


O JOGO DO PODER NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

THE POWER GAME IN SPECIAL EDUCATIONAL POLICIES IN RECENT DECADES

EL JUEGO DE PODER EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EDUCACIÓN ESPECIAL DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

 <https://doi.org/10.56238/arev7n11-149>

Data de submissão: 14/10/2025

Data de publicação: 14/11/2025

Antonio Francisco Jacaúna Neto

Doutor em Educação

Instituição: Instituto Federal de Goiás (IFG)

E-mail: antonio.jacauna@ifg.edu.br

Amanda Patriarca

Doutora em Educação Física

Instituição: Universidade de Brasília (UnB), Instituto Federal de Goiás (IFG)

E-mail: amanda.patriarca@ifg.edu.br

Cícero Batista dos Santos Lima

Mestre em Educação Profissional e Tecnológica

Instituição: Instituto Federal de Goiás (IFG)

E-mail: cicero.lima@ifg.edu.br

Cleide Pires Machado

Mestra em Letras e Linguística

Instituição: Instituto Federal de Goiás (IFG)

E-mail: cleidi.letras@ifg.edu.br

Giselle Alves Dias de Sousa

Mestra em Artes

Instituição: Instituto Federal de Goiás (IFG)

E-mail: giselle.dias@ifg.edu.br

Luiza Helena Barreira Machado

Mestra em Geografia

Instituição: Instituto Federal de Goiás (IFG)

E-mail: luiza.machado@ifg.edu.br

RESUMO

A publicação de inúmeras legislações pelo Governo Brasileiro, nas últimas décadas, referente à inclusão, evidencia o persistente jogo de disputa política e epistemológica sobre a educação especial no Brasil, bem como a materialização de suas convicções na formação de professores e profissionais do AEE. Este artigo faz uma revisão dos discursos legislativos, das últimas décadas, objetivando explicitar o jogo político em que a educação especial se encontra. Tendo como metodologia a Análise do Discurso Foucaultiano e as influências do Ciclo de Política de Ball é feito aqui, um confronto entre

as diferentes legislações, especialmente os dois últimos decretos na área (10.502 de 2020 e 12.686 de 2025) que abordam a temática e suas variantes, como por exemplo: a formação dos profissionais que atuam na área. O resultado que se percebe, explicita muitos limites e alguns avanços desse jogo político que deve ser em prol da inclusão das pessoas com deficiência.

Palavras-chave: Política Educação Especial. Inclusão. Formação de Professores.

ABSTRACT

The publication of numerous Brazilian government legislation in recent decades regarding inclusion highlights the persistent political and epistemological dispute surrounding special education in Brazil, as well as the materialization of these convictions in the training of teachers and professionals in special education. This article reviews legislative discourses from recent decades, aiming to clarify the political game in which special education finds itself. Using Foucauldian Discourse Analysis and the influences of Ball's Policy Cycle as methodology, we compare the various pieces of legislation, especially the two most recent decrees in this area (Decrees 10,502 of 2020 and 12,686 of 2025), which address the topic and its variants, such as the training of professionals working in the field. The resulting findings highlight many limitations and some advances in this political game, which should be aimed at promoting the inclusion of people with disabilities.

Keywords: Special Education Policy. Inclusion. Teacher Training.

RESUMEN

La publicación de inúmeras leyes por el gobierno brasileño en las últimas décadas con respecto a la inclusión, destaca el persistente juego de disputa política y epistemológica sobre la educación especial en Brasil, así como la materialización de sus convicciones en la formación de docentes y de profesionales en Educación Especial (AEE). Este artículo revisa discursos legislativos de las últimas décadas, con el reto de aclarar el juego político en el que se encuentra la educación especial. Se utilizan el Análisis del Discurso Foucaultiano y las influencias del Ciclo de Políticas de Ball como metodología, para comparar las diferentes leyes, especialmente los dos decretos más recientes en este área (Decretos 10.502 de 2020 y 12.686 de 2025), que abarcan la temática y sus variantes, como la formación de profesionales que actúan en el área. Los hallazgos resultantes revelan muchas limitaciones y algunos avances de ese juego político, que debe ser en favor de la inclusión de las personas con discapacidad.

Palabras clave: Política de Educación Especial. Inclusión. Formación Docente.

1 INTRODUÇÃO

A recente publicação do Decreto Federal 12.686 em outubro de 2025, explicita a arena de disputa política em que se encontram a educação especial inclusiva e a formação de profissionais para atuarem na área. Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, que colocou a educação no âmbito dos direitos sociais, até 2025, quando o Ministério da Educação posicionou sobre o seu entendimento referente à educação especial com o referido Decreto, o país tem vivenciado disputas políticas para fazer valer convicções desta modalidade educacional. Agentes políticos, gestores e outros interessados na área, manifestam um ciclo de influências nas políticas públicas educacionais, inclusive, as voltadas para a formação de profissionais ligados à educação especial, como é o caso, tanto dos professores quanto dos profissionais ligados ao Atendimento Educacional Especializado - AEE. Desse modo, suas políticas tornam perceptíveis as diferentes e diversas linhas de interpretações sobre como materializar a educação especial inclusiva, conforme veremos neste trabalho.

Nesse sentido, este artigo tem como objetivo, fazer uma leitura dos discursos oficiais, por meio da legislação, sobre esse tema e analisá-lo a partir de epistemologia foucaultiana, com o intuito de explicitar essa arena de disputa e seus desdobramentos na educação especial e na respectiva formação de seus profissionais. O recorte temporal foi feito a partir da publicação da Política Nacional da Educação Especial de 1994, passando pelo Decreto 10.502/2020 e terminando com o Decreto 12.686/2025.

