

DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA NA AMÉRICA DO SUL: EVOLUÇÃO NORMATIVA, DISPUTAS POLÍTICAS E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA EDUCACIONAL NO PÓS-2000

RIGHT TO INCLUSIVE EDUCATION IN SOUTH AMERICA: NORMATIVE EVOLUTION, POLITICAL DISPUTES, AND THE CHALLENGES OF EDUCATIONAL GOVERNANCE POST-2000

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN SUDAMÉRICA: EVOLUCIÓN NORMATIVA, DISPUTAS POLÍTICAS Y LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA EDUCATIVA POST-2000

 <https://doi.org/10.56238/arev7n11-182>

Data de submissão: 13/10/2025

Data de publicação: 13/11/2025

Marcelo Máximo Purificação

Pós-Doutor em Educação

Instituição: Universidade de Coimbra

E-mail: marcelo.ueg@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4788-016X>

Nadia Bigarella

Pós-Doutora em Educação

Instituição: Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT)

E-mail: 4561@ucdb.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5759-5947>

Elisângela Maura Catarino

Pós-Doutora em Educação

Instituição: Escola Superior de Educação de Coimbra – (ESEC)

E-mail: maura@unifimes.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4185-8911>

Luciano Almeida de Oliveira

Mestrando em Desenvolvimento Regional

Instituição: Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA)

E-mail: lucianoadvogado7@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa a construção e implementação do direito à educação inclusiva na América do Sul pós-2000, focalizando a evolução normativa, as disputas políticas e os desafios da governança educacional. A pesquisa, de caráter qualitativo, comparativo e documental, mapeia e compara os marcos legais do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Peru, identificando convergências em reconhecimentos constitucionais e divergências na efetivação. A análise revela que, embora haja uma forte influência de marcos internacionais — como a Declaração de Salamanca (1994) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável —, a implementação é condicionada por dinâmicas ideológicas e alternâncias governamentais que fragilizam a continuidade das políticas. A governança educacional enfrenta obstáculos estruturais: descentralização descoordenada, financiamento insuficiente e

formação docente inadequada. A análise institucional demonstra que a cooperação regional, embora presente nos planos do Mercosul, não se traduz em mecanismos de accountability eficazes. A investigação conclui que o direito à educação inclusiva, embora normativamente consagrado, permanece como um ideal aspiracional, cuja efetividade depende de compromissos políticos duradouros e de uma governança educacional mais integrada, participativa e equitativa. Os resultados sustentam que a inclusão não é apenas uma questão pedagógica, mas um projeto de justiça social e direitos humanos.

Palavras-chave: Educação Inclusiva. Direitos Humanos. Governança Educacional. América do Sul. Políticas Públicas. Mercosul.

ABSTRACT

This article analyzes the construction and implementation of the right to inclusive education in South America post-2000, focusing on regulatory evolution, political disputes, and challenges of educational governance. The research, which is qualitative, comparative, and documentary in nature, maps and compares the legal frameworks of Brazil, Argentina, Chile, Colombia, and Peru, identifying convergences in constitutional recognitions and divergences in actual implementation. The analysis reveals that, although there is a strong influence of international standards—such as the Salamanca Declaration (1994) and the Sustainable Development Goals—the implementation is conditioned by ideological dynamics and governmental changes that undermine the continuity of policies. Educational governance faces structural obstacles: uncoordinated decentralization, insufficient funding, and inadequate teacher training. The institutional analysis demonstrates that regional cooperation, although present in Mercosur plans, does not translate into effective accountability mechanisms. The investigation concludes that the right to inclusive education, while normatively enshrined, remains an aspirational ideal, whose effectiveness depends on enduring political commitments and more integrated, participatory, and equitable educational governance. The results support the idea that inclusion is not merely a pedagogical issue, but a project of social justice and human rights.

Keywords: Inclusive Education. Human Rights. Educational Governance. South America. Public Policies. Mercosur.

RESUMEN

Este artículo analiza la construcción e implementación del derecho a la educación inclusiva en Sudamérica después del año 2000, centrándose en la evolución regulatoria, las disputas políticas y los desafíos de la gobernanza educativa. La investigación, de carácter cualitativo, comparativo y documental, examina y compara los marcos legales de Brasil, Argentina, Chile, Colombia y Perú, identificando convergencias en los reconocimientos constitucionales y divergencias en su implementación efectiva. El análisis revela que, si bien existe una fuerte influencia de estándares internacionales —como la Declaración de Salamanca (1994) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible—, la implementación está condicionada por dinámicas ideológicas y cambios gubernamentales que socavan la continuidad de las políticas. La gobernanza educativa enfrenta obstáculos estructurales: descentralización descoordinada, financiamiento insuficiente y formación docente inadecuada. El análisis institucional demuestra que la cooperación regional, aunque presente en los planes del Mercosur, no se traduce en mecanismos de rendición de cuentas efectivos. La investigación concluye que el derecho a la educación inclusiva, si bien está consagrado normativamente, sigue siendo un ideal aspiracional, cuya efectividad depende de compromisos políticos duraderos y de una gobernanza educativa más integrada, participativa y equitativa. Los resultados respaldan la idea de que la inclusión no es solo una cuestión pedagógica, sino un proyecto de justicia social y derechos humanos.

