

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ROBERTA RAMOS CIABATARI

**ALUNOS INVISÍVEIS: ENTRE A LEI QUE INCLUI E A IMPLEMENTAÇÃO QUE
EXCLUI NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS**

SÃO PAULO
2025

ROBERTA RAMOS CIABATARI

**ALUNOS INVISÍVEIS: ENTRE A LEI QUE INCLUI E A IMPLEMENTAÇÃO QUE
EXCLUI NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS**

Trabalho de Conclusão apresentado à
Escola de Administração de Empresas de
São Paulo da Fundação Getulio Vargas,
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: gestão de políticas
educacionais.

Orientadora Profa. Dra. Lara Elena Ramos
Simielli

SÃO PAULO
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Ciabatari, Roberta Ramos.

Alunos invisíveis : entre a lei que inclui e a implementação que exclui nos municípios paulistas / Roberta Ramos Ciabatari. - 2025.

92 f.

Orientador: Lara Elena Ramos Simielli.

Dissertação (mestrado profissional MPGPP) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Inclusão em educação. 2. Educação inclusiva - São Paulo (Estado). 3. Educação especial. 4. Direito à educação. I. Simielli, Lara Elena Ramos. II. Dissertação (mestrado profissional MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 376(816.1)

ROBERTA RAMOS CIABATARI

ALUNOS INVISÍVEIS: ENTRE A LEI QUE INCLUI E A IMPLEMENTAÇÃO QUE EXCLUI NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Trabalho de Conclusão apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: gestão de políticas educacionais.

Data de Aprovação: 14/04/2025.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Lara Elena Ramos Simielli
(Orientadora)
Fundação Getulio Vargas – Escola de
Administração de Empresas de São Paulo

Prof. Dr. Alexandre Alves Schneider
Fundação Getulio Vargas – Escola de
Administração de Empresas de São Paulo

Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta
Universidade Federal de Goiás

AGRADECIMENTO

A Deus, por conceder força, sabedoria e propósito ao longo desta jornada. Sem Sua presença, nenhum passo teria sido possível. Ao meu marido, Alexandre, que não foi apenas um companheiro, mas um verdadeiro porto seguro. Nos dias bons e, sobretudo, nos mais difíceis, esteve presente. Quando as forças falharam, foram suas mãos que sustentaram, sua voz que lembrou do valor de cada esforço, seu amor que impulsionou a continuidade dessa caminhada. Silenciou suas próprias dores para oferecer apoio, acreditou quando as incertezas tomaram conta e sacrificou tanto para que cada conquista se tornasse realidade. Este sonho também é dele, e a gratidão por tudo o que fez e faz será eterna. À minha família, pelo carinho incondicional, pelo incentivo constante e pela presença essencial ao longo da trajetória. Em especial, à minha mãe, cuja generosidade, força e apoio foram fundamentais para que esta jornada fosse possível. Seu amor e dedicação são fontes inesgotáveis de inspiração. Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, pela oportunidade e confiança. Integrar a primeira turma deste mestrado representou um marco profissional e pessoal, possibilitando crescimento, conhecimento e aprimoramento. A todos, ficam o reconhecimento, a gratidão e o amor por fazerem parte desta caminhada.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus filhos, cuja forma única de ver o mundo me ensinou mais do que qualquer livro ou teoria. Foram eles que despertaram em mim o olhar atento para a importância da inclusão, que inspiraram cada questionamento e motivaram cada esforço nesta pesquisa. Seus desafios e conquistas tornaram esta jornada ainda mais significativa, mostrando que cada passo na busca por um ensino mais justo e acolhedor vale a pena. Que este trabalho reflita, ainda que em parte, a esperança por um futuro em que todas as crianças sejam vistas, compreendidas e respeitadas em sua essência.

RESUMO

A inclusão educacional é um princípio consolidado no arcabouço jurídico e nas políticas públicas brasileiras. No entanto, sua implementação enfrenta desafios, especialmente na identificação de estudantes que necessitam de suporte especializado. A ausência de diretrizes padronizados durante a implementação das políticas educacionais locais compromete esse processo, resultando na exclusão de crianças que deixam de receber o apoio necessário para sua aprendizagem e desenvolvimento. Nesse contexto, este estudo investiga quais os critérios adotados pelos Municípios Paulistas para identificar estudantes que necessitam de inclusão educacional e quais as implicações das práticas locais no atendimento de estudantes com necessidades educacionais especiais. Para tanto, foram enviados questionários a 38 municípios do Estado de São Paulo. Desses, 30 pertencem a uma Região Administrativa e de Governo específica do Estado, enquanto os outros 8, de diferentes regiões, foram selecionados com base na pesquisa Alfabetiza Brasil, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Esses 8 municípios apresentaram os menores percentuais de alfabetização entre os paulistas. Além dos questionários, foi realizado um levantamento de dados de 565 alunos do segundo ano do ensino fundamental de 10 municípios da Região Administrativa e de Governo selecionada como amostra, municípios estes escolhidos conforme os percentuais de alfabetização apresentados na Pesquisa Alfabetiza Brasil. Os resultados indicam que, embora a legislação nacional não exija laudo médico para acesso a recursos inclusivos, muitos municípios ainda adotam essa exigência, dificultando o atendimento de estudantes sem diagnóstico formal. Além disso, foram evidenciadas barreiras na identificação das necessidades educacionais especiais comprometendo a aplicação das políticas de inclusão e a equidade no atendimento. O estudo oferece contribuição relevante para o debate sobre a inclusão escolar ao evidenciar a necessidade de critérios mais consistentes na identificação e triagem dos alunos que demandam suporte educacional especializado. Em termos práticos, destaca a importância da qualificação continuada dos profissionais da educação e da adoção de protocolos padronizados que promovam maior equidade e efetividade na implementação das políticas educacionais. Ademais, apresenta subsídios valiosos para os órgãos de controle, especialmente os Tribunais de Contas, cuja atuação se mostra essencial na fiscalização da adequada aplicação dos recursos públicos. Ao revelar fragilidades nos processos de gestão e execução das políticas de educação inclusiva, o estudo fortalece o papel estratégico desses

órgãos no aprimoramento da governança pública e na indução de melhorias nas ações voltadas à garantia do direito à educação.

PALAVRAS-CHAVE: educação inclusiva; atendimento educacional especializado; acesso à educação; educação para necessidades especiais.

ABSTRACT

Educational inclusion is a well-established principle within the Brazilian legal framework and public policies. However, its implementation faces challenges, particularly in the identification of students who require specialized support. The absence of standardized guidelines during the implementation of local educational policies compromises this process, resulting in the exclusion of children who do not receive the necessary support for their learning and development. In this context, the present study investigates the criteria adopted by municipalities in the state of São Paulo to identify students in need of educational inclusion, as well as the implications of local practices in serving students with special educational needs. To this end, questionnaires were sent to 38 municipalities in the state of São Paulo. Of these, 30 belong to a specific Administrative and Governmental Region of the state, while the remaining 8, from different regions, were selected based on the *Alfabetiza Brasil* survey conducted by the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP). These 8 municipalities had the lowest literacy rates among all municipalities in São Paulo. In addition to the questionnaires, data were collected on 565 second-grade elementary school students from 10 municipalities within the selected Administrative and Governmental Region. These municipalities were chosen based on the literacy rates reported in the *Alfabetiza Brasil* survey. The results indicate that, although national legislation does not require a medical report for access to inclusive resources, many municipalities still adopt this requirement, hindering access for students without a formal diagnosis. Furthermore, the study reveals barriers in the identification of special educational needs, compromising the implementation of inclusion policies and the equity of student support. This study provides a relevant contribution to the debate on school inclusion by highlighting the need for more consistent criteria in the identification and screening of students who require specialized educational support. In practical terms, it emphasizes the importance of continuous professional development for education personnel and the adoption of standardized protocols to promote greater equity and effectiveness in the implementation of educational policies. Additionally, it offers valuable input to oversight bodies, especially the Courts of Accounts (*Tribunais de Contas*), whose role is essential in monitoring the proper use of public resources. By exposing weaknesses in the management and execution of inclusive education policies, the study reinforces the strategic role of these institutions in improving public governance and fostering advancements in actions aimed at ensuring the right to education.

KEYWORDS: inclusive education; specialized educational services; access to education; special needs education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Estratos da Região da amostra e do Estado de São Paulo.....	37
Gráfico 2 - % dos Municípios do Estado de São Paulo vs. % dos municípios da Amostra	38
Gráfico 3 - Percentual de Respostas sobre a exigência de LM para o AEE (01)	47
Gráfico 4 - Percentual de Respostas sobre a exigência de LM para o AI (02).....	47
Gráfico 5 - Alunos com DA sem investigação da(s) causa(s).....	52
Gráfico 6 - Respostas SME vs. DPE sobre Capacitações dos Servidores Municipais	57

Lista de Figuras

Figura 1 - Público-alvo da Educação Inclusiva.....	25
Figura 2 - Grupos Escolares com Necessidades Educacionais Especiais	26

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Municípios da Região de Governo da amostra.....	35
Tabela 2 – Municípios por estrato da amostra vs. Estado de São Paulo	36
Tabela 3 - Municípios de outras Regiões de Governo/Administrativas incluídas.....	37
Tabela 4 - Municípios do Estado de São Paulo vs. % dos municípios da Amostra	38
Tabela 5 - Respostas recebidas por Cargo/Função na Educação.....	40
Tabela 6 - Taxa de Respostas dos SME por Estrato	40
Tabela 7 - Taxa de Respostas dos DPE por Estrato.....	41
Tabela 8 - Respostas dos DPE dos municípios cujos SME não responderam	41
Tabela 9 - Distribuição dos Estudantes por Estrato.....	44
Tabela 10 - Distribuição dos Alunos Quanto à Apresentação de LM	48
Tabela 11 - Relação entre Laudo Médico (LM) e a Matrícula no AEE	49
Tabela 12 - Relação de alunos sem LM e DA	51
Tabela 13 - Quadro Resumo das Informações sobre os alunos	51
Tabela 14 - Respostas sobre os Planos Educacionais.....	53
Tabela 15 - Informações sobre os alunos sem matrícula no AEE (n=115)	55
Tabela 16 - Informações sobre alunos com DA com matrícula no AEE (n=11).....	56
Tabela 17 – Respostas Capacitações dos Servidores Municipais.....	57
Tabela 18 – Dados sobre formalização e divulgação de Protocolos Municipais	58