Para se atingir esse objetivo, este artigo está dividido em duas partes, sendo que em um primeiro momento, será abordada a arena de disputas e os desdobramentos das Políticas voltadas para a Educação Especial, da década de 1990 até 2020. No segundo momento, serão abordadas as implicações das formações de professores no terreno da educação especial inclusiva. O resultado que se espera mostrar, diz respeito ao local em que estes dois temas se inter-relacionam e se encontram. Para fazer as análises, serão utilizados o pressuposto teórico do Ciclo de Políticas de Ball e Mainardes (2011); as relações da Biopolítica à Análise do Discurso de Michel Foucault (2008, 2014 e 2017); os embates nas políticas da educação especial de Kassar, Rebelo, Oliveira (2019); e o lastro da formação de professores para educação especial de Silva (2013 e 2018).

2 JOGO DE DISPUTAS PÓS 1990 E NOS DECRETOS EM 2020 E 2025

No dia 20 de outubro de 2025, o Governo Federal publicou o Decreto 12.686, sobre a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva. Explicitamente este se contrapõe ao Decreto 10.502 do Governo anterior, publicado em setembro de 2020, oficializando-se assim, a mudança política e epistemológica dessa modalidade no país. Este foi apenas mais um capítulo na disputa por influenciar

os rumos dessa modalidade educacional no país. O que está por trás dessa disputa diz sobre as convicções desses grupos sobre o lugar da educação especial, do espaço que seus sujeitos devem ocupar, e dos recursos públicos destinados a estes. Então, antes de analisar o referido Decreto 10.502/2020 e o Decreto 12.686/2025, faz-se necessário uma breve retomada do local que a educação especial tem ocupado nesses últimos anos, a fim de entender melhor a arena de disputa e os cenários que ela tem propiciado nos diferentes governos do Brasil, desde a década de 1990.

A década de 1990 inaugurou esse novo cenário internacional que repercutiu no Brasil. A Conferência que ocorreu em Nova Delhi (1993) direcionou o Programa “Educação para todos” no cenário nacional, além dessa, se destacam: a Declaração de Jomtien (1990) e a de Salamanca (1994), que fizeram com que a educação especial deixasse de ser vista com algo negativo, prejudicial ao desenvolvimento de um país, e passasse a fazer parte do processo educacional como um todo. Como exemplos da sintonia, dessa agenda do país com a agenda internacional, pode-se citar as leis educacionais brasileiras voltadas para a educação especial desse período, por exemplo: a Política Nacional de Educação Especial - PNEE (1994); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (1996) ; e as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (2001).

Nesse sentido, a promulgação da LDB/1996 dedica vários artigos para a educação especial, entre os quais se destacam os Artigos: 04; 58; 59 e 60. No art. 4º., inciso III, garante-se que o atendimento educacional especializado é “gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino”. (BRASIL, 1996, p. 1). Assim, ao enumerar os deveres do Estado para com a educação pública, evidencia-se quem é o público-alvo dessa educação e aponta que seu processo educacional se daria preferencialmente nas escolas regulares de ensino.

Já o Art. 58 da referida Lei, detalha não só as questões referentes ao local em que será feito o atendimento a estas pessoas, mas também sobre a formação dos profissionais responsáveis por estes alunos nas escolas. É preciso ressaltar que o Art. 58, explicita que a educação especial pertence ao foco das políticas que pretendem integrar as pessoas com alguma necessidade específica, ao frisar “(...) sua integração nas classes comuns de ensino regular.” (BRASIL, 1996, p. 24). Ao fazer essa definição, a LDB/1996 aponta a existência de um processo de articulação em que o grupo que defende esse princípio saiu vencedor.

Outro destaque está no Art. 59 ao definir que, para atender pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, serão assegurados: currículo, método, técnicas, recursos, profissionais especializados (a abordagem destes será feita posteriormente).

A arena de disputa se mostra presente, também, no que diz respeito ao atendimento “preferencialmente em sala regular”, pois até então essa não era a prática, visto que os alunos com alguma deficiência não eram atendidos em salas de aula regular, e sim, em sua grande maioria, em entidades não públicas especializadas no atendimento das pessoas com alguma necessidade específica. Para atendê-las, a LDB/1996 inseriu o Art. 60, garantindo que estas instituições privadas, teriam acesso ao apoio técnico e financeiro do Estado, uma vez que:

Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial, para fins de apoio técnico e financeiro pelo Poder Público (BRASIL, 1996, p. 26).

Nesse sentido, a década de 1990 foi marcada pela integração da educação especial brasileira, em conformidade com a agenda internacional, das pessoas com alguma necessidade específica para a sociedade de modo geral, e pela destinação dos recursos públicos às instituições privadas.

Na década de 2000 continuou a aplicação desses recursos, mas modificou o princípio de integração para o da inclusão. Esta mudança pode ser ilustrada com a alternância de poder na presidência do País. Na década de 1990, o país tinha como presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que era membro fundador do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, cujo sucessor, na década de 2000, foi Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), membro fundador do Partido dos Trabalhadores – PT. Nesses Governos (PSDB e PT), as políticas de educação especial constam no quadro das políticas públicas voltadas para questões sociais, “seja na organização gerencial dos governos de Fernando Henrique Cardoso, seja no Estado como protagonista apresentado nos planos dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff” (KASSAR; RIBEIRO; OLIVEIRA, 2019, p. 5), reafirmando assim, que o país estava em sintonia com a agenda neoliberal, inclusive incentivaram-se as parcerias entre o financiamento público e o setor privado.

Mostrando que a gestão nacional também estava em sintonia com a agenda internacional, é promulgado o Decreto 3.956/2001, em que o Brasil adere à Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, em conformidade ao definido na Convenção de Guatemala, em 1999. Posteriormente, já sob o comando de Lula, é promulgado o Decreto 186/2008 que aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinado em Nova York. Já o Decreto 6.949/2009, foi promulgado conforme a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, ocorrido ainda em 2007.