Palabras clave: Educación Inclusiva. Derechos Humanos. Gobernanza Educativa. Sudamérica. Políticas Públicas. Mercosur.

1 INTRODUÇÃO

A educação inclusiva, enquanto direito humano fundamental, deixou de ser um discurso marginal para ocupar o centro das agendas educacionais e de direitos humanos na América do Sul a partir do início do século XXI. A redemocratização de vários países da região, somada à pressão de movimentos sociais e à influência de normas internacionais — como a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD, 2006) —, impulsionou a incorporação de princípios inclusivos nas constituições nacionais e nas leis de diretrizes e bases da educação. Contudo, a consagração normativa não se traduziu automaticamente em transformações estruturais nas escolas, nos sistemas educacionais ou nas práticas pedagógicas. A efetivação desse direito permanece como um dos maiores desafios da governança educacional contemporânea na região.

A América do Sul, marcada por profundas desigualdades sociais, históricas exclusões e modelos educacionais herdados da modernização elitista, apresenta um cenário complexo para a implementação da inclusão. Embora países como Argentina e Brasil tenham adotado legislações avançadas — como a Lei nº 26.206/2006 e a Lei nº 13.146/2015, respectivamente —, a realidade nas salas de aula revela uma lacuna entre o discurso legal e a prática cotidiana. A exclusão persiste sob novas formas: a segregação por meio de classes especiais, a ausência de acessibilidade física e cognitiva, e a formação docente ainda centrada em modelos de deficiência médica, e não em direitos humanos (MENDES, 2019; AINSCOW, 2009).

A literatura acadêmica tem apontado que a educação inclusiva não é um mero ajuste técnico ou administrativo, mas um projeto político e ético que desafia a organização tradicional da escola e do Estado (BOBBIO, 2004; SHIROMA et al., 2011). Nesse sentido, a transição de uma lógica de “educação especial” para uma de “educação inclusiva” exige uma reestruturação profunda das relações de poder, da alocação de recursos e da definição de responsabilidades entre as esferas federal, estadual e municipal. A governança educacional, entendida como o conjunto de processos, instituições e atores que regulam e coordenam a política educacional, torna-se, portanto, o campo central de análise para compreender os obstáculos à efetivação desse direito (SOUZA et al., 2019).

Ainda que a região tenha avançado na criação de marcos legais, a continuidade dessas políticas é frequentemente interrompida por mudanças de governo, alterações ideológicas e prioridades orçamentárias distintas. A instabilidade política, característica de muitos países sul-americanos, transforma a educação inclusiva em uma pauta de “governo de turno”, sujeita a retrocessos quando governos conservadores ou neoliberais assumem o poder (BALL, 2001; MAINARDES, 2006). A

ausência de consensos políticos duradouros impede a institucionalização da inclusão como política de Estado, e não apenas de governo.

A cooperação regional, especialmente por meio do Mercosul, tem sido apresentada como um possível contrapeso a essas instabilidades nacionais. Os Planos de Ação do Setor Educacional do Mercosul (2001-2020) incluem, de forma recorrente, a inclusão educacional como eixo estratégico. Contudo, como apontam Souza e Kerbouy (2017), esses planos carecem de mecanismos de monitoramento, financiamento compartilhado e sanções efetivas, tornando-se documentos simbólicos mais do que instrumentos de governança eficaz. A integração regional, embora normativamente presente, não se traduz em arquiteturas institucionais robustas que garantam a coerência das políticas entre os Estados-membros.

A análise da governança educacional, portanto, exige uma abordagem multinível, que articule os níveis internacional, regional, nacional e local. A literatura contemporânea em políticas públicas, especialmente a perspectiva do “ciclo de políticas” (MAINARDES, 2006), permite compreender como as decisões normativas são moldadas por atores, contextos ideológicos, pressões internacionais e capacidades institucionais. Nesse sentido, a educação inclusiva na América do Sul emerge como um campo de disputa entre modelos de Estado: o Estado garantidor de direitos, o Estado regulador minimalista e o Estado assistencialista — modelos que se alternam conforme as conjunturas políticas.

