se questão política e estrutural.

Dados da PNAD Contínua 2022 indicam que o Brasil possui aproximadamente 18,6 milhões de pessoas com deficiência (8,9% da população com dois anos ou mais). Entre elas, 19,5% são analfabetas — índice quase cinco vezes superior ao da população sem deficiência (4,1%). Apenas 7% possuem ensino superior completo, frente a 20,9% das pessoas sem deficiência. Esses números revelam que as barreiras estruturais permanecem produzindo desigualdades educacionais profundas.

6

3.3 Inclusão escolar como direito humano e política pública

A inclusão escolar, sob a ótica dos direitos humanos, constitui obrigação estatal. A Lei Brasileira de Inclusão determina que a educação da pessoa com deficiência deve ocorrer em sistema educacional inclusivo, vedando qualquer forma de exclusão.

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) estabelece que o Atendimento Educacional Especializado (AEE) deve complementar — e não substituir — o ensino comum. Trata-se de suporte pedagógico voltado à eliminação de barreiras à aprendizagem.

No entanto, conforme analisam Ball (1994) e Mainardes (2006), a política pública deve ser compreendida dentro do ciclo de políticas: contexto de influência, produção de texto e

contexto da prática. A política formulada não se implementa automaticamente; ela é reinterpretada pelos atores locais.

Os dados do Censo Escolar 2023 indicam que 94% dos estudantes público-alvo da educação especial estão matriculados em classes comuns. Contudo, persistem desigualdades regionais na oferta de salas de recursos multifuncionais, profissionais de apoio e formação docente.

A inclusão quantitativa não garante inclusão qualitativa. A permanência com aprendizagem significativa depende de financiamento adequado, planejamento pedagógico e gestão articulada.

3.4 Educação, financiamento e Meta 4 do Plano Nacional de Educação

A Meta 4 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) estabelece como objetivo universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular.

A implementação dessa meta exige investimento público consistente. A ampliação de matrículas em classes comuns demanda:

Adequação arquitetônica
Tecnologia assistiva
Formação continuada de professores
Profissionais de apoio escolar
Salas de recursos multifuncionais

A disputa pelo fundo público torna-se elemento central. A política de inclusão não se concretiza apenas por normativas; ela depende de orçamento. Nesse contexto, a presença de parcerias público-privadas no atendimento educacional especializado suscita debate sobre financiamento, focalização e responsabilização estatal.

A análise crítica da política revela tensão entre universalização do direito e mecanismos de terceirização do atendimento. A garantia da educação inclusiva, enquanto direito fundamental, não pode ser dissociada do dever constitucional do Estado de assegurar financiamento suficiente e gestão pública eficiente.

4 DISCUSSÃO

A política de educação inclusiva consolidou-se no plano normativo, mas enfrenta entraves estruturais na implementação. Conforme Ball (1994), as políticas são reinterpretadas no contexto da prática, produzindo distanciamentos entre intenção normativa e realidade escolar.

A universalização do acesso não garante equidade. Mendes (2006) destaca que a inclusão requer reorganização pedagógica e suporte institucional permanente. A mera matrícula em classe comum, sem recursos adequados, pode configurar inclusão formal e exclusão pedagógica.

Além disso, a disputa pelo fundo público revela-se elemento central. A educação especial demanda investimentos diferenciados, o que impõe desafios à gestão federativa e à redistribuição de recursos.

A efetivação da Meta 4 depende de articulação entre União, estados e municípios, com mecanismos de cooperação e financiamento capazes de reduzir desigualdades regionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política educacional de atendimento ao público da educação especial no Brasil representa avanço jurídico e institucional relevante. A incorporação do modelo social da deficiência e a ampliação das matrículas em classes comuns constituem conquistas significativas.

Entretanto, a análise evidencia que a inclusão plena ainda não foi alcançada. Persistem desigualdades estruturais, limitações financeiras e desafios formativos que comprometem a qualidade do atendimento.

Conclui-se que a consolidação da Meta 4 exige:
Ampliação do investimento público;
Formação docente continuada;
Fortalecimento da cooperação federativa;
Monitoramento permanente das políticas implementadas;
Compromisso com a equidade educacional.

A educação inclusiva deve ser compreendida como projeto político de justiça social, orientado pela garantia substantiva do direito à educação.

REFERÊNCIAS

BALL, Stephen J. Education reform: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

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

BRASIL. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Brasília: MEC, 2008.

BRASIL. 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, Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação 2014–2024. Diário Oficial da União, Brasília, 2014.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, 2015.

DINIZ, Debora. O que é deficiência. São Paulo: Brasiliense, 2007.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INEP. Censo Escolar da Educação Básica 2023. Brasília: INEP, 2023.

MAZZOTTA, Marcos José da Silveira. Educação especial no Brasil: história e políticas públicas. São Paulo: Cortez, 1996.

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

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas. Educação & Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MENDES, Enicéia Gonçalves. A educação inclusiva no Brasil. Revista Brasileira de Educação Especial, v. 12, n. 3, 2006.

OLIVER, Michael. The politics of disablement. London: Macmillan, 1990.

SKLIAR, Carlos. A surdez: um olhar sobre as diferenças. Porto Alegre: Mediação, 2006.

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