Dentro desse jogo político, as pessoas que assumiram essa gestão, apontavam que não bastava que os estudantes com alguma necessidade específica fossem integrados à sociedade, eles precisavam ser incluídos. Um grande marco dessa mudança foi o processo de participação dos grupos e movimentos organizados, de pessoas com alguma necessidade específica, que culminou com articulações junto ao poder Executivo e poder Legislativo.

No cenário nacional, destacam-se os seguintes Decretos na agenda legislativa: Decreto 5.296/2004, que regulamenta as Leis nº. 10.048/2000 e 10.098/2000 com ênfase na Promoção de Acessibilidade; o Decreto 5.626/2005 que regulamenta a Lei 10.436/2002 que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS; o Decreto 6.214/2007 que regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e o Decreto 6.571/2008, que legisla sobre o Atendimento Educacional Especializado - AEE. Esses Discursos Legislativos são reflexos de uma disputa de lugar, visto que esses documentos legislativos, referentes à educação especial, deixam o princípio da integração e passam para o princípio da inclusão.

Pode-se dizer que foi nesse mesmo contexto de influência (BALL; MAINARDES, 2011) que foi promulgado o Estatuto da Pessoa com Deficiência, a Lei 13.146, em 06 de julho de 2015. Dentre os vários artigos que apontam essa mudança de princípio, destaca-se neste Estatuto o Art. 1, o qual firma como dever do Estado, assegurar e promover “condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (BRASIL, 2015, p. 1). Já o seu Art. 28, frisa que o Estado é responsável por

assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar: [...]aprimoramento dos sistemas educacionais, visando a garantir condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem, por meio da oferta de serviços e de recursos de acessibilidade que eliminem as barreiras e promovam a inclusão plena. (BRASIL, 2015, p. 6).

Este mesmo artigo aponta para a necessidade de se modificar o conteúdo referente a formação dos profissionais que atuam nessa modalidade, a fim de que os conteúdos curriculares desses reflitam a “adoção de práticas pedagógicas inclusivas pelos programas de formação inicial e continuada de professores e oferta de formação continuada para o atendimento educacional especializado” (BRASIL, 2015, p. 7).

Além dessas leis, em janeiro de 2008, foi lançada a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – PNEEPEI. Elaborada por um grupo de trabalho com diferentes entidades ligadas à área. Esta política marcou as novas diretrizes para essa modalidade educacional, o que inclui questões referentes aos estudantes e profissionais, familiares e Governo, escola e sociedade dentre outros atores.

Pode-se dizer que no dia 30 de setembro de 2020, houve um marco na mudança desse jogo político, quando o poder Executivo publica o Decreto 10.502, o qual apontou para uma revisão da Política Nacional de Educação Especial em vigor desde 2008.

A fim de fazer os trâmites de uma revisão legal, o MEC lançou em seu *site* oficial, uma consulta pública em novembro de 2018, recebendo mais de 8,4 mil contribuições, porém o conteúdo não foi publicizado, entretanto esse quantitativo serviu de sustentação ao discurso da legitimidade da revisão, sob o argumento de que a PNEEPEI de 2008, não havia propiciado o que objetivava, a saber: a inclusão das pessoas com alguma necessidade específica. Segundo os gestores do MEC, o cenário educacional apontava para uma realidade repleta de desafios que essa Política em vigor, não conseguiria superar. Assim sendo, a revisão era posta como essencial para a educação especial ocorrer conforme desejavam.

Dentre as várias críticas que essa revisão ocasionou, merecem destaque as que concordavam com a necessidade da revisão, sem que com isso, fosse preciso criar uma *nova* Política. A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED, reagiu a essa provocação, publicando em novembro de 2018, uma Carta Aberta, na qual a entidade reforça posições de desacordo com a revisão da Política naqueles termos e condições da Minuta da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e Ao longo da vida (Em discussão). A ANPED apontou, ainda, que o MEC deveria propiciar os meios necessários para que essa alcançasse seus objetivos. Por isso, afirmou que o Estado deveria assegurar que em todas as escolas tivessem condições estruturais, didáticas e profissionais para o Atendimento Educacional Especializado - AEE; maior investimento na formação de professores para atuarem na educação especial, em todo território nacional; ênfase no modelo educacional de educação especial como manifestação do modelo social de inclusão; garantia de ações intersetoriais, inclusive que favorecessem a participação da família, entendendo esta participação como direito e dever da mesma, no processo educacional de seus filhos. Todavia, não obstante a isso, o MEC tornou público a proposta de uma “nova” política educacional para educação especial. Em entrevista à Rádio Jovem Pan, então ministro Milton Ribeiro mostrou seu posicionamento contrário a educação especial inclusiva ao dizer:

[...] O que nós queremos? Nós não queremos o inclusivismo. Criticam essa minha terminologia, mas é essa mesmo que eu continuo a usar. É claro que existe uma deficiência como a Síndrome de Down, que existem alguns graus, que a criança colocada ali no meio, socializa. Mas 12% não têm condições de conviver ali [na sala de aula]."¹

¹ Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/portalcao/news/1013/106692/comissao-vai-discutir-fala-do-ministro-da-educacao-contra-educacao-inclusiva/922>. Acesso em: 25 out. 2025.

Porém, desde 2017, o Governo já mostrava interesse em revisão e atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Especial, baseado nas normas estaduais e nacionais em vigor sobre a Educação Especial, conforme a tentativa via Edital n°. 1/2017, que devido às reações de entidades ligadas à Educação Especial, não obteve sucesso.