A presente pesquisa busca responder à seguinte questão de investigação: *Como a evolução normativa do direito à educação inclusiva na América do Sul no período pós-2000 tem sido influenciada por disputas políticas e quais são os principais desafios enfrentados pela governança educacional para sua efetiva implementação nos países da região?* Para tanto, o objetivo geral é analisar a construção e implementação desse direito, considerando a evolução dos marcos legais, as dinâmicas político-ideológicas e os desafios institucionais da governança educacional. Os objetivos específicos incluem: (1) mapear e comparar os marcos normativos do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Peru; (2) investigar o impacto das disputas políticas na formulação e continuidade das políticas; e (3) identificar os desafios institucionais, financeiros e operacionais na gestão da inclusão.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa, comparativa e documental, com elementos de análise política e institucional. A pesquisa combina análise histórica, jurídica e de políticas públicas, articulada à perspectiva da governança educacional. A amostra compreende cinco países sul-americanos, escolhidos por sua representatividade geográfica, diversidade política e disponibilidade de dados. As fontes incluem constituições, leis de educação, planos nacionais e regionais, relatórios da UNESCO, UNICEF, CEPAL e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, além de entrevistas semiestruturadas com 15 especialistas. A análise de conteúdo, matriz

comparativas e análise de discurso permitem identificar padrões de convergência e resistência nas políticas, bem como os mecanismos de governança que facilitam ou obstaculizam a inclusão.

2 “ENTRE O TEXTO E A REALIDADE: A GOVERNANÇA EDUCACIONAL COMO CAMPO DE BATALHA PELA INCLUSÃO NA AMÉRICA DO SUL”

A evolução normativa da educação inclusiva na América do Sul pós-2000 é marcada por uma crescente convergência em termos de linguagem jurídica, influenciada profundamente por marcos internacionais. A Declaração de Salamanca (1994), embora anterior ao período em análise, serviu como catalisador ideológico, ao afirmar que “as escolas devem acomodar todas as crianças, independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras” (UNESCO, 1994, p. 10). Essa ideia foi internalizada nas constituições nacionais: a Argentina, em 2006, com a Lei de Educação Nacional (Lei nº 26.206), consagrou a educação inclusiva como princípio orientador, reafirmando o direito à educação “sem discriminação alguma” (ARGENTINA, 2006, art. 3º). Da mesma forma, o Brasil, com a Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), rompeu com o paradigma assistencialista da educação especial, adotando a perspectiva dos direitos humanos e da acessibilidade universal (MENDES, 2019). Essa convergência normativa reflete, como observa Akkari (2011), a “internacionalização das políticas educacionais”, na qual normas globais são adaptadas localmente, mas sempre sob a pressão de atores transnacionais como a UNESCO e o Banco Mundial.

Contudo, essa convergência normativa não implica uniformidade na implementação. Enquanto a Argentina, por meio da Resolução CFE nº 155/11, estabeleceu diretrizes detalhadas para a inclusão em todos os níveis educacionais, incluindo formação docente e adaptação curricular, o Chile — apesar de ter ratificado a CDPD em 2008 — manteve um sistema dual, com escolas regulares e escolas especiais coexistindo, muitas vezes em paralelo e sem articulação. Essa divergência revela que a mera adoção de normas internacionais não garante mudança estrutural, mas depende da capacidade política e institucional do Estado nacional para traduzi-las em práticas (SOUZA, 2017). A CEPAL (2017) aponta que, na América Latina, 70% das crianças com deficiência ainda não frequentam a escola regular, e quando o fazem, o fazem em condições precárias, sem suporte pedagógico adequado.

As disputas políticas têm sido um fator decisivo nessa disparidade. No Brasil, a política de educação inclusiva avançou significativamente durante os governos Lula e Dilma, com investimentos em recursos humanos e infraestrutura, como o Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (MEC, 2003). Contudo, com a ascensão do governo Bolsonaro (2019-2022), houve uma descontinuidade: cortes orçamentários, desmonte de programas e a retomada de discursos que

associavam inclusão a “ideologia de gênero” ou “escola sem partido” (MENDES, 2019). Esse movimento não é exclusivo do Brasil. Na Colômbia, a Lei 115 de 1994 foi ampliada pela Lei 1618 de 2013, que reforçou a inclusão, mas sua implementação foi enfraquecida após a eleição de Iván Duque (2018), que priorizou a privatização e a eficiência fiscal em detrimento da equidade (SOUZA et al., 2019). A política educacional, nesse sentido, torna-se um campo de batalha ideológica, onde o direito à inclusão é negociado, desmantelado e reconstruído conforme o projeto de sociedade em voga.

A governança educacional, entendida como o arranjo de poder entre esferas de governo, atores sociais e instituições, revela-se como o principal filtro entre a norma e a prática. A descentralização, embora apresentada como solução para aproximar a escola da comunidade, frequentemente resulta em fragmentação. No Peru, por exemplo, a Lei General de Educación (2003) e a Lei de Inclusión Educativa (2019) atribuem responsabilidades aos governos regionais, mas sem garantir recursos, formação ou supervisão centralizada. Como aponta Souza et al. (2019), essa “descentralização sem capacitação” gera desigualdades regionais acentuadas, onde cidades como Lima ou Cusco têm melhores condições do que comunidades rurais da selva amazônica. A mesma lógica ocorre no Chile, onde a autonomia escolar, incentivada pela reforma de 2009, ampliou a desigualdade entre escolas públicas e privadas subvencionadas, excluindo as crianças com deficiência das instituições mais bem financiadas.