LISTA DE ABREVIATURAS

AEE - Atendimento Educacional Especializado
AI - Acompanhamento Integral
AH/SD - Altas Habilidades/Superdotação
BNR - Burocratas de Nível de Rua
CNE - Conselho Nacional de Educação
DA - Defasagem de Aprendizagem
DEA - Distúrbios Específicos de Aprendizagem
DPE - Demais Profissionais da Educação
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LD - Learning Disabilities
LM - Laudo Médico
MEC - Ministério da Educação
NEE - Necessidades Educacionais Especiais
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU - Organização das Nações Unidas
PAEE - Público-Alvo da Educação Especial
PAEE - Plano de Atendimento Educacional Especializado
PEI - Plano Educacional Individualizado
PNEEPEI - Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva
RTI - Response to Intervention
SME - Secretários Municipais de Educação
SRM - Sala de Recurso Multifuncional
TDAH - Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade
TEA - Transtorno do Espectro Autista
TFE - Transtornos Funcionais Específicos
TGD - Transtornos Globais do Desenvolvimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	JUSTIFICATIVA.....	16
3	REFERENCIAL TEORICO.....	17
3.1	Do Planejamento à Implementação: Dinâmicas do Ciclo das Políticas Públicas	17
3.2	Contexto Normativo da Educação Inclusiva.....	19
3.3	O Público-Alvo da Educação Inclusiva	22
3.4	Identificação dos Alunos com Necessidades Educacionais Especiais.....	26
4	METODOLOGIA.....	32
4.1	Dispositivos Legais por Categorias Temáticas	33
4.2	Metodologia de Elaboração e Aplicação do Questionário: Procedimentos e Técnicas ..	34
4.2.1	Seleção da Amostra e Fundamentação Metodológica	34
4.2.2	Recorte da Amostra.....	35
4.2.3	Ampliação da Pesquisa para o Estado de São Paulo.....	36
4.2.4	Processo de Coleta	39
4.2.5	Taxa de Respostas e Tratamento dos Dados	40
4.2.6	Estratégia Metodológica para Análise dos Dados.....	42
4.3	Levantamento de Dados Quantitativos sobre o Perfil Educacional de Alunos do 2º Ano do Ensino Fundamental	43
4.4	Garantia de Confidencialidade e Ética na Coleta de Dados.....	44
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	45
5.1	Exigência de Laudo Médico para Acesso ao Atendimento Educacional Especializado e ao Acompanhamento Integral.....	46
5.1.1	Laudo Médico (LM), Matrícula no AEE e o Atendimento a Alunos com Defasagem de Aprendizagem 48	
5.1.2	Por que partir dos alunos com Defasagem de Aprendizagem (DA)?	50
5.2	Relação entre Matrícula no AEE e Acesso a Recursos de Inclusão Escolar	52
5.2.1	Resultados dos Questionários	53
5.2.2	Resultado Análise dos Dados dos Alunos.....	55
5.3	Dados sobre Capacitação de Servidores Municipais	56
5.4	Dados sobre a Existência, Publicidade e Transparência dos Protocolos Municipais	58
6	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	60

6.1	Relação do Laudo Médico na (In)Exclusão Educacional	60
6.1.1	Defasagem de Aprendizagem e a Falta de Investigação de Suas Causas: Barreiras na Identificação de Necessidades Educacionais Especiais.....	62
6.1.2	Por que a Exigência do Laudo Médico ainda persiste?	63
6.2	A Relação entre Matrícula no AEE e Acesso a Recursos de Inclusão Escolar.....	70
6.2.1	A Relação Entre a Matrícula no AEE e os Planos Educacionais (PAEE e PEI)	70
6.2.2	Relação Entre a Matrícula no AEE e Sala de Recurso Multifuncional (SRM)	73
6.2.3	Relação entre a Matrícula no AEE e Atendimento por Equipe Multidisciplinar.....	73
6.2.4	Conclusões sobre a Matrícula no AEE e os Recursos de Inclusão Escolar.	75
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	76
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	79
	APÊNDICE A	86
	APÊNDICE B.....	87
	APÊNDICE C.....	87
	APÊNDICE D	90

1 INTRODUÇÃO

A educação inclusiva tem sido um dos principais desafios das políticas educacionais no Brasil, especialmente no que se refere à garantia de acesso, permanência e aprendizado efetivo dos estudantes com Necessidades Educacionais Especiais (NEE). Conforme destaca a UNESCO (2022), há uma diferença fundamental entre a inclusão de crianças com deficiência e sua simples integração ao ambiente escolar. Essa distinção evidencia a necessidade de políticas públicas que vão além da matrícula, assegurando condições efetivas para a aprendizagem e para a participação dos alunos no ensino regular.

De acordo com o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2024), o número de matrículas na educação especial na educação básica chegou a 1,7 milhão de alunos, um crescimento de 99,8% em relação a 2014. No entanto, esse avanço quantitativo não assegura, por si só, a efetivação da inclusão educacional. Os dados refletem a quantidade de estudantes matriculados no Atendimento Educacional Especializado (AEE), mas não especificam quantos alunos com deficiência estão efetivamente inseridos na rede regular de ensino, tampouco abrangem aqueles que necessitam de recursos de inclusão escolar devido a alguma NEE (Panta, 2017).

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) delimitou o público-alvo do AEE a estudantes com deficiências, altas habilidades/superdotação (AH/SD) e transtornos globais do desenvolvimento (TGD), excluindo aqueles que não se enquadram nas categorias definidas pela política, embora apresentem dificuldades significativas (Brasil, 2008; Ferraz; Medeiros; Costas, 2019; Panta, 2017).

O Censo Escolar, portanto, reflete o número de matrículas no AEE, mas não revela a real inserção e efetiva inclusão desses alunos no contexto escolar regular, tampouco aborda as necessidades daqueles que não se enquadram nas categorias específicas da PNEEPEI, mas que igualmente requerem recursos e adaptações para o pleno acesso à educação (Roveda; Kanofre; Simon, 2017).

Essa situação gera um desafio adicional relacionado à definição do público-alvo da educação inclusiva. Embora PNEEPEI exclua da educação especial estudantes com dificuldades de aprendizagem sem deficiência, como aqueles com Transtornos Funcionais Específicos (TFE) e Distúrbios Específicos de Aprendizagem (DEA), no Brasil, a Lei

14.254/2021 garante o Acompanhamento Integral (AI) aos educandos com Dislexia, Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) ou outro transtorno de aprendizagem (Brasil, 2021). Na prática, todavia, não foram estabelecidas diretrizes gerais nacionais, do Ministério da Educação (MEC), específicas a esses alunos, que permanecem excluídos tanto dos dados do Censo Escolar quanto das práticas de inclusão escolar (Panta, 2017).

Diante dessa lacuna, cabe às gestões locais garantir que esses estudantes recebam acompanhamento específico e precoce sempre que suas dificuldades afetarem o desenvolvimento da leitura e da escrita ou resultarem em instabilidade na atenção, comprometendo a aprendizagem. Esse suporte deve ser oferecido no ambiente escolar pelos educadores responsáveis e pode contar com apoio e orientação das áreas de saúde, assistência social e demais políticas públicas disponíveis no território (Brasil, 2021, art. 3º).

Outro obstáculo é a exigência do laudo médico como critério de acesso ao AEE. Embora a Nota Técnica nº 04/2014 (Brasil, 2014) dispense essa exigência, estudos indicam que as escolas mantêm essa prática (Ciabatari *et al*, 2024; Franco; Neres, 2017; Pletsch; Paiva, 2018). Essa exigência cria barreiras para alunos que necessitam de suporte educacional, mas que não possuem um diagnóstico formalizado, gerando uma categoria de alunos invisíveis, ou seja, que não constam no Censo Escolar, não acessam os serviços especializados e enfrentam dificuldades para aprender no ambiente escolar (Ciabatari *et al*, 2024).

Nesse contexto, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: **“Quais critérios e instrumentos os municípios utilizam para identificar alunos com necessidades educacionais especiais (NEE), e quais são as consequências dessa identificação (ou da falta dela) na implementação das Políticas Públicas de Inclusão Educacional?”**.

Para analisar esta questão do ponto de vista teórico, utilizaremos o referencial relativo ao ciclo das políticas públicas, que permite compreender como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, destacando a importância da adaptação contínua (Kingdon, 1994; Pinto, 2008). Utilizaremos também a perspectiva da atuação dos burocratas de nível de rua (BNR) analisando como suas decisões influenciam diretamente o acesso dos alunos aos serviços educacionais (Lotta, 2021; Lotta; Kirschbaum, 2022).

A pesquisa adota uma abordagem quantitativa e qualitativa. No aspecto quantitativo, foram aplicados questionários em 38 municípios paulistas (30 de uma Região de Governo específica do Estado de São Paulo e 8 selecionados pela pesquisa *Alfabetiza Brasil* – INEP), bem como foram analisados dados de 565 alunos do segundo ano do ensino fundamental de 10 municípios da região selecionada como amostra escolhidos com base nos mesmos critérios. Do

ponto de vista qualitativo, o trabalho analisa como os municípios identificam estudantes com NEE, investigando os critérios e instrumentos utilizados para esse processo.

Os resultados evidenciam que a exigência do diagnóstico médico continua sendo uma barreira de acesso ao AEE. Além disso, que a ausência de critérios padronizados para a identificação dos alunos elegíveis resulta na implementação desigual da política pública, compromete a adaptação curricular e as estratégias pedagógicas voltadas às necessidades especiais dos alunos.

Assim, esta dissertação pretende contribuir para o debate sobre os desafios da implementação das políticas públicas de educação inclusiva, enfatizando a necessidade de reformulação dos critérios de acesso ao AEE, da capacitação contínua dos profissionais da educação e da melhoria na articulação entre os setores responsáveis pela inclusão escolar. Somente por meio de um sistema mais inclusivo, alinhado às realidades locais e sustentado por diretrizes claras e intersetoriais, será possível garantir a equidade no acesso aos recursos educacionais e assegurar o direito à educação a todos os estudantes.

2 JUSTIFICATIVA

A implementação das políticas públicas de Educação Inclusiva no Brasil enfrenta desafios significativos, especialmente na identificação de alunos com Necessidades Educacionais Especiais (NEE) e na definição de critérios para o acesso ao Atendimento Educacional Especializado (AEE). O conceito de "alunos invisíveis", que dá nome a esta dissertação, refere-se àqueles que, apesar de amparados pela legislação, não são devidamente identificados, seja pela exigência de um laudo médico ou pela falta de protocolos claros de triagem.

Segundo o Censo Escolar de 2023, o número de matrículas na educação especial chegou a 1,8 milhão, com um aumento de 41,6% em relação a 2019 (INEP, 2023). No entanto, esse crescimento não garante, por si só, a efetivação da inclusão, pois muitos alunos que necessitam de suporte educacional seguem sem acesso ao AEE. Embora a PNEEPEI e a Nota Técnica nº 04/2014 do MEC dispensem a exigência do laudo médico, essa prática ainda é comum em muitos municípios, restringindo o atendimento a alunos sem diagnóstico formal (Brasil, 2014; Pletsch; Paiva, 2018).