A Anped entendia que essa *nova* Política na verdade trazia em seu bojo, uma velha prática segregacionista, há um bom tempo superado. A citada proposta trazia quadros comparativos entre aqueles que defendem a educação especial *versus* os defensores da educação inclusiva, como duas propostas antagônicas. Também reforça o pronunciamento do então ministro Milton Ribeiro, ao afirmar que o atendimento educacional a aluno com alguma necessidade especial, seria feito em: Classes Especializadas e Centro de Atendimento Educacional Especializado – CAEE, que, conforme cada necessidade (visual, intelectual, físico motora, altas habilidades e superdotação, surdez) teriam profissionais capacitados, poderiam ser públicos ou privados e funcionam “em um mesmo espaço físico, são oferecidos atendimentos para todas as áreas da educação especial” (BRASIL, 2020, p. 67).

No entanto, em setembro de 2020, o Governo de Jair Bolsonaro tornou conhecido o Decreto 10.502 que modificou, então, essa Política em vigor. A secretária de Modalidades Especializadas de Educação do MEC, Ilda Ribeiro Peliz, afirmou que o Decreto representava avanço e direito de escolha entre a inclusão em classes comuns e o atendimento em classes especiais. Isto porque, a seu ver, essa “nova” PNEE assegura o direito das pessoas com alguma deficiência, de escolherem o melhor local para que ocorra seu processo educacional. Nessa perspectiva, o MEC defendeu que tanto as Classes Especiais, quanto os CAEE, eram imprescindíveis para os que necessitavam desse acompanhamento específico. O que, de fato, condizia com o discurso, Milton Ribeiro, ministro da educação em uma entrevista ao vivo no programa Sem Censura da TV Brasil, em agosto de 2020, em que ele afirma que a inclusão de alunos com necessidades especiais “atrapalham” o aprendizado de outras crianças sem a mesma condição.

A mobilização e os embates dos diferentes atores para o direcionamento das ações da política de Educação Especial são esperados em uma sociedade democrática. Porém, tais atores, muitas vezes, parecem se apresentar na superficialidade das questões: “contra ou a favor da inclusão”; “contra ou a favor de escolas especiais”; “educação inclusiva ou educação especial”. O foco na aparência do debate não colabora para que se possa apreender toda a complexidade das questões que envolvem o atendimento educacional da população da Educação Especial.

Questões essas que passam pelo direito à escolaridade pública, direito à saúde pública, direito ao lazer, direito às suas próprias escolhas e decisões, direito à completude da vida etc. O

reconhecimento dessa complexidade passa também pela percepção de que tais questões estão imersas nos debates e embates das políticas que envolvem todos os outros cidadãos.

Nessa direção, o STF sinalizou, conforme Kassir, Rebelo e Oliveira (2019, p. 14) já havia dito, que “garantir a atenção à especificidade da população da Educação Especial sem perder a abrangência do olhar aos direitos sociais de todo o cidadão é um desafio a ser enfrentado na área da Educação Especial”. Naquele momento, o MEC não queria compreender isso, pois seus gestores não compreendiam que a falta de inclusão escolar entre crianças com necessidades específicas e crianças neurodivergentes, não comprometeriam uma educação efetiva. Pelo contrário, essa inclusão nos espaços escolares com AEE, ajuda no processo de inclusão, na garantia da aprendizagem e no respeito à diversidade, e sobretudo suplanta alguns conteúdos curriculares.

Outro dado é que a equipe gestora dessa “nova” PNEE, apontava para uma capacitação dos professores alfabetizadores com o uso de novas metodologias, que criariam espaços educativos de boas práticas com seus pares. Por outro lado, grupos organizados, independente da ideologia política, se posicionavam contrários, como é o caso do Instituto Unibanco, que afirmava a necessidade de “[...] continuar na rota de evolução da educação brasileira, e para isso precisamos reconhecer a escola inclusiva como tão importante para o estudante com deficiência quanto para quem não tem deficiência”. Dentre os diferentes argumentos contrários, é possível destacar que essa nova PNEE tem os seguintes lacunas:

1. Haveria uns mal-entendidos conceituais, ex.: atendimento educacional especializado? Dois sistemas de educação: inclusiva e especial?
2. Pessoas com deficiência não estão aptas ao convívio social, criando um verdadeiro *apartheid*?
3. Haveria uma “fraude normativa”? Para ele, a intenção notória do texto contraria todas as perspectivas de inclusão e de respeito à diversidade, de combate ao preconceito, de valorização da cidadania e da garantia de oportunidade às pessoas com deficiência, durante ou depois do ciclo escolar?
4. Há uma omissão de políticas públicas adequadas para a efetivação dos direitos de pessoas com deficiência, como a priorização no orçamento e a valorização dos professores e demais agentes escolares?
5. A existência de escolas especializadas é contrária à ideia de educação verdadeiramente inclusiva, que pressupõe toda uma mudança na estrutura do sistema educacional? A existência de escolas especializadas pode ser uma desculpa para que escolas regulares privadas não se preparem para atender alunos com deficiência?

Em janeiro de 2023, o Brasil, governado por outro grupo político, teve esse decreto revogado, agora sob a orientação do Presidente Lula, o Poder Executivo Nacional revoga o Decreto 10502/2020 e começa os trabalhos para publicar uma outra política que apontasse situações diferentes, por meio da publicação do Decreto 12.686/2025. Nessa perspectiva, Ball e Mainardes (2011, p. 53), afirmam que o contexto da prática é onde a “[...] política está sujeita a interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”.

Assim sendo, embora os Governos da década de 1990 e de 2000, divergissem do princípio em que a educação especial deveria ser efetivada, eles concordavam que a formação de professores precisava constar na pauta dessa política, fosse ela integradora (no Governo do FHC), fosse ela inclusiva (no Governo do PT), fosse ela segregacionista (no atual Governo).