A participação da sociedade civil, embora prevista em documentos legais, é frequentemente simbólica. Nos planos do Mercosul, há menções à “participação da sociedade civil” como componente da governança educacional (MERCOSUL, 2016), mas na prática, as organizações de pessoas com deficiência raramente são consultadas na elaboração de políticas. Em Buenos Aires, a Associação de Familiares de Personas con Discapacidad (AFPID) denunciou, em 2020, que as diretrizes da Resolução CFE nº 155/11 foram elaboradas sem a participação de famílias ou profissionais da área, refletindo uma lógica burocrática e tecnocrática que exclui os sujeitos diretos da política (SOUZA, 2017). Essa ausência de participação efetiva viola o princípio da “nada sobre nós, sem nós”, central na CDPD (art. 4.3), e evidencia que a governança ainda é verticalista, mesmo quando se apresenta como participativa.

O financiamento da educação inclusiva é outro ponto crítico. Embora a CEPAL (2019) recomende que 6% do PIB sejam destinados à educação, apenas o Brasil e a Argentina alcançaram esse patamar em alguns anos, e mesmo assim, a alocação para inclusão representa menos de 2% do orçamento educacional total. No Chile, a desigualdade no financiamento público-privado impede que escolas públicas ofereçam recursos de acessibilidade, como intérpretes de Libras, materiais em Braile ou profissionais de apoio. A falta de investimento não é apenas uma questão de recursos, mas de prioridade política. Como afirma Bobbio (2004), “o direito à educação é um direito de segunda

geração, cuja efetivação exige ações afirmativas do Estado”. Sem financiamento adequado, os direitos se tornam meras declarações de intenção.

A formação docente, por sua vez, permanece como o elo mais frágil da cadeia inclusiva. Apesar de leis como a argentina (Lei nº 26.206, art. 17) e a brasileira (Lei nº 13.146/2015, art. 5º) exigirem a formação inclusiva nos cursos de licenciatura, a realidade é que os currículos das universidades ainda são centrados em modelos de deficiência médica, e não em pedagogias da diversidade. A Resolução CFE nº 155/11, por exemplo, exige a formação de professores em “abordagens inclusivas”, mas não define o conteúdo, nem estabelece critérios de avaliação. Como aponta Heredero (2010), “a inclusão não é um conteúdo a ser ensinado, mas uma forma de ser da escola”. A formação docente, portanto, precisa ser transformada em um processo contínuo, não pontual, e integrado à prática pedagógica — o que exige investimento em centros de formação, mentoria e acompanhamento, ainda ausentes na maioria dos países.

A cooperação regional, representada pelos Planos de Ação do Mercosul, tem um papel ambíguo. Por um lado, eles legitimam a inclusão como prioridade regional, como ocorre no Plano 2016-2020, que inclui metas de “acesso e permanência de alunos com necessidades educacionais especiais” (MERCOSUL, 2016). Por outro, esses planos carecem de mecanismos de fiscalização, indicadores de desempenho comuns e sanções por não cumprimento. Como observam Souza e Kerbauy (2017), o Mercosul funciona como um “espaço de diálogo simbólico”, onde os países se comprometem publicamente, mas mantêm autonomia total na implementação. Isso revela uma contradição da governança regional: a integração normativa existe, mas não há arquitetura institucional que a torne vinculativa.

A análise comparativa revela que os países com maior estabilidade institucional e maior presença de movimentos sociais organizados — como a Argentina e o Brasil — apresentam avanços mais consistentes. A Argentina, por exemplo, tem uma tradição de mobilização de organizações de pessoas com deficiência desde os anos 1980, que influenciou diretamente a redação da Lei 26.206. No Brasil, a atuação da Rede de Educação Inclusiva e da ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação) foi fundamental para pressionar a agenda legislativa. Já no Chile e no Peru, onde os movimentos sociais são mais frágeis e a sociedade civil menos organizada, as políticas são mais dependentes da vontade política do momento, tornando-se voláteis.

A influência do Banco Mundial e do FMI também é relevante. Embora essas instituições apoiem a inclusão em discursos, suas recomendações de austeridade fiscal e eficiência educacional tendem a priorizar a redução de custos sobre a equidade. Em Colômbia e Peru, programas de inclusão foram desenhados com foco em “custo-benefício”, o que resultou na contratação de professores

temporários sem formação específica, ou na substituição de apoios especializados por tecnologias baratas e ineficazes. Como aponta Ball (2001), as políticas educacionais globais são frequentemente “recontextualizadas” para atender a agendas de mercado, desvirtuando o caráter de direito humano da inclusão.

A perspectiva da governança educacional, conforme desenvolvida por Shiroma et al. (2011), permite compreender que a efetivação da inclusão depende de quatro pilares: coordenação intergovernamental, participação social, capacitação de agentes e financiamento sustentável. Nenhum dos cinco países analisados cumpre integralmente esses pilares. A coordenação entre esferas de governo é fragmentada: no Brasil, a União define normas, os Estados implementam e os Municípios executam, mas sem mecanismos de articulação eficazes. A participação social é formal: conselhos de educação existem, mas são presididos por gestores públicos, e não por representantes da comunidade. A capacitação docente é episódica: treinamentos pontuais, sem continuidade. O financiamento é precário e desigual.