A literatura aponta que a ausência de critérios padronizados gera desigualdades no acesso ao AEE (Fontenele et al., 2023; Fontura; Sardagna, 2021). Modelos internacionais, como o *Response to Intervention (RTI)*, demonstram a importância de estratégias escalonadas para a identificação precoce de dificuldades de aprendizagem (Gu, 2019). No Brasil, porém, a falta de diretrizes nacionais para triagem compromete a inclusão desses alunos.

A implementação das políticas educacionais depende da atuação dos burocratas de nível de rua, que interpretam e aplicam as normativas no contexto local (Lotta, 2021; Lotta; Kirschbaum, 2022). No entanto, a desconexão entre as diretrizes nacionais e as práticas municipais perpetua barreiras na identificação de alunos com NEE e no acesso ao AEE.

Diante desse cenário, esta pesquisa busca investigar os critérios utilizados pelos municípios na identificação de alunos com NEE e as implicações da exigência do laudo médico. Ao analisar essas questões, pretende contribuir para o aperfeiçoamento das práticas municipais, propondo caminhos para garantir maior equidade no acesso à educação inclusiva e superar a invisibilidade desses estudantes.

3 REFERENCIAL TEORICO

O referencial teórico desta pesquisa fundamenta-se na análise da implementação das políticas públicas de Educação Inclusiva, com foco nas dificuldades de definição do público-alvo e nos desafios da identificação das causas das dificuldades de aprendizagem. A partir do estudo do ciclo da política pública, evidencia-se a distância entre as normativas e sua aplicação prática, ressaltando os obstáculos enfrentados pelos municípios na efetivação dessas políticas.

A análise estrutura-se em três eixos principais: o ciclo da política pública e a distância entre legislação e implementação, a definição do público-alvo da Educação Inclusiva e os desafios na identificação dos alunos com NEE.

3.1 Do Planejamento à Implementação: Dinâmicas do Ciclo das Políticas Públicas

O ciclo das políticas públicas desempenha um papel fundamental na compreensão da interação entre intenções e ações governamentais (Pinto, 2008). O *policy cycle* é

frequentemente descrito como um processo deliberativo e dinâmico, composto por diferentes estágios que permitem o aprendizado e a adaptação contínua. Os principais estágios desse ciclo incluem a definição da agenda, a identificação de alternativas, a avaliação das opções, a seleção das opções, a implementação e, por fim, a avaliação (Pinto, 2008; Souza, 2006; Salinas 2012; 2013).

Embora amplamente aceito, o ciclo das políticas públicas apresenta divergências quanto ao impacto de cada estágio sobre os seguintes e às ações específicas em cada etapa. Embora a sequência dos estágios seja reconhecida, o debate se concentra nas influências mútuas entre as etapas e nas variações nos processos de formulação e implementação das políticas públicas (Theodoulou, 1995).

A legislação é um elemento central que transita entre o final da etapa de adoção de uma política pública e o início da implementação (Salinas, 2012). As leis desempenham um papel importante, pois materializam as escolhas feitas nos estágios anteriores e estabelecem os parâmetros para a execução das políticas; no entanto, “normas jurídicas não constituem o único, e por vezes tampouco o mais importante, instrumento a afetar o processo de implementação de uma política pública” (Salinas, 2012, p. 24).

Mesmo que uma política tenha sido proposta e uma lei tenha sido aprovada, a implementação depende da interação entre diversos fatores (Kingdon, 1994). Os atores governamentais (executivo, legislativo, servidores públicos) e não-governamentais (grupos de interesse, especialistas, mídia) influenciam diretamente como uma lei será aplicada (Hume, 2009; Lotta, 2021). Além disso, a criação de leis também pode ser um reflexo de uma convergência de interesses e pressões externas, como as demandas da opinião pública ou de grupos organizados (Kingdon, 1994).

A implementação de políticas públicas é um processo complexo que envolve mais do que a mera execução de normas, sendo permeado por dimensões sociais, culturais e morais (Lotta, 2021). Os burocratas de nível de rua (BNR¹) desempenham papel fundamental nesse processo, pois sua atuação não se limita à aplicação de regras, mas inclui julgamentos normativos que influenciam diretamente os resultados materiais e simbólicos das políticas

¹ Os burocratas de nível de rua, segundo Lotta (2021), desempenham um papel central na implementação das políticas públicas. Eles são os agentes que interagem diretamente com os cidadãos, como professores, policiais, médicos e assistentes sociais. Esses profissionais exercem certo grau de discricionariedade em suas decisões diárias, sendo influenciados por recursos disponíveis, características pessoais, normas institucionais e demandas sociais.

(Salinas, 2012; 2013; Lotta; Kirschbaum, 2022). Esses julgamentos, frequentemente realizados em contextos de recursos escassos, exigem que os burocratas adaptem criativamente as normas às situações concretas que enfrentam, mobilizando valores e categorias que impactam a inclusão ou exclusão de usuários (Lotta, 2021).

As políticas sociais estruturam a categorização dos cidadãos com base em critérios de elegibilidade, tipos de benefícios e serviços acessíveis, o que resulta em um processo de construção de identidades institucionais (Lotta; Kirschbaum, 2022).

Este processo é operacionalizado pelos BNR, que, ao lidarem com situações cotidianas, interpretam e criam categorias de implementação, muitas vezes influenciadas por estereótipos e características pessoais, como identidade, gênero e raça (Lotta; Kirschbaum, 2022). Essa prática cotidiana de categorização materializa as classificações definidas pelas normas e regulamentos, adaptando-as às realidades e especificidades dos cidadãos atendidos (Lotta; Kirschbaum, 2022).

O momento da implementação é um espaço de construção de cidadania, no qual as decisões alocativas não apenas determinam o acesso a bens e serviços, mas também reforçam ou desafiam desigualdades sociais (Zacka, 2017, apud Lotta, 2021). Nesse sentido, a análise da atuação dos burocratas e dos critérios que utilizam para categorizar usuários é essencial para compreender como as políticas públicas se materializam na prática e como podem ser aprimoradas para promover maior justiça e equidade (Lotta, 2021).

Portanto, o processo de introdução de uma política na agenda pública e sua implementação envolve não apenas a criação de leis, mas também “obstáculos de ordem política, jurídica e cultural” (Salinas, 2012, p. 221). As leis são um ponto de partida para a implementação, mas o sucesso dessa implementação depende de como diversos fatores se interrelacionam e da influência dos atores envolvidos no processo (Kingdon, 1994; Lotta, 2021; Lotta; Kirschbaum, 2022).

3.2 Contexto Normativo da Educação Inclusiva

A trajetória da educação inclusiva tem sido construída ao longo do tempo, com marcos internacionais que moldaram e ampliaram esse direito fundamental. Em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou que a educação é um direito de toda pessoa, estabelecendo uma base sólida para a inclusão

educacional. Porém, apesar de avanços, ainda restavam desafios significativos para garantir esse direito de forma plena (Ciabatari *et al*, 2024). Em 1993, as Normas das Nações Unidas sobre a Igualdade de Oportunidades para as Pessoas com Deficiência reforçaram a importância de integrar as pessoas com deficiência no sistema educacional, promovendo a igualdade de oportunidades (ONU, 1993).

No ano seguinte, a Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) destacou o papel das escolas comuns no combate às atitudes discriminatórias e na construção de uma sociedade inclusiva, defendendo que a educação de qualidade deveria estar acessível a todas as crianças, independentemente de suas capacidades. Essa abordagem foi determinante para que países como o Brasil começassem a implementar políticas educacionais inclusivas, ampliando as oportunidades para alunos com necessidades especiais (Arruda; Dikson, 2018).

Mais tarde, em 2006, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU reafirmou o direito à educação inclusiva, reforçando que os sistemas educacionais deveriam ser acessíveis a todos, com adaptações razoáveis para atender às necessidades individuais. A Convenção propôs também medidas de apoio individualizadas para promover o desenvolvimento acadêmico e social das pessoas com deficiência, consolidando as bases para um sistema educacional mais inclusivo e equitativo (ONU, 2006).

Além das convenções já citadas, outros documentos garantiram a evolução uma rede ampla de normativas sobre a educação inclusiva para pessoas com deficiência, a exemplo da Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU, 1989) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 4 que estabelece como meta assegurar uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade, promovendo oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos (ONU, 2015).

Esses documentos internacionais, ao enfatizarem a inclusão e a igualdade no acesso à educação, estabeleceram diretrizes que influenciaram diretamente as políticas educacionais em diversos países. Nesse contexto, o Brasil acompanhou essa evolução, adotando um conjunto de leis e normas que reforçam o compromisso com a educação inclusiva, assegurando o direito de todos os alunos, especialmente aqueles com deficiência, ao ensino no sistema regular de educação.

Segundo o Ministério da Educação (Brasil, 2008), o atendimento às pessoas com deficiência no Brasil remonta ao período imperial, com a criação de instituições como o Instituto Benjamin Constant (1854) e o Instituto Nacional de Educação dos Surdos (1857). Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) garantiu o direito à educação

para pessoas "excepcionais", embora sem estabelecer um sistema adequado, mantendo a segregação em classes especiais (Brasil, 2008).

A mudança de paradigma ocorreu apenas com a Constituição Federal de 1988, que consolidou a educação como um direito universal, e determinou que o Estado deveria oferecer Atendimento Educacional Especializado (AEE) nas escolas regulares (Arruda; Dikson, 2018; Brasil, 1988; Ferraz; Medeiros; Costas, 2019).

Em 1996, a LDBEN foi reformulada, estabelecendo que os sistemas de ensino deveriam adaptar currículos, métodos e recursos para atender às necessidades dos alunos com deficiência (Brasil, 1996). A partir de 1999, o Conselho Nacional de Educação (CNE) adotou medidas que ampliaram a inclusão, como a Resolução CNE/CEB nº 4, que tratou da educação profissional inclusiva, e o Parecer CNE nº 13/2009, que orientou sobre práticas pedagógicas inclusivas (Brasil, 1999; 2009).

A promulgação do Decreto nº 7.611, em 2011, regulamentou a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), reforçando a implementação do AEE nas escolas regulares (Brasil, 2011). Além disso, a Lei nº 12.764/2012, assegurou os direitos das pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e a adaptação pedagógica necessária para sua inclusão (Brasil, 2012).

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabeleceu metas para a ampliação da oferta de educação especial inclusiva, reafirmando a necessidade de garantir o acesso de alunos com deficiência ao sistema regular de ensino (Brasil, 2014). Em 2023, o Parecer CNE nº 50 atualizou as diretrizes da educação especial, ampliando a acessibilidade e a inclusão escolar para alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades (Brasil, 2024). Este parecer foi homologado pelo Ministério da Educação (MEC) em novembro de 2024.