Nesse sentido, é primordial que diante dessa arena de disputa, a formação de professores também faça parte desse trabalho aqui exposto, uma vez que a entendemos como essencial para que a educação especial possa ocorrer, independente do cenário. Ainda segundo Ball e Mainardes (2011), as políticas passam a existir dentro de um ciclo de influências, que perpassa toda a sua agenda, desde o processo de delimitação de sua abrangência, seu processo redacional e sua aplicação. Ou seja, essa formação de profissionais está à mercê do ciclo de influências daqueles que gestam as políticas dessa modalidade educacional, conforme será posto a seguir.

3 FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA

Esses três princípios (integração, inclusão e segregação), descritos anteriormente, ilustram a necessidade da formação de profissionais na área. Isto porque quanto mais esses profissionais tiverem clareza, de como trabalhar, maior pode ser a eficácia de quem direciona a política nacional da educação especial. Na arena dessa disputa por influências encontra-se a definição do que se entende - e se pretende atingir, nesse princípio norteador da educação brasileira, o que implica a definição e difusão dos conceitos, práticas, visão do ser humano e de todas as implicações da educação especial. Ambos Decretos, 10.502/2020 e 12.686/2025, abordaram a questão do Atendimento Educacional Especializado, abrindo espaço para perguntas sobre como se daria a formação dos mesmos.

Em sintonia com a agenda internacional, que apontava a necessidade do Estado voltar-se para a formação desses profissionais, a LDB/1996 incorporou o uso das tecnologias nessa formação. Ao tratar desse tema, no Art. 62 desta lei, afirma-se que “[...] os profissionais do magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância” (BRASIL, 1996, p. 42), e em 2013, a este artigo foi acrescido o Art. 62-A, parágrafo único: “Garantir-se-á formação continuada para os profissionais a

que se refere o *caput* no local do trabalho ou em instituições de educação básica e superior.” (BRASIL, 1996, p. 43).

No caso da educação integracionista, é preciso lembrar que esta estava em sintonia com a agenda internacional que primava por explicitar as avaliações externas dando notas para os resultados apresentados, de modo que o professor precisava propiciar que também os alunos da educação especial deveriam atentar na manifestação de resultados efetivos na aprendizagem.

Dentro desse cenário, foi lançada a Política Nacional de Educação Especial em 1994, trazendo uma revisão dos conceitos ligados a essa modalidade, pois havia uma “[i]nadequação dos currículos desenvolvidos pelos professores da educação especial com os alunos portadores de necessidades educativas especiais” (BRASIL, 1994, 32). A partir de então, entendeu-se que o professor é quem deveria fazer todas essas adaptações para que o aluno com alguma necessidade específica fosse integrado na escola, entendendo-a como:

Processo gradual e dinâmico que pode tomar distintas formas de acordo com as necessidades e habilidades dos alunos. A integração educativa-escolar refere-se ao processo de educar ensinar, no mesmo grupo, a crianças com e sem necessidades educativas especiais, durante uma parte ou na totalidade do tempo de permanência na escola (BRASIL, 1994, p. 18).

Para que essa formação ocorresse, o Estado passaria a

[e]stimular a parceria com ONGs especializadas, cedendo professores da rede governamental e garantindo tratamento de reabilitação para alunos matriculados nas ONGs. [como também:] criar e/ou fortalecer mecanismos alternativos de ensino à distância na formação e capacitação de recursos humanos para a área de educação especial. (BRASIL, 1994, p. 60).

Dessa forma, o Estado enfatizava a prática da aplicação de recursos públicos destinados a entidades privadas, as quais se credenciaram como o meio para que os profissionais procurassem suas formações/capacitações nas diversas áreas da educação especial, fossem estas presenciais ou à distância, com a utilização de tecnologias.

Já no caso da educação inclusiva, pode-se citar a Lei 10.436/2002, que dedica um dos seus cinco artigos à formação de professores, na qual se afirma que os entes federados “[...] devem garantir a inclusão nos cursos de formação de Educação Especial, de Fonoaudiologia e de Magistério, em seus níveis médio e superior, do ensino da Língua Brasileira de Sinais.” (BRASIL, 2002, p. 1). Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto 5.626/2005, e explicitada na PNEEPEI, lançada em 2008, a fim de orientar todos os profissionais ligados à educação especial inclusiva, voltada para a atenção à diversidade e à inclusão escolar, modificando a PNEE/1994.

Ainda sobre o discurso legislativo, outro dado importante diz respeito ao lançamento do MEC, da PNEPEI em 2008 no tocante às atribuições do AEE. Essa Política é apresentada tendo em sua redação, a explicitação de quem é o público-alvo da educação especial; faz um diagnóstico desses estudantes no país, retoma aspectos das legislações inter-relacionadas com o tema (além das acima citadas, o documento também reporta à Resolução do CNE/CP N. 01/2012 e Portaria do MEC Nº 2.678/2002, dentre outras) etc.

Embora não tenha um tópico específico sobre a formação de profissionais do AEE, essa PNEPEI reafirma essa questão presente em leis anteriores, tais como a Lei 10.436/2002 e o Decreto 5.626/2005, Portaria 2.678/2002, dentre outras, e aborda a questão afirmando que um dos seus objetivos é a “formação de professores para o **atendimento educacional especializado** e demais profissionais da educação para a inclusão” (BRASIL, 2008, p. 14, grifo nosso), o que implica em que esse profissional tenha “conhecimentos gerais para o exercício da docência e conhecimentos específicos da área” (BRASIL, 2008, p. 16), que propiciem a inclusão do aluno com deficiência.