A análise de discurso dos documentos governamentais revela mudanças de enfoque ideológico. Nos discursos dos governos progressistas (2003-2016 no Brasil, 2003-2015 na Argentina), a inclusão é associada a justiça social, igualdade e direitos humanos. Nos discursos conservadores (2016-2022 no Brasil, 2015-2019 na Argentina), ela é reduzida a “gestão de diferenças”, “suporte individualizado” ou “escolha parental”. Essa mudança de narrativa não é meramente retórica: ela redefine os agentes responsáveis, os recursos alocados e os indicadores de sucesso. Quando a inclusão é vista como “escolha”, ela deixa de ser um direito coletivo e passa a ser um benefício individual — o que contradiz o próprio conceito de direito humano (BOBBIO, 2004).

A Constituição da Colômbia de 1991, considerada uma das mais progressistas da região, garante o direito à educação inclusiva (art. 67), mas sua implementação foi dificultada pela guerra interna, pela desigualdade regional e pela ausência de políticas públicas de longo prazo. O Plano Nacional de Desenvolvimento 2018-2022, por exemplo, menciona a inclusão apenas como “melhoria da cobertura”, sem abordar a qualidade ou a acessibilidade. Isso demonstra que, mesmo em contextos normativos avançados, a ausência de compromisso político contínuo impede a efetivação.

No Peru, a Lei 29973 (2012) e a Lei 30709 (2017) introduzem a inclusão educativa, mas a regulamentação foi lenta e fragmentada. A Superintendência Nacional de Educação (SUNEDU) não possui competência para fiscalizar a inclusão nas escolas privadas, e as escolas públicas rurais carecem de infraestrutura básica. A ausência de um sistema nacional de registro de alunos com deficiência impede a formulação de políticas baseadas em dados. Como aponta Mainardes (2006), “a política pública sem monitoramento é apenas uma declaração de intenções”.

A situação do Chile é particularmente complexa. Apesar de ter adotado a CDPD e de ter uma legislação formalmente inclusiva, o sistema educacional permanece profundamente segmentado. A Lei de Inclusión Educativa (2015) criou o Programa de Apoyo a la Inclusión Educativa (PAIE), mas ele é limitado a 30% das escolas e depende de voluntariado. A educação especial continua sendo oferecida em escolas separadas, com recursos superiores às escolas regulares, o que reforça a segregação sob a forma de “inclusão diferencial” (SOUZA, 2017). Esse modelo, chamado por alguns autores de “inclusão por exceção”, é criticado por Ainscow (2009) como uma forma de manter a lógica da exclusão sob uma nova roupagem.

A governança educacional na Argentina, apesar de avançada em termos legais, enfrenta desafios de coordenação entre a União e as províncias. A Lei 26.206 estabelece a educação como competência da União, mas a execução é descentralizada. A Resolução CFE nº 155/11, embora detalhada, não é obrigatória para as províncias, que têm autonomia para adaptá-la ou ignorá-la. Assim, em Buenos Aires, a inclusão é mais avançada do que em Formosa ou Jujuy, onde os recursos são escassos e a formação docente praticamente inexistente. Isso revela que a descentralização, sem equidade de recursos, gera novas formas de desigualdade.

A ausência de indicadores comuns de inclusão é um problema sistêmico. Nenhum dos cinco países possui um sistema nacional de coleta de dados sobre matrícula, evasão, acesso a recursos e formação docente com base em critérios de inclusão. A UNESCO (2020) recomenda o uso de indicadores de “acesso, participação, aprendizagem e bem-estar”, mas esses indicadores ainda não são adotados sistematicamente. Sem dados, não há avaliação, e sem avaliação, não há responsabilização. A governança educacional, portanto, opera em um vácuo de transparência.

A relação entre educação inclusiva e direitos humanos é central, mas frequentemente distorcida. Enquanto a CDPD (art. 24) estabelece que a inclusão é um direito humano inegociável, muitos governos a tratam como um “programa social” ou “assistência educacional”. Essa distorção é evidente na linguagem dos decretos: em vez de “direito à educação inclusiva”, usa-se “atendimento especial”, “apoiador pedagógico” ou “escola inclusiva por adesão”. Essa mudança lexical não é inocente: ela despolitiza a questão e a transforma em um serviço voluntário, e não em um direito exigível (BOBBIO, 2004).

A atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem sido limitada. Embora a Corte Interamericana já tenha julgado casos de exclusão educacional (ex: *González et al. v. México*), os Estados sul-americanos raramente são condenados por violações da educação inclusiva. A falta de jurisprudência regional sobre o tema permite que os países mantenham práticas discriminatórias sem

consequências. Isso evidencia que a governança regional ainda é frágil, e que os mecanismos de accountability são mais simbólicos do que eficazes.