A legislação, no entanto, é apenas o ponto de partida para a implementação dessas políticas. Ela por si só não garante a inclusão. O sucesso depende da interação contínua entre diversos atores e fatores; é crucial que todos os envolvidos se comprometam a adaptar as estruturas educacionais e as práticas pedagógicas, assegurando um ambiente inclusivo que atenda às necessidades de todos os alunos (Salinas, 2012; Kingdon, 1994).

3.3 O Público-Alvo da Educação Inclusiva

A inclusão social, especialmente na educação, tornou-se uma prioridade global no século XX, com o objetivo de criar uma sociedade mais justa e igualitária (Silva; Gil, 2019). Conforme evidenciado na sessão anterior, a educação inclusiva encontra respaldo em documentos internacionais que reforçam a necessidade de garantir educação para **todos**, com ênfase na inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais no ensino regular, estabelecendo a responsabilidade dos Estados na implementação de políticas inclusivas e assegurando igualdade de oportunidades (UNESCO, 1994; ONU, 2006; ONU, 2015).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 também prevê que **todos** os cidadãos têm direito à igualdade de condições de acesso e permanência na escola, bem como à garantia de um padrão de qualidade na educação (Brasil, 1988, art. 206, I e VII). Assim, a educação inclusiva deve ser entendida como um direito de **todos** os estudantes, independentemente de sua condição, garantindo-lhes participação plena nas atividades escolares e acesso equitativo ao aprendizado (Silva; Gil, 2019).

Entretanto, a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que garante a igualdade a **todos** os cidadãos e assegura um padrão de qualidade na educação (Brasil, 1988, art. 206, I), prevê o Atendimento Educacional Especializado (AEE) apenas para pessoas com deficiência, excluindo, portanto, outros estudantes que também necessitam de apoio adicional para sua aprendizagem (Brasil, art. 208, III; Panta, 2017).

Isso implica que o AEE, conforme estabelecido constitucionalmente, está focado exclusivamente em pessoas com deficiência, o que gera uma lacuna no atendimento a estudantes que, embora não se enquadrem nesse critério, também enfrentam dificuldades educacionais significativas em razão de condições individuais intrínsecas (Ferraz; Medeiros; Costas, 2019; Panta, 2017).

Por outro lado, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei nº 9.394/96), publicada oito anos após a Magna Carta, reforçou os princípios de igualdade de condições e padrão de qualidade na educação, utilizando o termo “educandos com necessidades especiais” para se referir aos alunos que devem receber o AEE. A mudança na terminologia — de “portadores de deficiência” ou “pessoas com deficiência” para “educandos com necessidades especiais” — ampliou o escopo do atendimento, incluindo não apenas deficiências físicas ou sensoriais, mas também outras necessidades educacionais que demandam suporte adicional na educação regular (Panta, 2017).

Sobre o conceito de educandos com necessidades especiais, a Resolução nº 02/2001 do Conselho Nacional de Educação (Brasil, 2001) definiu o seguinte:

Art. 5º Consideram-se educandos com necessidades educacionais especiais os que, durante o processo educacional, apresentarem: I - dificuldades acentuadas de aprendizagem ou limitações no processo de desenvolvimento que dificultem o acompanhamento das atividades curriculares, compreendidas em dois grupos: a) aquelas não vinculadas a uma causa orgânica específica; b) aquelas relacionadas a condições, disfunções, limitações ou deficiências; II – dificuldades de comunicação e sinalização diferenciadas dos demais alunos, demandando a utilização de linguagens e códigos aplicáveis; III - altas habilidades/superdotação, grande facilidade de aprendizagem que os leve a dominar rapidamente conceitos, procedimentos e atitudes (Brasil, 2001, p. 2).

Conforme as diretrizes do CNE (Brasil, 2001, Resolução nº 02/2001), a educação especial é destinada a estudantes com necessidades educacionais especiais, por meio de uma proposta pedagógica que assegura recursos e serviços específicos. Esses serviços complementam, suplementam ou, em alguns casos, substituem o ensino regular, promovendo a escolarização e o desenvolvimento das potencialidades desses alunos em todas as etapas da educação básica. Para viabilizar esse atendimento, os sistemas de ensino organizam setores específicos de educação especial, com recursos humanos, materiais e financeiros adequados (Brasil, 2001, Resolução nº 02/2001, art. 3º).

Em 2008, foi publicada a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), elaborada por um grupo técnico instituído pela Portaria nº 555/2007 e apresentada ao Ministro da Educação em 7 de janeiro daquele ano (Brasil, 2008). De acordo com o documento:

Na perspectiva da educação inclusiva, a **educação especial** passa a constituir a proposta pedagógica da escola, definindo como seu **público-alvo os alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação**. Nestes casos e outros, que implicam em **transtornos funcionais específicos**, a educação especial atua de forma articulada com o ensino comum, **orientando para o atendimento às necessidades educacionais especiais desses alunos**.

[...] **Dentre os transtornos funcionais específicos estão: dislexia, disortografia, disgrafia, discalculia, transtorno de atenção e hiperatividade, entre outros**.

As definições do público alvo (*sic*) devem ser contextualizadas e não se esgotam na mera categorização e especificações atribuídas a um quadro de deficiência, transtornos, distúrbios e aptidões. Considera-se que as pessoas se modificam continuamente transformando o contexto no qual se inserem. Esse dinamismo exige uma atuação pedagógica voltada para alterar a situação de exclusão, enfatizando a importância de ambientes heterogêneos que promovam a aprendizagem de todos os alunos. (Brasil, 2008, p. 14-15, grifo nosso).

Dessa forma, o AEE, segundo o PNEEPEI e a Resolução nº 02/2001 do CNE, seria um serviço complementar dentro do conceito mais amplo da Educação Especial e da Educação Inclusiva (Brasil, 2008; Brasil, 2001).

Essa realidade foi modificada com a publicação do Decreto Federal nº 7.611/2011 e da Lei nº 12.796/2013, que estabeleceram que o público-alvo da Educação Especial inclui pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação (AH/SD) (Brasil, 2011, art. 1º, §1º; 2013, art. 58). Como consequência, Educação Especial e o Atendimento Educacional Especializado passaram a ser tratados como sinônimos. A distinção entre as duas abordagens foi comprometida, o que levou à sobreposição de suas funções e à falta de clareza quanto ao atendimento a alunos com necessidades específicas dentro do sistema educacional.

Com a Política Nacional de Educação Especial, na Perspectiva da Educação Inclusiva - PNEEPE (BRASIL, 2008), o público-alvo passou a ser apenas estudantes com deficiências (física, sensorial, mental ou intelectual), altas habilidades/superdotação e transtornos globais do desenvolvimento, desconsiderando os estudantes com dificuldades de aprendizagem. Desse modo, toda a legislação que envolve a Educação Inclusiva passou a ter foco apenas nas pessoas público-alvo da referida política (Ferraz; Medeiros; Costas, 2019, p. 15).

Nesse cenário, a Lei 14.254, de 30 de novembro de 2021, surge como um avanço importante, ao garantir o **Acompanhamento Integral** (AI) aos educandos com dislexia, Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) ou outro transtorno de aprendizagem (Brasil, 2021).

A esses alunos, quando as alterações influenciarem no desenvolvimento da leitura e da escrita, ou instabilidade na atenção, repercutindo na aprendizagem, deve ser assegurado o acompanhamento específico direcionado à sua dificuldade, da forma mais precoce possível, pelos seus educadores no âmbito da escola na qual estão matriculados e podem contar com apoio e orientação da área de saúde, de assistência social e de outras políticas públicas existentes no território (Brasil, 2021, art. 3º). Já o seu Art. 2º, determina que:

As escolas da educação básica das redes pública e privada, com o apoio da família e dos serviços de saúde existentes, devem garantir o cuidado e a proteção ao educando com dislexia, TDAH ou outro transtorno de aprendizagem, com vistas ao seu pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, com auxílio das redes de proteção social existentes no território, de natureza governamental ou não governamental (Brasil, 2021, art. 2º).

Diante do exposto, para promover o pleno desenvolvimento dos educandos, as escolas devem contar com o apoio não apenas da família, mas também dos serviços de saúde e das

redes de proteção social, sejam elas governamentais ou não governamentais, que atuam no território onde a escola está localizada (Brasil, 2021).

O foco está na ideia de que as escolas devem atuar de forma integrada com outras instituições e serviços que possam oferecer suporte, criando um ambiente de cuidado e apoio contínuo. Além disso, destaca-se a importância da colaboração entre diferentes setores da sociedade, como a saúde e as redes de apoio social, para que o aluno com transtornos de aprendizagem tenha condições de superar suas dificuldades e se desenvolver plenamente em todas as esferas de sua vida.

Figura 1 - Público-alvo da Educação Inclusiva

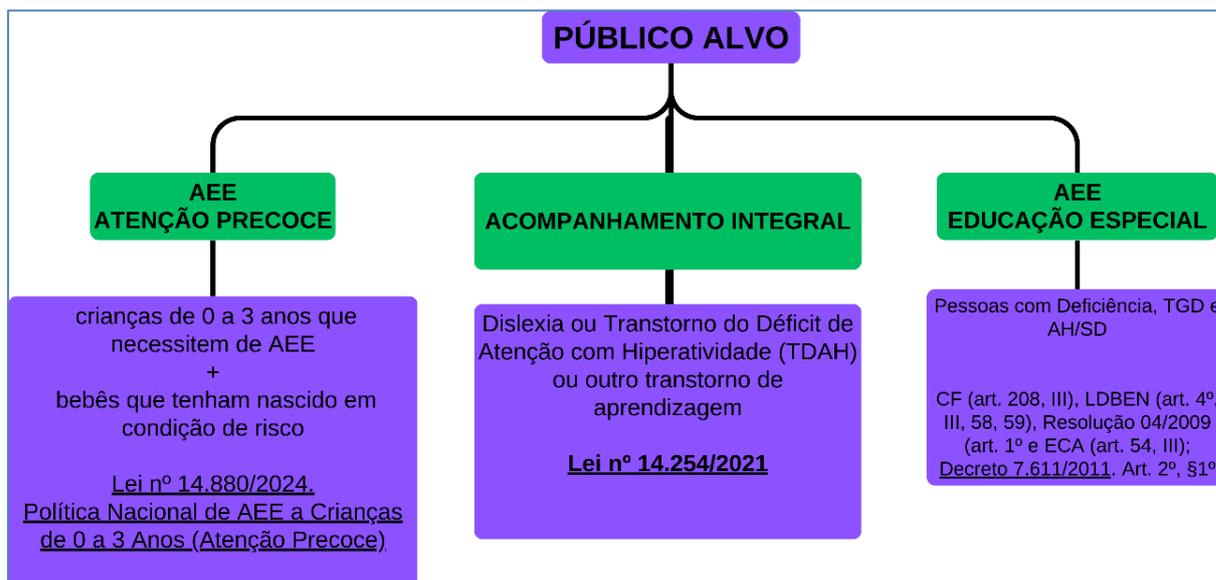


Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025)

Em 04 de junho de 2024, foi publicada a Lei nº 14.880/2024 que alterou a [Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016](#) (Marco Legal da Primeira Infância), para instituir a Política Nacional de Atendimento Educacional Especializado a Crianças de Zero a Três Anos (Atenção Precoce) e para determinar prioridade de atendimento em programas de visitas domiciliares a crianças da educação infantil apoiadas pela educação especial e a crianças da educação infantil com sinais de alerta para o desenvolvimento (Brasil, 2024, art. 1º).