Em relação a esse aspecto, pesquisa publicada por Jacaúna Neto (2021), mostra que a grande maioria dos profissionais da educação especial inclusiva, fazem suas capacitações fora do horário de trabalho e em casa:

[...] a grande maioria, 86%, fez o referido curso fora do seu horário de trabalho, ou seja, contrariando o previsto no Art 62-A, da Lei 9.394/96: que esta formação deveria ocorrer em horário de trabalho, o fato disto não se efetivar, explicita a ausência do Estado em cumprir a lei. (JACAÚNA NETO, 2021, p. 144)

Isso explicita uma transferência de responsabilidade para o profissional da educação especial inclusiva, de uma incumbência que é/era do Estado, com todas as implicações e ônus que isso pode acarretar. Assim, essa pesquisa demonstrou que, independente de quem assumiu o Governo do Estado Brasileiro, houve/há uma transgressão e uma improficuidade da sua própria legislação, ou, nas palavras de Foucault (2017, p. 90), houve “[...] uma ação pelo silêncio [...]”.

Nesse sentido, tem-se presente o que Foucault (2014, p. 50) diz sobre a dualidade entre o discurso legal e a prática governamental, pois “[...] os discursos devem ser tratados como práticas descontínuas que se cruzam, que às vezes se justapõem, mas que também se ignoram ou se excluem”. E, em se tratando de formação de professores para a educação especial, a realidade apontada na pesquisa indica que esses Governos ignoram ou se eximem da responsabilidade na arena que inclui investimento público (humano/técnico e financeiro) no cumprimento da Lei para a formação de professores.

Ao realizarem suas formações fora do local e do horário de trabalho, os profissionais enfrentam uma jornada extra e não remunerada, que se soma às exigências de sua rotina escolar. Ademais, muitas vezes, arcam com os custos dos cursos e capacitações. Ou seja, o docente dedica horas adicionais - em casa, à noite ou nos fins de semana - à formação continuada, sacrificando relações sociais e familiares. Essa sobrecarga, embora essencial para o aprimoramento profissional, repercute na saúde física e mental, uma vez que o trabalho intelectual exigido pelos estudos intensifica o cansaço e a exaustão já presentes no exercício da docência.

Ao deixar de cumprir o parágrafo único do Art. 62A, a gestão do Estado faz com que o profissional, acabe tendo que se tornar um "[...] empresário de si mesmo, sendo ele próprio seu capital, sendo para si mesmo seu produtor, sendo para si mesmo a fonte de [sua] renda" (FOUCAULT, 2008, p. 311), inclusive, administrando seus horários e recursos próprios para empreender-se no atendimento da educação especial. Nessa mesma direção, Araujo (2016) corroboram essa ideia ao afirmar que

[...] geralmente, nos programas emergenciais de formação de professores, em serviço, o governo e as instituições educativas delegam às professoras a responsabilidade por sua formação, pois não assumem sua tarefa de garantir condições reais para que elas possam conquistar com dignidade seu desenvolvimento profissional. As docentes que frequentam os cursos estudam em horários furtivos às obrigações do trabalho docente e doméstico, visto que são mulheres, em sua maioria, penalizadas por uma jornada dupla ou tripla de trabalho. Desse modo, são privadas do tempo de lazer e descanso. (Araujo, 2016, p. 95)

Embora os autores apontem somente as professoras, vê-se que esta também é uma realidade para outros profissionais, por exemplo, os do AEE. Isso aponta que, para além da legislação, é preciso ofertar meios e condições para que esses profissionais efetivem sua formação para a educação especial dentro de sua jornada de trabalho, atenuando a sobrecarga física, afetiva, emocional e financeira.

Nessa mesma direção, Silva (2013) destaca alguns aspectos que evidenciam a postura empresarial assumida pelo professor que busca esse tipo de formação. Isso ocorre porque grande parte desses profissionais já cumpre uma jornada de 40 horas semanais, dispondo de pouco tempo para se dedicar aos estudos. Diante dessa realidade, o docente acaba tendo de:

1. Abdicar do seu tempo de descanso, lazer, cuidado pessoal familiar;
2. Custear o acesso à *internet* em suas residências, ou em seus aparelhos celulares, que por dificuldades financeiras, pode ser uma de baixa qualidade, repercutindo na não visualização de alguns materiais, como os vídeos.
3. A maioria desses profissionais pertence a uma geração que ainda possui pouco domínio das Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs, o que pode ocasionar no não aproveitamento de todo o conteúdo que a ferramenta/plataforma propicia.

4. Por realizarem o curso à noite ou aos finais de semana, esses professores não conseguem apoio técnico, como por exemplo, um moderador *online*.

Assim como no caso do profissional da educação especial, requer-se também do professor uma gama de outros conhecimentos, além dos estudados na graduação, ou seja, não cabe somente à vivência do ditado popular que diz que “se aprende a fazer, fazendo”. Desse modo, faz-se necessário o conhecimento de algumas especificidades que estão para além do aprendizado prático, uma vez que o exercício da docência em educação especial nem sempre foi reconhecido e tratado como tal – porquanto essa dedicação foi, erroneamente, entendida como doação, vocação, missão oblativa, entende-se que seu desenvolvimento profissional é resultado de um processo que contempla a vivência de um itinerário formativo teórico.

Se em outro momento da história, para atuar com alunos da educação especial, bastava ter boa vontade e gostar de ajudar no processo de ensino e aprendizado das pessoas com necessidades específicas, hoje, para exercer esta profissão, requer-se uma formação mínima na academia, que propicia, também, o domínio de procedimentos pedagógicos e a qualificação necessária para o seu exercício. Independente de que princípio seja aplicado, essa formação é ao mesmo tempo uma obrigação do Estado, e também é um direito e um dever do profissional em educação, pois conforme ressalta Silva (2010, p. 15)

[...] além de possuírem o direito de participarem de programas e projetos de formação continuada, possuem ao mesmo tempo, o dever de o realizar, como forma de garantir aos seus alunos a possibilidade de usufruir de um processo de escolarização de melhor qualidade, isto pois o fato de estarem em permanente movimento de formação se mantém atualizados quanto aos avanços científicos e pedagógicos que lhes subsidiarão no cotidiano escolar.