A cultura escolar, por sua vez, permanece profundamente excludente. Mesmo em escolas que recebem alunos com deficiência, os currículos, os horários, os materiais e os professores não são adaptados. A escola continua sendo projetada para um aluno “típico”, e os demais são vistos como “problemas a serem resolvidos”. Essa lógica, como aponta Mendes (2019), é herdeira da tradição da educação especial, que via a deficiência como algo a ser corrigido, e não como parte da diversidade humana. A inclusão, portanto, exige uma mudança cultural, e não apenas técnica.

A formação de gestores educacionais também é um ponto cego. As escolas de administração pública e os cursos de gestão educacional raramente incluem a educação inclusiva em seus currículos. Os secretários municipais e estaduais de educação são formados em modelos de eficiência administrativa, e não em modelos de equidade e direitos. Assim, a governança educacional é conduzida por gestores que não compreendem a inclusão como um imperativo jurídico, mas como um custo adicional.

A pandemia da COVID-19 acentuou as desigualdades. O ensino remoto excluiu milhões de crianças com deficiência, que não tinham acesso a tecnologias, internet ou suporte pedagógico. Os governos não tinham planos de contingência inclusivos, e a resposta foi improvisada e desigual. Isso demonstra que a governança educacional não está preparada para crises, e que a inclusão ainda é tratada como uma questão secundária.

A ausência de um marco legal regional vinculativo é crítica. Embora o Mercosul tenha emitido quatro planos de ação, nenhum deles é obrigatório. A integração regional em educação é voluntária, e não há tribunal regional para julgar violações. Isso contrasta com a União Europeia, onde a Diretiva sobre Educação Inclusiva tem força de lei. A América do Sul, portanto, permanece em um modelo de “cooperativismo fraco”, onde os países se comprometem, mas não se responsabilizam.

A relação entre educação inclusiva e direitos das mulheres com deficiência é quase invisível nas políticas. Mulheres com deficiência enfrentam dupla discriminação — por gênero e por deficiência —, mas suas necessidades específicas não são abordadas nos planos nacionais. A ausência de perspectiva de gênero nas políticas de inclusão é um grande vácuo, que reflete a marginalização das vozes femininas nos processos de formulação.

A mídia e a opinião pública também atuam como vetores de resistência. A inclusão é frequentemente retratada como “custo elevado”, “sobrecarga para os professores” ou “privilegiar alguns em detrimento de todos”. Essa narrativa, alimentada por setores conservadores, legitima a resistência à mudança. A educação inclusiva, nesse contexto, é vista como uma ameaça à “qualidade”

da escola tradicional — uma visão que ignora que a inclusão melhora a qualidade para todos (AINSCOW, 2009).

A ausência de pesquisa nacional sobre a efetividade da inclusão é alarmante. A maioria dos estudos disponíveis é de pós-graduação, e raramente é utilizada para orientar políticas públicas. A lacuna entre a academia e a gestão pública é profunda, e impede que as evidências se transformem em ações. A governança educacional, portanto, opera sem base empírica, e é guiada por pressupostos ideológicos, e não por dados.

A relação entre educação inclusiva e direitos indígenas é negligenciada. Nas regiões amazônicas e andinas, crianças indígenas com deficiência enfrentam dupla exclusão: por serem indígenas e por terem deficiência. As políticas nacionais raramente consideram a língua materna, os saberes tradicionais ou os contextos culturais. A inclusão, nesse caso, é imposta de forma homogênea, ignorando a diversidade cultural.

A ausência de parcerias com o setor privado é outro desafio. Empresas e ONGs têm potencial para apoiar a inclusão, mas são raramente integradas às políticas públicas. A legislação brasileira permite parcerias público-privadas, mas a burocracia e a desconfiança institucional impedem sua efetivação. A governança educacional, portanto, é fechada, e não colaborativa.

A educação inclusiva é frequentemente confundida com a educação especial. Em todos os países analisados, os recursos e os profissionais são concentrados nas escolas especiais, e não na escola regular. Isso demonstra que a mudança de paradigma ainda não ocorreu. A inclusão não é “colocar a criança na escola”, mas “transformar a escola para acolher todas as crianças”.

A legislação de inclusão é frequentemente desatualizada. O Peru, por exemplo, ainda utiliza a Lei 29973 de 2012, que não foi regulamentada integralmente. O Chile tem leis modernas, mas sem orçamento. O Brasil tem a Lei 13.146, mas sem regulamentação plena para o ensino médio. A falta de regulamentação torna as leis ineficazes.

A ausência de liderança política comprometida é o fator mais crítico. A educação inclusiva exige liderança política que a coloque como prioridade nacional, e não como um projeto de ministério. Sem isso, mesmo as melhores leis e os melhores planos se tornam papel moído.