Com base na legislação vigente e na literatura apresentada, concluímos que há um marco normativo abrangente que assegura políticas públicas educacionais específicas para os seguintes grupos de escolares:

Figura 2 - Grupos Escolares com Necessidades Educacionais Especiais



Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

O presente estudo tem como foco os alunos com Necessidades Educacionais Especiais (NEE), abrangendo dois grupos principais: aqueles que são público-alvo do Atendimento Educacional Especializado (AEE), incluindo estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação (AH/SD) e os que necessitam de Acompanhamento Integral (AI) para garantir acesso e permanência na educação, como alunos com transtornos de aprendizagem ou outras dificuldades que requerem suporte pedagógico contínuo.

3.4 Identificação dos Alunos com Necessidades Educacionais Especiais

Gu (2019) examinou as políticas públicas relacionadas a distúrbios de aprendizagem (*Learning Disabilities* - LD) nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Suécia. O foco foi entender como essas políticas lidam com a identificação precoce, o financiamento adequado e a integração social e profissional de indivíduos com LD.

Nos Estados Unidos, a Lei *Individuals with Disabilities Education Act* (IDEA, da sigla em inglês) passou a permitir a identificação mais precoce dos distúrbios de aprendizagem ao eliminar o requisito de “discrepância severa” entre habilidade intelectual e desempenho acadêmico, que atrasava o diagnóstico (Gu, 2019). Além disso, o modelo *Response to*

Intervention (RTI) é amplamente utilizado para identificar alunos com dificuldades antes de um diagnóstico clínico formal. O RTI envolve triagens universais e intervenções em níveis escalonados, começando com apoio no ambiente escolar antes de recorrer a avaliações mais formais. Esse modelo é eficaz para intervenções personalizadas e precoces (Gu, 2019).

No Canadá, a província de Ontário implementou políticas como o *Policy/Program Memorandum No. 8*, que estabelece procedimentos claros para identificar e apoiar estudantes com LDs, incluindo a exigência de triagens precoces nas escolas (Gu, 2019).

O artigo conclui que os Estados Unidos e o Canadá apresentam modelos eficazes de identificação precoce e intervenção, com o uso de RTI e programas de planejamento educacional que priorizam a personalização do suporte. Além disso, para a autora, os educadores precisam desempenhar papéis maiores na identificação de DA, e a política governamental deve facilitar esse papel (Gu, 2019).

No Brasil, de acordo com o documento técnico (Projeto nº 914BRZ1060), elaborado pelo Ministério da Educação e UNESCO (Brasil; UNESCO, 2022), há preocupação dos profissionais do AEE com a identificação do público-alvo da Educação Especial (PAEE)

[...] demonstra-se uma intensa preocupação dos profissionais do AEE quanto a questões relativas à área da saúde, equipe multidisciplinar e principalmente a assuntos relativos ao diagnóstico médico (laudos) dos estudantes com deficiência, TEA e altas habilidades ou superdotação.

Quanto ao diagnóstico médico dos estudantes da educação especial, os profissionais evidenciam a orientação estadual e/ou municipal da obrigatoriedade do laudo médico para que os estudantes possam frequentar o AEE, dado esse que preocupa os profissionais, uma vez que alunos sem laudo médico ficam excluídos dos atendimentos (Brasil; UNESCO, 2022, p. 109).

O documento ressalta que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI) adota uma abordagem biopsicossocial para a avaliação da deficiência, conforme estabelecido em seu Artigo 2º. Esse modelo considera não apenas os aspectos clínicos, mas também os fatores sociais e contextuais que impactam a vida das pessoas com deficiência, no entanto, implementação efetiva de tais avaliações nos contextos educacionais ainda está em progresso (Brasil; UNESCO, 2022).

Segundo a Nota Técnica nº 04/2014/MEC/SECADI/DPEE, não se pode considerar imprescindível a apresentação de laudo médico ou diagnóstico clínico para a matrícula de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação (MEC, 2014).

Para realizar o AEE, cabe ao professor que atua nesta área, elaborar o Plano de Atendimento Educacional Especializado – Plano de AEE, um “documento comprobatório de

que a escola, institucionalmente, reconhece a matrícula do estudante público-alvo da educação especial e assegura o atendimento de suas especificidades educacionais” (MEC, 2014, p.3). Essa diretriz reflete o caráter pedagógico do AEE, que se diferencia de atendimentos clínicos por focar no apoio educacional e na promoção da inclusão escolar, sem demandar comprovações de caráter médico para viabilizar o acesso a esse atendimento especializado (MEC, 2014).

De acordo com a Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNDPD, 2019 apud Brasil; UNESCO, 2022), os desafios relacionados à avaliação da deficiência incluem:

Maioria das avaliações são baseadas em diagnósticos exclusivamente em diagnósticos de doenças, agravos e sequelas (CID) não estão de acordo com a Convenção e com a LBI;
Processos de avaliação heterogêneos, parâmetros distintos para cada órgão ou política; Pessoas com deficiência precisam ir a diferentes equipamentos públicos para ter reconhecimento de sua condição;
Ônus para pessoas com deficiência e para o estado, retrabalho, desperdício de recursos, rotinas e procedimentos pouco eficientes, ultrapassados e onerosos;
Projetos de lei visando o reconhecimento de diagnósticos e patologias como deficiência, sem a necessidade de avaliação da funcionalidade (Brasil; UNESCO, 2022, p. 112).

A identificação de alunos público-alvo da Educação Especial (PAEE) enfrenta desafios significativos, uma vez que não existe um protocolo claro para orientá-la. Isso confere autonomia ao profissional do Atendimento Educacional Especializado (AEE) na elaboração de seu planejamento, mas também resulta em práticas heterogêneas entre escolas (Fontoura; Sardagna, 2021).

Para as autoras, a exigência de laudos médicos como critério para acesso ao AEE persiste em muitos contextos escolares, apesar de contrariar as orientações normativas. Esse cenário reflete desafios estruturais no sistema educacional, que ainda se baseia em lógicas excludentes, delimitando os alunos entre os considerados "normais" e "anormais", o que compromete os princípios de inclusão e igualdade no ambiente escolar (Fontoura; Sardagna, 2021).

Além disso, a apresentação de um diagnóstico clínico no contexto da Educação Especial pode ser interpretada de duas maneiras: de um lado, como um recurso para desenvolver estratégias que atendam às necessidades do estudante; de outro, como um fator que pode gerar preconceito e exclusão, limitando as práticas educativas (Christmann; Pavão, 2018).

Por outro lado, Fontenele et al (2023), afirmam que, embora a legislação não exija o laudo médico, o diagnóstico clínico é considerado por vários autores essencial para a inclusão escolar de alunos com deficiências, devendo ser integrado ao processo pedagógico de forma colaborativa com educadores e profissionais da saúde. A falta de diagnóstico pode resultar em práticas pedagógicas inadequadas e prejudicar o aprendizado, sendo necessário que o educador tenha conhecimento prévio do diagnóstico para intervenções eficazes. Além disso, a avaliação deve ser realizada por educadores e complementada por profissionais de saúde, garantindo adaptações curriculares significativas (Fontenele et al, 2023).

Pletsch e Paiva (2018), ao analisarem os desafios enfrentados pelas redes de ensino na identificação do público-alvo da Educação Especial, com ênfase nos alunos com deficiência intelectual, afirmam que, apesar de a Nota Técnica nº 4/2014 dispensar a obrigatoriedade do laudo médico para o atendimento pedagógico, as escolas continuam a solicitá-lo com frequência. Isso ocorre porque gestores e professores, mesmo com experiência, sentem-se inseguros quanto ao diagnóstico ou confirmação de uma deficiência apenas com base em suas avaliações pedagógicas (Pletsch e Paiva; 2018).

As autoras também apontam a dificuldade em diferenciar deficiência intelectual de dificuldades de aprendizagem, o que resulta em um número elevado de alunos sendo indicados para o Atendimento Educacional Especializado (AEE). Essa situação é agravada pela falta de capacitação docente e de critérios objetivos, o que leva à inclusão no AEE de estudantes cujas dificuldades têm origem em fatores externos, como condições socioeconômicas desfavoráveis, fome, violência ou vulnerabilidade social (Pletsch; Paiva, 2018).

Os resultados sinalizaram três questões principais. **A primeira se refere à incipiente experiência de se avaliar alunos de uma maneira pedagógica** nas Redes de Ensino pesquisadas. O processo de avaliação e identificação de alunos com deficiência intelectual é subjetivo, apesar das discussões sobre o assunto estarem tomando corpo, no sentido de que se encontrem caminhos mais coerentes com as especificidades das demandas locais. Destacamos também a **forte influência do modelo médico nas práticas avaliativas e pedagógicas**. Aqui um dos aspectos que chamou muita atenção é a indicação, por parte dos professores, de um número elevado de alunos com dificuldades para acompanhar a turma como se fossem alunos com deficiência intelectual. Esse aspecto indica que, de maneira geral, **as práticas de identificação dos alunos da Educação Especial ainda revelam a intenção mais de se atenuar problemas de turmas regulares do que incluir os alunos de fato**. Esse tipo de prática, mesmo que não intencional, culpabiliza o aluno e isenta a escola da responsabilidade sobre o fracasso escolar (Pletsch e Paiva, 2018, p. 1050, grifo nosso).

Diversos estudos também comprovam a importância de utilizar instrumentos confiáveis e proporcionar capacitação aos professores para a identificação e intervenção precoce em casos

de deficiências, TGD, dislexia, Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) e outros Distúrbios Específicos de Aprendizagem (DEA).

O diagnóstico precoce é essencial para uma inclusão efetiva, permitindo intervenções adequadas e a adaptação de educadores e pais ao processo (Tada et al., 2012; Heredero, 2010; França; Barbato, 2009; Silva et al., 2019; Luz et al., 2017, apud Fontenele et al., 2023).