Já na publicação do Decreto 12.686/2025, percebe-se que as lacunas das políticas anteriores não foram totalmente superadas. Dentre elas, a formação do profissional de AEE. Isto porque este novo decreto, que revogou a política anterior (Decreto 10.502/2020) e reafirma o modelo inclusivo da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, tem gerado debates acalorados. Alguns coletivos de Pessoas com Deficiência afirmam nas redes sociais que não foram convidados para participarem da elaboração dessa política. Talvez por isso, é possível perceber alguns limites ou retrocessos neste Decreto, entre os quais ressaltam-se os seguintes:

1. Possível enfraquecimento e incerteza para Instituições Especializadas, tendo em vista que o Decreto, ao focar na inclusão em escolas regulares, restringe a atuação dos Centros de Atendimento Educacional Especializado (CAEE) públicos ou conveniados (como as APAEs).

O Atendimento Educacional Especializado (AEE) nessas instituições só pode ocorrer de forma "excepcional" (Art. 9º.). O Decreto não deixa claro quais serão os critérios para definir o que é "excepcional" gerando insegurança.

2. Flexibilização da Formação de Professores de AEE. O Art. 13 do Decreto define que o professor de AEE deve ter formação inicial (licenciatura) e "preferencialmente" especialização em Educação Especial, com carga horária mínima de 80 horas. Ao usar o termo "preferencialmente" e a baixa carga horária (80h) o Decreto aponta uma possível desvalorização da formação especializada e a expertise técnica necessária para uma educação especial inclusiva.
3. Falta de Diretrizes Práticas. O Plano de Atendimento Educacional (PAE), que deveria ser o principal instrumento de personalização do ensino, é mencionado, mas o Decreto não traz objetivos claros, responsabilidades e mecanismos de acompanhamento detalhados e rigorosos, o que pode resultar em uma grande falta de uniformidade na sua aplicação.
4. Educação ao Longo da Vida. Este Decreto conservou essa premissa presente no Decreto anterior (10.502/2020), o que levou o senador Flávio Arns, no dia 21/10/2025, ser porta voz de críticos quando defendeu a sua suspensão, alegando que ele limita o atendimento até os 17 anos de idade, desconsiderando o princípio da educação ao longo da vida e a necessidade de formação continuada para pessoas com deficiência.

Também Mainardes (2006), ao retomar o Ciclo de Políticas de Ball toca nessa questão ao dizer que não basta ter a publicação de uma lei, pois é o contexto da prática da política (da aplicação) de uma lei, que vai propiciar a sua aplicabilidade. É de acordo com o local dos efeitos e consequências da implementação, interpretação e recriação que uma lei é assumida, como nesse caso pode-se perceber que “[...] textos são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política educacional”. (MAINARDES, 2006, p. 53).

Ou seja, o professor que atua na educação especial precisa ter embasamento teórico e prático que comunguem com as demandas de seus alunos. Dessa forma, poderá contemplar tanto as especificidades e necessidades, quanto as particularidades das diferentes formas de atuação da Educação Especial Inclusiva. A pesquisadora, ainda afirma que, além dos docentes possuírem o direito de participar de programas e projetos de formação continuada, também possuem o dever de realizá-la, como forma de garantir aos alunos, a possibilidade de usufruírem de um processo educacional (SILVA, 2010), visto que esse professor se encontra em permanente movimento de formação.

O posicionamento de Silva (2010) é contrário ao praticado, que também contraria o discurso legislativo (LDB/1996). Isto porque o posicionamento desses pesquisadores e dados de professores da educação especial permitem perceber que os discursos oficiais do Governo constituem um processo dinâmico que aponta para uma melhoria permanente na educação, na valorização do professor, na qualidade da educação inclusiva, de modo especial, no cotidiano das pessoas que possuem algum tipo de deficiência, tanto pelo que falam/fazem, como também pelo que não falam/fazem. Nesse sentido, Foucault destaca a importância de considerar não apenas quem fala - seja um empresário da educação privada, político, pesquisador ou professor -, mas também o lugar institucional que essa pessoa ocupa (FOUCAULT, 2018). No caso aqui analisado, percebeu-se uma lacuna intencional entre discurso e prática política, que reflete na formação de professores, pois mesmo tendo meios legais para se capacitar e promover a inclusão de todos os estudantes, isto não ocorre de acordo com o previsto no discurso oficial presente nas leis.

Conforme descrito anteriormente, os diferentes níveis do Poder Executivo do país não se atentaram em elaborar políticas públicas educacionais de Estado, que perpassassem o período em que seus grupos políticos estiveram à frente do país. Um dos motivos das formações/capacitações continuadas está em suprir as necessidades, as lacunas que a formação inicial comporta, uma vez que esta não tem a obrigação (e nem teria como), oferecer as condições formativas para as diferentes áreas de atuação na educação especial. Assim sendo, esse Estado produz um discurso de valorização profissional, publicando as políticas educacionais e propiciando o surgimento de ofertas de cursos de entidades públicas e particulares simultaneamente para a capacitação de professores, na educação especial. Ao mesmo tempo, a realidade aponta o descumprimento do próprio Estado, de Leis que ele deveria ser o primeiro guardião, fazendo com que professores que buscam formação na área da educação especial, tenham que abdicar de seus horários de descanso e convívio familiar, para se capacitar.