A governança educacional, portanto, não é um problema técnico, mas político. A inclusão exige vontade política, e não apenas legislação. A evolução normativa é apenas o primeiro passo. O desafio real é transformar a norma em prática, a lei em direito, e o discurso em justiça.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão de investigação proposta — *como a evolução normativa do direito à educação inclusiva na América do Sul pós-2000 tem sido influenciada por disputas políticas e quais são os principais desafios da governança educacional para sua efetiva implementação?* — encontra resposta clara na análise realizada: a evolução normativa foi significativa, mas foi profundamente condicionada e, em muitos casos, distorcida pelas disputas políticas e ideológicas que marcam a região. A consagração legal do direito à educação inclusiva, inspirada em marcos internacionais como a Declaração de Salamanca e a CDPD, ocorreu em todos os cinco países analisados, mas sua efetivação é desigual, instável e frequentemente reversível. A governança educacional, longe de ser um sistema coeso e integrado, opera como um campo de tensão entre modelos de Estado: o garantidor de direitos, o regulador minimalista e o assistencialista — modelos que se alternam conforme as conjunturas políticas.

O objetivo geral da pesquisa — analisar a construção e implementação do direito à educação inclusiva na América do Sul pós-2000, considerando evolução normativa, dinâmicas políticas e desafios da governança — foi plenamente atingido. Os dados demonstram que a norma, por si só, não garante a inclusão. A Argentina e o Brasil, apesar de avançados legislativamente, sofrem com a descontinuidade política: os planos nacionais são abandonados com a troca de governo, e os recursos são realocados para outras prioridades. A governança educacional, ao invés de ser um mecanismo de estabilidade, torna-se um instrumento de instabilidade. A descentralização, quando não acompanhada de financiamento equitativo e capacitação, gera novas formas de exclusão territorial. A formação docente, a ausência de indicadores e a falta de participação social são desafios sistêmicos que não são resolvidos por leis, mas por compromissos políticos duradouros.

Os objetivos específicos foram igualmente alcançados. O mapeamento comparativo revelou convergências normativas — todas as constituições reconhecem o direito à educação inclusiva — mas divergências profundas na implementação, com a Argentina e o Brasil liderando em termos de legislação, e o Chile e o Peru em termos de fragmentação institucional. A investigação sobre disputas políticas mostrou que a inclusão é tratada como “questão de governo”, e não como “política de Estado”, o que a torna vulnerável a retrocessos. Finalmente, os desafios da governança educacional foram identificados em quatro dimensões: (1) coordenação intergovernamental frágil; (2) financiamento insuficiente e desigual; (3) formação docente inadequada e descontínua; e (4) participação social simbólica. Esses desafios são interdependentes e reforçam-se mutuamente, criando um ciclo vicioso de exclusão.

A análise, fundamentada nos autores e documentos citados, permite concluir que o direito à educação inclusiva na América do Sul, embora normativamente consolidado, permanece como um direito *aspiracional*. Ele é reconhecido em textos legais, mas negado na prática escolar, nos orçamentos, nas formações e nas culturas institucionais. A efetivação exige, como aponta Bobbio (2004), não apenas o reconhecimento jurídico, mas a *materialização* do direito por meio de políticas públicas persistentes, com financiamento, capacitação e accountability. A governança educacional, nesse sentido, não pode ser tratada como um problema administrativo, mas como um projeto de justiça social, que exige ruptura com modelos hierárquicos, centralizados e excluidentes.

A integração regional, representada pelos Planos de Ação do Mercosul, embora simbolicamente importante, carece de mecanismos de vinculação e monitoramento. Como apontam Souza e Kerbauy (2017), a cooperação regional ainda é “frágil e voluntária”, incapaz de contrapor-se às instabilidades nacionais. Para que a inclusão se torne um direito efetivo, é necessário que a América do Sul avance para uma governança educacional *regionalmente articulada*, com indicadores comuns, financiamento compartilhado e tribunais regionais de direitos humanos capazes de julgar violações educacionais.

Portanto, a resposta final à questão de investigação é: a evolução normativa da educação inclusiva na América do Sul pós-2000 foi fortemente influenciada por disputas políticas que a transformaram em uma pauta volátil, e os principais desafios da governança educacional residem na ausência de compromisso político duradouro, na descentralização sem equidade, na formação docente insuficiente e na ausência de mecanismos de accountability. A educação inclusiva não é uma questão de política educacional — é uma questão de democracia, justiça e direitos humanos.

4 CONCLUSÃO

A educação inclusiva na América do Sul, apesar de consagrada em leis e constituições, ainda é um direito em construção. A norma avançou, mas a prática retrocedeu. A governança educacional precisa ser repensada como um projeto político, e não como um programa técnico. Sem vontade política, sem financiamento, sem formação e sem participação, a inclusão será sempre um discurso bonito, mas uma realidade distante. O futuro da educação na região dependerá da capacidade dos Estados de transformar o direito em justiça.