Fritsch, Silva e Sanchez (2021) investigaram a eficácia de uma triagem para identificar precocemente alunos da primeira série em risco de dislexia, utilizando o teste de Indicadores Dinâmicos de Habilidades Básicas de Alfabetização. Os autores reforçam que instrumentos de identificação precoce, aliados a estratégias pedagógicas adequadas, podem auxiliar na detecção de alunos que não atingem o desempenho esperado já no primeiro ano escolar. Segundo os autores, quanto mais cedo a dislexia for detectada e abordada com estratégias adequadas, menores serão as dificuldades enfrentadas pelos alunos ao longo do processo de aprendizagem. Ressalta-se, contudo, que essa identificação precoce requer educadores capacitados para reconhecer os sinais de dislexia e implementar estratégias eficazes (Fritsch; Silva; Sanchez, 2021).

De forma complementar, Inácio, Oliveira e Santos (2018) apontam que alunos com transtornos como dislexia e TDAH apresentam desempenho significativamente inferior aos alunos sem dificuldades de aprendizagem em diversos testes cognitivos. Esse desempenho mais baixo está associado a déficits cognitivos, como a memória prejudicada, que afeta o processamento de informações e, conseqüentemente, o aprendizado (Inácio; Oliveira; Santos, 2018).

Além disso, os autores ressaltam que, apesar de existirem recursos como as Salas de Recursos Multifuncionais, onde esses alunos recebem atendimento especializado, muitos deles não são adequadamente avaliados por uma equipe multidisciplinar. Isso resulta em diagnósticos inconclusivos e na falta de planejamento eficaz das atividades pedagógicas, o que agrava as dificuldades de aprendizagem (Inácio; Oliveira; Santos, 2018).

Embora o aprendizado seja um processo natural, ele resulta de uma atividade mental complexa, que envolve pensamento, percepção, emoções, memória, habilidades motoras, mediação e conhecimentos prévios, entre outros fatores (Souza; Silva, 2017). “As dificuldades podem incidir de fatores externos ou mesmo emocionais, desta forma, é importante que as causas sejam encontradas” (Souza; Silva, 2017, p. 56).

O “não aprender” pode estar relacionado a diferentes aspectos e identificar as origens da defasagem na aprendizagem inclui investigar se as dificuldades estão vinculadas a questões

como falta de motivação, exaustão, desorganização familiar, transtornos ou deficiências (Souza; Silva, 2017).

Segundo um estudo realizado por Silva e Capellini (2013), que investigou o desempenho de 40 estudantes do ensino fundamental, divididos em dois grupos (20 com transtorno de aprendizagem e 20 sem transtornos), estudantes com transtorno de aprendizagem apresentaram desempenho inferior nas habilidades de leitura, escrita, velocidade de processamento e memória de trabalho fonológica. A conclusão da pesquisa aponta para uma “limitação no desempenho linguístico desses escolares, principalmente nos aspectos que envolvem o processamento auditivo e visual da informação e o acesso à informação” (Silva; Capellini, 2013, p. 9). Isso significa que os estudantes com transtorno de aprendizagem enfrentam dificuldades durante o processo de aprendizagem que devem ser consideradas no contexto educacional.

Todos esses estudos evidenciam a importância de instrumentos confiáveis para a identificação e intervenção precoce em casos de deficiências, dislexia e outros distúrbios específicos de aprendizagem. A detecção precoce dessas condições, por meio de testes e avaliações adequadas, é fundamental para reduzir as dificuldades enfrentadas pelos alunos ao longo de sua trajetória escolar.

Além disso, a utilização de estratégias pedagógicas direcionadas e a implementação de práticas inclusivas contribuem significativamente para o sucesso acadêmico e o bem-estar dos estudantes, promovendo uma educação mais equitativa e acessível.

De acordo com a UNESCO (2020, p. 4, [tradução nossa]), “em 10 países de baixo e médio rendimento, as crianças com deficiência tinham 19% menos probabilidade de atingir a proficiência mínima em leitura do que as crianças sem deficiência”. Dessa forma, um aluno que não consegue acompanhar as atividades realizadas em sala de aula, seja na escrita, nos cálculos, na leitura ou em outras tarefas que exigem concentração e acompanhamento constante, pode estar enfrentando dificuldades de aprendizagem ou ter alguma deficiência. Identificar as causas dessas dificuldades escolares requer uma intervenção especializada.

A Pesquisa Alfabetiza Brasil, realizada pelo Inep em 2023, estabeleceu o padrão nacional de alfabetização ao final do 2º ano do ensino fundamental. Com base nesse critério, foram propostas metas anuais para que todos os estados e municípios atinjam a totalidade das crianças alfabetizadas até 2030. Quatorze estados brasileiros (dos vinte e quatro que tiveram suas notas divulgadas) apresentaram o percentual de alunos alfabetizados abaixo da média nacional, ou seja, menor que 56% (INEP, 2024).

Os alunos, frequentemente, não são adequadamente avaliados, sendo, em muitos casos, rotulados, o que dificulta uma identificação precisa (Panta, 2017):

Dentro da escola, na maioria das vezes, o aluno com problemas de aprendizagem não é atendido, não é olhado, não é entendido em sua condição ou dificuldades. Muitos destes alunos apresentam, concomitantemente, problemas de comportamento e por isso ocorre a chamada rotulação do mesmo, impedindo que supere suas dificuldades ou que seja compreendido e avaliado de maneira diferente em função de alguma dificuldade ou transtorno (Panta, 2017, p. 18).

Segundo a literatura relacionada, portanto, no Brasil, a falta de avaliação multidisciplinar e a dependência excessiva de diagnósticos clínicos prejudicam a identificação precisa e precoce das dificuldades de aprendizagem. Isso compromete a eficácia da Educação Especial e a personalização do ensino, principalmente em contextos em que as dificuldades dos alunos são tratadas sem uma análise completa das causas.

4 METODOLOGIA

A metodologia adotada para o desenvolvimento desta pesquisa envolveu uma abordagem multifacetada, visando uma análise abrangente sobre a implementação das políticas públicas de Educação Inclusiva no Brasil. Inicialmente, foi realizado um mapeamento e organização dos principais dispositivos legais que regulamentam a Educação Inclusiva, com foco na legislação federal vigente, oferecendo um embasamento jurídico para o estudo.

Além disso, foram aplicados questionários, com o objetivo de obter uma visão geral e preliminar do cenário atual, abrangendo as perspectivas de diferentes atores envolvidos na implementação da educação inclusiva. A construção do instrumento de coleta de dados foi fundamentada em três pilares principais: os temas emergentes identificados nas entrevistas preliminares, a literatura especializada sobre inclusão educacional e as disposições legais vigentes, garantindo que as questões abordadas fossem representativas das questões-chave do contexto da pesquisa.

Adicionalmente, foi realizado um levantamento de dados sobre alunos do 2º Ano do Ensino Fundamental, composto por uma amostra de 565 estudantes provenientes de 10 municípios. A seleção dos alunos foi feita de forma proporcional e equilibrada, garantindo uma análise comparativa entre os grupos, considerando as diferenças contextuais e os desafios enfrentados por cada município em relação à implementação das políticas de Educação Inclusiva.

Essa combinação metodológica permitiu uma análise rica e diversificada, contemplando tanto os aspectos legais quanto as realidades locais, e proporcionando uma compreensão aprofundada dos processos de inclusão educacional no Estado de São Paulo.

4.1 Dispositivos Legais por Categorias Temáticas

O levantamento realizado nesta etapa teve como foco a análise da legislação brasileira relacionada à Educação Inclusiva, sem incluir a legislação específica dos Estados e Municípios.

O objetivo foi mapear e organizar os principais dispositivos legais que regulamentam a inclusão escolar de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades/superdotação (AH/SD) e, de maneira mais ampla, alunos com necessidades educacionais especiais.

Para o levantamento das normas pertinentes ao tema, inicialmente, foi realizada uma pesquisa utilizando o seguinte comando: "Relacionar as normas (leis e regulamentos) federais que tratam dos seguintes temas: 'Atendimento Educacional Especializado', 'Educação Especial', 'Educação Inclusiva', 'Educação para todos', 'Acompanhamento Integral', 'Necessidades Educacionais Especiais', 'Inclusão Educacional', 'Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade', dislexia, 'Deficiência de Aprendizagem'. Relacionar por leis e não por temas."

Após a busca inicial, realizamos uma leitura analítica das normas, seguida de uma triangulação com a literatura. Esse processo permitiu uma compreensão mais profunda das diretrizes e normativas que orientam a implementação das políticas públicas de inclusão.

A legislação foi então agrupada de acordo com os seguintes temas centrais: público-alvo, os protocolos de identificação, serviços intersetoriais e multidisciplinares, capacitação de profissionais, planos educacionais (PEI e PAEE), controle de permanência e as peças de planejamento, como financiamento e gestão educacional.

Dessa forma, o levantamento das normas proporcionou um panorama abrangente das políticas que garantem o acesso de todos os estudantes com necessidades educacionais especiais às diversas modalidades e níveis de ensino, com a devida atenção ao acompanhamento integral de suas necessidades.

A compreensão dessas normas proporcionou um panorama essencial para a avaliação da implementação das políticas públicas voltadas à educação inclusiva. Foi com base nesta

estrutura legislativa e na triangulação com a literatura mapeada que foram elaborados os questionários e definidos os critérios que constituíram os objetos de pesquisa e as demais metodologias empregadas, permitindo uma análise aprofundada da efetividade das políticas públicas e da prática educativa nos municípios.

4.2 Metodologia de Elaboração e Aplicação do Questionário: Procedimentos e Técnicas

O questionário foi desenvolvido com o objetivo de proporcionar uma visão abrangente sobre o cenário educacional nos municípios selecionados, destacando a percepção de gestores e outros profissionais atuantes nos setores educacionais em relação à identificação, avaliação e atendimento de alunos com dificuldades de aprendizagem. A construção do instrumento de pesquisa foi embasada em dois pilares principais: os temas emergentes da literatura especializada em inclusão educacional e as disposições legais vigentes.

4.2.1 Seleção da Amostra e Fundamentação Metodológica

A seleção da amostra foi orientada pelos dados da Pesquisa Alfabetiza Brasil, realizada pelo INEP em 2023, no contexto do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (INEP, 2024b). Esse programa, lançado em junho de 2023, estabelece um compromisso colaborativo entre a União, Estados e Municípios para garantir a alfabetização de todas as crianças brasileiras até o final do 2º ano do ensino fundamental, além de recuperar as aprendizagens de alunos do 3º, 4º e 5º anos afetadas pela pandemia (MEC, 2025).

No Estado de São Paulo, dos 645 municípios existentes, 627 foram avaliados pelo INEP. Desses, 268 municípios apresentaram um percentual de alfabetização abaixo da média nacional, que foi de 56% de crianças alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental (MEC, 2024).