4 CONCLUSÃO

Os embates dessa arena de disputa da educação especial, envolvendo diferentes atores, são esperados em uma sociedade democrática. No entanto, tais atores, muitas vezes, parecem se apresentar mais interessados em defender suas ideologias que o público-alvo da educação especial e inclusiva, como é o caso do Decreto 10.502/20. Na superficialidade das questões: “contra ou a favor da inclusão”; “contra ou a favor de escolas especiais”; “educação inclusiva ou educação especial” etc.

Esse Decreto desconsiderou o processo educacional (especialmente dos alunos com alguma necessidade específica), e de toda a complexidade que envolve o professor do/no atendimento

educacional, que visa o crescimento do aluno como um todo, inclusive não envolvendo entidades dos diferentes grupos ligados à educação especial e inclusiva.

Conforme apontado neste estudo, no Governo do PSDB e nos Governos do PT, as questões da educação especial passavam pelo direito à escolaridade pública, direito à saúde pública, direito ao lazer, direito às suas próprias escolhas e decisões, direito à completude da vida. O reconhecimento dessa complexidade passa também pela percepção de que tais questões estão imersas nos debates e embates das políticas que promoveram a Educação Especial, sem perder a abrangência do olhar aos direitos sociais de todo o cidadão, é um desafio a ser enfrentado na área.

Da década de 1990 até 2017, o que se percebia era uma arena de disputa que acabava promovendo a educação especial. Todavia, em 2017 surgiu uma proposta que materializada em 2020, retrocede, especialmente por sinalizar que as pessoas com alguma necessidade específica não estariam aptas ao convívio com toda a sociedade. Em 2020 surgiu um Decreto, cujo discurso era de uma “nova” política para a Educação Especial, o que não se configurou.

Agora, em 2025, tem-se a publicação de um outro Decreto que aponta para uma nova política na área. O foco da educação especial deve permanecer sempre no estudante. Por isso, independentemente das disputas e mudanças nas políticas educacionais, é a sua voz que precisa ser ouvida no cotidiano escolar para que a inclusão aconteça de forma efetiva. Nesse sentido, a formação dos profissionais que atuam na área torna-se elemento essencial na formulação e na implementação de políticas públicas verdadeiramente inclusivas.

Para que a inclusão das pessoas ocorra, é primordial que os professores e profissionais do AEE, tenham formação específica na área, conforme previsto no Art. 62 e Art. 62A da LDB/1996, condições de trabalho com material didático, uso de novas metodologias e tecnologias, tecnologias assistivas para criar espaços educativos de boas práticas, voltadas para essa inclusão.

Em síntese, faz-se mister reafirmar que a inclusão não se destina apenas a estudantes com necessidades específicas, e sim a toda a comunidade acadêmica. Trata-se de garantir igualdade de oportunidades, reconhecer e valorizar a diversidade e promover a aprendizagem de todos, com ou sem deficiência. A escola deve consolidar-se como um espaço de convivência e socialização plural, no qual cada sujeito tenha assegurado o direito de pertencer. Embora muito já tenha sido conquistado, é fundamental manter a vigilância para evitar retrocessos, pois a disputa por uma educação verdadeiramente inclusiva ainda persiste — especialmente diante daqueles que resistem à presença dos que consideram “diferentes” nos mesmos espaços dos considerados “normais”. A luta, portanto, continua!

REFERÊNCIAS

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPED. Carta aberta da Anped: Educação Especial e rede pela inclusão escolar contra a “atualização” da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva (PNEEPEI). Disponível em: <https://www.ufrgs.br/faced/wp-content/uploads/2018/07/CARTA-REDE-PELA-INCLUSAO-ESCOLAR-E-EIXO-22-ANPEDSUL.pdf> . Acesso em: 25 out. 2025.

ARAÚJO, D. S. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica: conquistas e desafios. In: LIBÂNEO, J. C.; SUANNO, M. V. R.; ROSA, S. V. L. (Org.). Didática e currículo: impactos dos organismos internacionais na escola e no trabalho docente. Goiânia: Espaço Acadêmico; Ceped Publicações, 2016. p. 191-226.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. (Org.). Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out., 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. Política Nacional de Educação Especial. Brasília, DF: MEC, 1994.

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

BRASIL. Decreto 10.502. Cria a Política nacional de educação especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida. Brasília, DF: MEC, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10502.htm. Acesso em: 25 out. 2025.

BRASIL. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Decreto 12.686. Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=12686&ano=2025&ato=150gXWE9UNZpWT958>. Acesso em: 25 out. 2025.

FOUCAULT, Michel. O nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes. 2008.

FOUCAULT, Michel. A Ordem do Discurso: aula inaugural no Collège de Fance, em 02 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

FOUCAULT, Michel. A arqueologia do saber. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

JACAÚNA NETO, Antonio Francisco. As políticas de formação continuada de professores para educação especial: lastros do jogo neoliberal às resiliências profissionais. 2021. 329 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos e OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. Rev. Educação e Pesquisa 45, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/SVmZZLzBnrZFnyqXR9TSpYc/?lang=pt> . Acesso em: 25 out. 2025.

MAINARDES. Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94. p. 47-69, 2006.

SILVA, Lázara Cristina da. Políticas e práticas de formação continuada de professores para educação especial. Uberlândia: EDUFU, 2010.

SILVA, Lázara Cristina da; DANELON, Márcio; MOURÃO, Marisa Pinheiro (org.). Atendimento educacional para surdos: educação, discursos e tensões na formação de professores no exercício profissional. Uberlândia: EDUFU, 2013.

SILVA, L. C. ; Faleiro, W. ; JACAUNA, Antonio F.N. ; MORAES, B. L. B . A formação continuada de professores para a educação inclusiva: Desafios da realidade na região centro-oeste brasileira. p. 233-254. In: Educação especial e inclusão educacional: evidências e esmaecimentos na formação dos professores. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019.