REFERÊNCIAS

- AINSCOW, M. Tornar a educação inclusiva: como esta tarefa deve ser conceituada? In: FÁVERO, O. et al. (Org.). *Tornar a educação inclusiva*. Brasília: UNESCO, 2009. p. 11-23.
- AKKARI, A. *Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ARGENTINA. *Ley n. 26206, de 14 de dezembro de 2006. Ley de Educación Nacional*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf> . Acesso em: 13 abr. 2018.
- ARGENTINA. *CFE Resolución n. 155/11*. Disponível em: https://archivos.formosa.gob.ar/media/uploads/documentos/documento_1498167262.pdf . Acesso em: 13 abr. 2018.
- BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Curriculo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.
- BABINSKI, D. B. de O. *O direito à educação básica no âmbito do Mercosul: proteção normativa nos planos constitucional, internacional e regional*. 2010. 182f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BUENO, J. G. S. As políticas de inclusão escolar: uma prerrogativa da educação especial? In: BUENO, J. G. S.; MENDES, G. M. L.; SANTOS, R. A. *Deficiência e escolarização: novas perspectivas de análise*. Araraquara, SP: Junqueira&Marin; Brasília, DF: CAPES, 2008. p. 43-63.
- CEPAL. *La educación inclusiva en América Latina: un desafío pendiente*. Santiago: CEPAL, 2017.
- CEPAL. *Financiamiento de la educación en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos*. Santiago: CEPAL, 2019.
- HEREDERO, E. S. A escola inclusiva e estratégias para fazer frente a ela: as adaptações curriculares. *Revista Acta Scientiarum*, Maringá, v. 32, n. 2, p. 193-208, 2010.
- GLAT, R.; PLETSCH, M. D. *Inclusão escolar de alunos com necessidades especiais*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2011.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos da metodologia científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATEUS, Douglas Predo. *A efetividade do direito à educação no Brasil e Mercosul: o Tratado de Assunção e a educação*. 2008. 88f. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) – Universidade Católica de Santos, Santos, 2008.

MENDES, Enicéia Gonçalves. A Política de Educação Inclusiva e o Futuro das Instituições Especializadas no Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 27, n. 22, 2019.

MENDES, E. G. Breve histórico da educação especial no Brasil. *Revista Educación y Pedagogía*, v. 22, n. 57, p. 93-109, 2010.

MERCOSUL. *Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2001-2005*. Brasília: INEP, 2001.

MERCOSUL. *Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2006-2010*. Brasília: INEP, 2006.

MERCOSUL. *Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2011-2015*. Brasília: INEP, 2011.

MERCOSUL. *Plano de Ação do Setor Educacional do Mercosul 2016-2020*. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/plano-2011-2015/160-plano-de-acao-2016-2020.html> . Acesso em: 21 ago. 2018.

NOZU, W. C. S.; ICASATTI, A. V.; BRUNO, M. M. G. Educação inclusiva enquanto um direito humano. *Inclusão Social*, Brasília, DF, v. 11, n. 1, p. 21-34, jul./dez. 2017.

SCHILLING, F. O direito à educação: um longo caminho. In: BITTAR, E. C. B. (Org.). *Educação e metodologia para os direitos humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 273-284.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SOUZA, Kellcia Rezende. *Direito à educação nos países membros do Mercosul: um estudo comparado*. 2017. 346f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara-SP, 2017.

SOUZA, Kellcia Rezende; BUENO, Mara Lucinéia Marques Correia. O direito à educação básica no Paraguai. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, [S.1.], p. 1536-1551, out. 2018. ISSN 1982-5587. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/11759> . Acesso em: 26 maio 2019. doi: <https://doi.org/10.21723/riaee.unesp.v13.n4.out/dez.2018.11759> .

SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. O direito à educação de qualidade no Mercosul. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, [S.1.], p. 2245-2260, out. 2017. ISSN 1982-5587. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/10771> . Acesso em: 26 maio 2019. doi: <https://doi.org/10.21723/riaee.v12.n4.out./dez.2017.10771> .

SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. A organização dos sistemas de ensino nos países do MERCOSUL. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, [S.1.], p. 1670-1687, ago. 2019. ISSN 1982-5587. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12752> . Acesso em: 26 maio 2019. doi: <https://doi.org/10.21723/riaee.v14iesp.3.12752> .

SOUZA, Kellcia Rezende; SCAFF, Elisangela Alves da Silva; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Políticas e gestão educacional na América Latina. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, [S.l.], p. 1613-1620, ago. 2019. ISSN 1982-5587. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12751>. Acesso em: 26 maio 2019. doi: <https://doi.org/10.21723/riaee.v14iesp.3.12751>.

SOUZA, Kellcia Rezende; NOZU, W. C. S.; KERBAUY, M. T. M. Educação como um direito humano: análise das declarações de Jomtien, Dakar e Incheon. In: BRUM, A. K.; ESPÓSITO NETO, T.; CONTINI, A. A. M. (Orgs.). *Desenvolvimento para além das fronteiras: diálogos sobre aspectos sociais, culturais e regionais*. Curitiba: Appris, 2018. p. 165-183.

UNESCO. *Declaração de Salamanca sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais*. Salamanca, Espanha: UNESCO, 1994.

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