A utilização das notas da Avaliação Criança Alfabetizada como critério de seleção da amostra foi baseada nos estudos que sugerem que localidades com baixo desempenho em alfabetização podem enfrentar dificuldades adicionais na identificação de alunos com necessidades educacionais especiais (NEE), limitando a eficácia e efetividade das Políticas

Públicas Educacionais (Fritsch; Silva; Sanchez, 2021; Inácio; Oliveira; Santos, 2018; Silva; Capellini, 2013).

4.2.2 Recorte da Amostra

A escolha da região de governo do Estado de São Paulo selecionada para a aplicação dos questionários e para a realização das entrevistas fundamenta-se na viabilidade metodológica e na representatividade dos municípios analisados.

A pesquisa qualitativa exige o acesso a informações detalhadas sobre a implementação das políticas educacionais nos municípios, incluindo dados administrativos e entrevistas com gestores e profissionais da educação. A proximidade da pesquisadora com a região selecionada facilitou esse processo, reduzindo barreiras logísticas e possibilitando uma abordagem mais aprofundada da realidade local. Conforme Ortega e Silva (2016), a disponibilidade de fontes confiáveis e acessíveis é um critério essencial para a seleção de campo na pesquisa qualitativa, garantindo a robustez dos dados coletados.

Além disso, Flick (2009) destaca que, tanto no nível micro quanto no nível macro, a amostragem dos casos deve ser capaz de representar a relevância do fenômeno estudado, considerando as experiências e o envolvimento dos participantes. Nesse sentido, a seleção não se restringe à noção clássica de amostragem, podendo adotar métodos intencionais, como a escolha de casos extremos ou desviantes, casos tipicamente representativos, casos distintos ou casos sensíveis.

Tabela 1 - Municípios da Região de Governo da amostra

Id. Município	Percentual de alunos alfabetizados	Id. Município	Percentual de alunos alfabetizados
A.	44,4	Q.	67,0
B.	47,9	R.	70,6
C.	48,4	S.	71,4
D.	51,8	T.	73,0
E.	53,0	U.	75,1
F.	53,2	V.	76,0
G.	53,9	W.	77,7
H.	54,1	X.	78,5
I.	54,7	Y.	79,1
J.	56,3	Z.	79,9
K.	59,3	AA.	80,0
L.	59,5	BB.	81,6
M.	60,0	CC.	91,4

Id. Município	Percentual de alunos alfabetizados	Id. Município	Percentual de alunos alfabetizados
N.	60,1	DD.	98,0
O.	64,2	EE.	-
P.	66,8		

Fonte: Adaptado de SEADE (s.d) e INEP (2024b). Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Segundo o INEP (2024b), os resultados foram divulgados apenas para os municípios que atingiram, pelo menos, 70% de participação. No caso da região de governo selecionada como amostra, apenas um Município não teve a nota publicada.

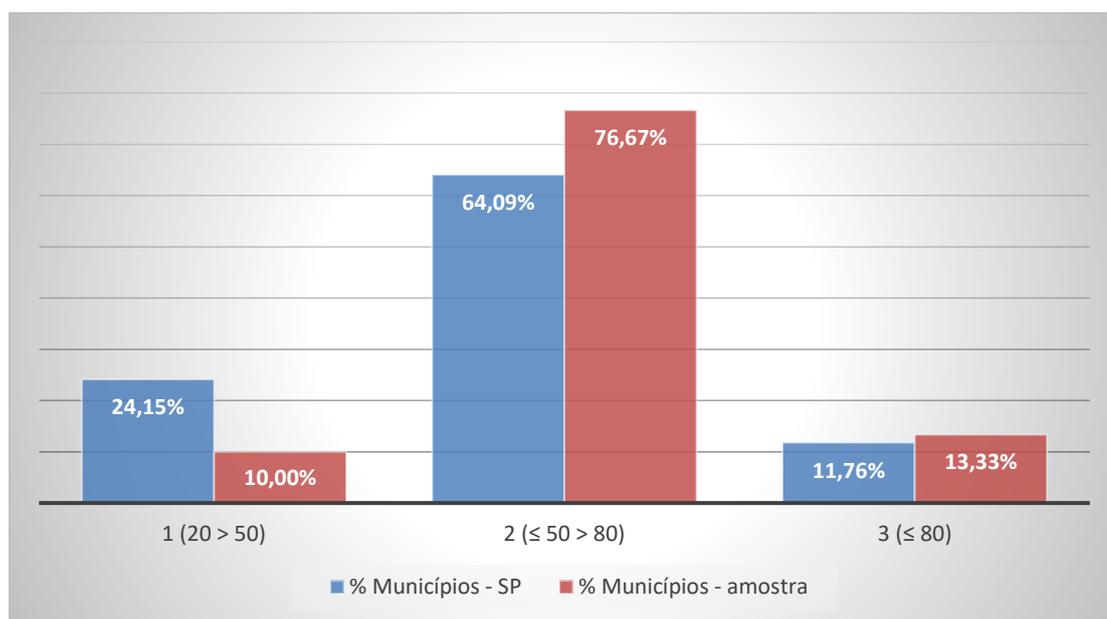
4.2.3 *Ampliação da Pesquisa para o Estado de São Paulo*

Estratificamos as notas dos Municípios da amostra e do Estado de São Paulo. O primeiro estrato compreende os municípios com percentual de alfabetização inferior a 50% (Inep, 2024b). O segundo estrato abrange os municípios com percentuais iguais ou superiores a 50% e inferiores a 80%. Por fim, o terceiro estrato engloba os municípios com percentuais de alfabetização iguais ou superiores a 80%. Encontramos os seguintes quantitativos:

Tabela 2 – Municípios por estrato da amostra vs. Estado de São Paulo

Estrato	Quantidade de Municípios - SP	% Municípios - SP	Quantidade de Municípios - amostra	% Municípios - amostra
1 (20 > 50)	150	24,15%	03	10,00%
2 ($\leq 50 > 80$)	396	64,09%	23	76,67%
3 (≤ 80)	76	11,76%	4	13,33%
Total	622	100%	30	100%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Gráfico 1 - Estratos da Região da amostra e do Estado de São Paulo

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

A análise gráfica revela uma sub-representação de municípios no estrato 1 (20% < 50%) na região da amostra quando comparada ao Estado de São Paulo como um todo. Essa discrepância sugere a possibilidade de particularidades regionais que influenciam negativamente os indicadores de alfabetização nesse estrato específico.

Diante dessa evidência, optou-se por ampliar o escopo da pesquisa, incluindo os 08 municípios do Estado com os menores percentuais de alfabetização. Foram incluídos os seguintes Municípios:

Tabela 3 - Municípios de outras Regiões de Governo/Administrativas incluídas

ID. MUNICÍPIO	REGIÃO DE GOVERNO/ADM	PC_ALUNO_ALFABETIZADO
FF.	Ribeirão Preto	23,9
GG.	Tupã	28,6
HH.	Adamantina	30,0
II.	1ª Grande São Paulo	31,7
JJ.	Assis	32,1
KK.	Jales	32,4
LL.	1ª Grande São Paulo	32,6
MM.	Jaú	32,8

Fonte: Adaptado de SEADE (s.d) e INEP (2024b). Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Dessa forma, o total de questionários encaminhados foi o seguinte, considerando a soma da região da amostra aos municípios com menores percentuais de alfabetização:

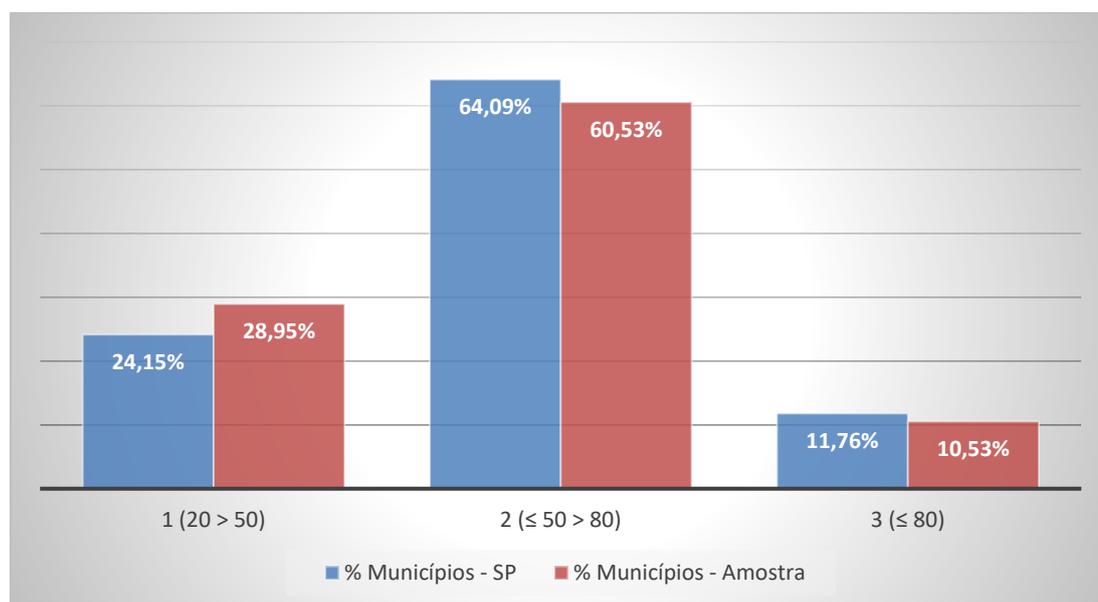
- a) Estrato 1 ($20 > 50$): 11 municípios.
- b) Estrato 2 ($\leq 50 > 80$): 23 municípios.
- c) Estrato 3 (≤ 80): 4 municípios.

Tabela 4 - Municípios do Estado de São Paulo vs. % dos municípios da Amostra

Estrato	Quantidade de Municípios - SP	% Municípios - SP	Quantidade de Municípios - Amostra	% Municípios - Amostra
1 ($20 > 50$)	150	24,15%	11	28,95%
2 ($\leq 50 > 80$)	398	64,09%	23	60,53%
3 (≤ 80)	73	11,76%	4	10,53%
Total	621	100%	38	100,00%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Gráfico 2 - % dos Municípios do Estado de São Paulo vs. % dos municípios da Amostra



Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Conforme Garg, Ambika e Pachori (2024), a utilização de estimadores de calibração sob amostragem estratificada proporcional contribui para a precisão das estimativas ao incorporar informações auxiliares no processo de amostragem.

Dessa forma, ao ajustar a amostra a um nível aceitável por meio da amostragem estratificada proporcional e calibrada, é possível ampliar os resultados para o estado de São Paulo, garantindo que cada subgrupo populacional esteja representado de maneira proporcional.

Esse procedimento reduz vieses e assegura que a seleção dos casos seja suficientemente representativa, possibilitando uma análise mais abrangente e fundamentada sobre o fenômeno estudado. Assim, a adoção desse método favorece a precisão na inferência dos resultados, refletindo com maior fidelidade as características essenciais da população analisada.

4.2.4 Processo de Coleta

O processo de coleta de dados foi estruturado em etapas para garantir uma maior diversidade de participantes e maximizar a representatividade da amostra. Inicialmente, o questionário foi enviado por e-mail às Secretarias Municipais de Educação, buscando atingir Secretários Municipais de Educação (SME)².

Para aumentar a taxa de resposta e esclarecer possíveis dúvidas, foi realizado contato telefônico com esses representantes reforçando a importância do preenchimento do questionário e oferecendo suporte.

Num segundo momento, reconhecendo a necessidade de incluir outras perspectivas além das fornecidas pelos SME, foram enviados e-mails adicionais a outros atores do sistema educacional (demais profissionais da educação – DPE). Essa estratégia visou diversificar os perfis dos respondentes, permitindo a inclusão de diretores de escolas, coordenadores pedagógicos, professores e outros profissionais que atuam diretamente no sistema educacional municipal.

De acordo com Lotta (2021), pesquisas estão provando que os DPE (atuando como burocratas nível de rua) têm impactado no aumento ou diminuição das desigualdades sociais, “dado o modo como eles julgam cada situação e avaliam o que os usuários merecem” (Dubois, 2010; Maynard-Moodie; Musheno, 2012, apud LOTTA, 2021, p. 09), por isso a importância de inseri-los na pesquisa.

² Para fins deste estudo, consideramos Secretários Municipais de Educação (SME) todos os gestores responsáveis pela administração das políticas educacionais no âmbito municipal, independentemente da nomenclatura adotada pela estrutura administrativa de cada município, incluindo Diretores Municipais de Educação e Diretores de Departamento de Educação.

4.2.5 Taxa de Respostas e Tratamento dos Dados

A distribuição dos respondentes por cargo/função demonstra a diversidade de perspectivas capturadas na pesquisa, com predominância de SME (18) e professores da rede municipal (18). Outros profissionais da área, como diretores de escola, coordenadores e membros de conselhos municipais, também contribuíram com suas respostas (20), totalizando 56 respostas.

Tabela 5 - Respostas recebidas por Cargo/Função na Educação

Qual a função que desempenha no Setor de Educação?	Respostas
Diretor de Escola, coordenador ou função Administrativa na Educação Municipal	9
Membro do Conselho Municipal de Educação	1
Nenhuma das Anteriores	6
OUTROS	3
Presidente do Conselho Municipal de Educação	1
Professor da Rede Municipal	18
Secretário ou Diretor do Departamento Municipal de Educação	18
Total Geral	56

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025)

Os **SME** (um de cada Município) estão distribuídos nos seguintes estratos:

Tabela 6 - Taxa de Respostas dos SME por Estrato

Estrato	Quantidade da amostra	Quantidade de respostas de SME	Taxa de respostas de SME
1 (20 > 50)	11	09	81,82%
2 ($\leq 50 > 80$)	23	08	34,78%
3 (≤ 80)	4	01	25,00%
Total	38	18	47,37%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

A coleta de dados envolveu o envio de questionários a 38 Secretarias Municipais de Educação, com 18 respostas recebidas, resultando em uma taxa de resposta de 47,37%. Embora esse índice seja inferior ao desejado em estudos que buscam generalizações mais amplas, que é de 50% (Babbie, 2015), ele é considerado aceitável em pesquisas exploratórias no campo das

ciências sociais, especialmente quando voltadas para grupos ocupacionais específicos e de alta demanda, como gestores educacionais (Groves et al., 2009).

Além disso, as respostas recebidas refletem predominantemente as perspectivas dos SME dos Municípios do Estrato 1, que apresentaram percentuais de alfabetização entre 20% e 50%. Dessa forma, apesar da menor participação nos outros estratos, os resultados capturam de maneira consistente a realidade dos municípios com maiores desafios.

A concentração de respostas no Estrato 1 permite direcionar a pesquisa para áreas que demandam maior atenção, tornando a predominância desses dados uma oportunidade para identificar problemas críticos e propor intervenções mais eficazes. Embora a menor adesão dos outros estratos represente uma limitação, ela não compromete o propósito exploratório do estudo.

Além do mais, para ampliar a diversidade de perspectivas e reduzir possíveis vieses, questionários também foram enviados a outros profissionais da área da educação (Demais Profissionais da Educação - DPE). A inclusão dessas respostas contribuiu para enriquecer e ampliar a abrangência dos dados. A distribuição dos demais respondentes nos estratos é apresentada a seguir:

Tabela 7 - Taxa de Respostas dos DPE por Estrato

Estrato	Quantidade de respostas de DPE	Quantidade de Municípios
1 (20 > 50)	2	2
2 ($\leq 50 > 80$)	35	8
3 (≤ 80)	1	1
Total	38	11

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Entre os municípios cujos SME não responderam, cinco tiveram participação dos DPE. O total de respostas desses profissionais foi 28, sendo 17 de professores. Isso demonstra que, apesar da ausência das Secretarias, houve um nível considerável de engajamento de outros agentes educacionais.

Tabela 8 - Respostas dos DPE dos municípios cujos SME não responderam

Estrato	Id.Município sem resposta SME	Total de Respostas DPE	Quantidade Respostas Professores
1 (20 > 50)	DD	1	1

2 ($\leq 50 > 80$)	H	11	7
2 ($\leq 50 > 80$)	M	5	4
2 ($\leq 50 > 80$)	U	10	4
3 (≤ 80)	X	1	1
Total	05	28	17

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

O Estrato 2 ($\leq 50 > 80$) concentrou a maior quantidade de respostas de DPE, com 26 das 28 respostas totais (92,9%). Isso sugere que, mesmo sem a participação institucional das Secretarias de Educação, profissionais da rede nesses municípios tiveram interesse em contribuir.

4.2.6 *Estratégia Metodológica para Análise dos Dados*

Para a análise dos dados, as respostas foram organizadas em dois grupos distintos:

O **primeiro grupo**, composto por 18 Secretários Municipais de Educação (SME), reflete a visão estratégica e administrativa da educação nos municípios. Esse grupo é de especial importância, pois os SME têm um papel direto na formulação e implementação de políticas educacionais e possuem um entendimento mais abrangente sobre os desafios enfrentados no nível municipal.

O **segundo grupo**, formado por demais profissionais da educação (DPE), oferece uma perspectiva mais operacional e prática da realidade escolar. A maioria dos respondentes desse grupo são professores (18), o que enriquece a análise, pois permite entender como as políticas educacionais e os desafios enfrentados são vivenciados nas salas de aula. A contribuição dos diretores de escola, coordenadores e membros de conselhos municipais amplia a compreensão sobre a dinâmica escolar, as interações entre gestão, comunidade e ensino.

As respostas dos DPE foram tratadas como um recurso secundário, com o objetivo de verificar se havia convergência ou divergência em relação às percepções dos SME. Essa abordagem metodológica (análise comparativa por grupos) permitiu que fosse consideradas diferentes perspectivas sem comprometer a integridade dos resultados. Embora as respostas dos DPE tenham sido úteis para enriquecer a discussão e identificar nuances nos dados, as

conclusões principais se basearam nas respostas dos SME, devido à sua maior precisão e representatividade estratégica.

Além disso, a validação dos dados foi complementada por uma análise das informações sobre 565 alunos, que foram levantadas por meio de planilhas estruturadas. Esses dados adicionais, que serão explicados adiante, permitiram uma verificação mais robusta das informações coletadas e garantiram uma compreensão mais profunda sobre as informações fornecidas pelos SME e confirmadas (ou não) pelos DPE. Dessa forma, a combinação dos questionários com as análises detalhadas dos alunos forneceu uma base mais sólida para interpretar os resultados e reforçar a precisão das conclusões da pesquisa.

4.3 Levantamento de Dados Quantitativos sobre o Perfil Educacional de Alunos do 2º Ano do Ensino Fundamental

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2024a), o indicador Criança Alfabetizada revela o percentual de estudantes matriculados no 2º ano do ensino fundamental com o padrão nacional de alfabetização, estabelecido pela pesquisa Alfabetiza Brasil (INEP, 2024a).

A coleta de dados foi planejada para abranger aspectos essenciais da educação inclusiva, incluindo a exigência do Laudo Médico (LM) para matrícula no AEE, a disponibilidade de recursos e a qualificação dos profissionais envolvidos. Além disso, buscou-se investigar possíveis fatores que contribuem para a Defasagem de Aprendizagem (DA), com foco na identificação das causas do baixo rendimento dos alunos indicados pelos professores como apresentando essa condição.

Para garantir respostas objetivas e padronizadas, foi elaborada uma planilha estruturada para captar informações sobre indicadores-chave, como a existência de laudo diagnóstico, matrícula no AEE, utilização de Sala de Recurso Multifuncional, Plano Educacional Individualizado (PEI) e acesso a outras formas de assistência e suporte pedagógico (Apêndice A). Esse instrumento foi direcionado aos municípios que haviam participado da etapa inicial do questionário, permitindo uma análise mais aprofundada das práticas adotadas.

A amostra analisada é composta por alunos provenientes de **10 municípios**, distribuídos igualmente entre os dois estratos definidos. O **Estrato 1**, que abrange municípios com notas inferiores a 50, inclui **5 municípios** e **252 alunos**. Já o **Estrato 2**, formado por **5 municípios**

com notas entre 50 e 80, é representado por **313 alunos**. Assim, os **565 estudantes** foram selecionados de forma proporcional e equilibrada entre os dois grupos, garantindo uma análise comparativa fundamentada nas diferenças contextuais entre os municípios de cada estrato.

Tabela 9 - Distribuição dos Estudantes por Estrato

Estrato	Faixa de Notas	Qtde. Municípios	Qtde. Alunos	% Total da Amostra
1	> 50	5	252	44,6%
2	≤ 50 > 80	5	313	55,4%
Total		10	565	100,0%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

A priorização dos Estratos 1 e 2 reflete critérios metodológicos consolidados que recomendam direcionar os esforços de pesquisa para grupos que ofereçam maior abrangência de dados e diversidade nas condições avaliadas (SILVA et al., 2021). Essa abordagem busca fornecer uma visão detalhada das condições educacionais em diferentes contextos de desempenho, contribuindo para o entendimento das políticas públicas de educação inclusiva no estado de São Paulo.

4.4 Garantia de Confidencialidade e Ética na Coleta de Dados

Dado o contexto das eleições municipais de 2024, uma preocupação central dos participantes foi garantir que os municípios não fossem expostos e que as respostas não fossem utilizadas para fins políticos ou eleitorais. Para atender a essa sensibilidade, foram adotadas medidas rigorosas de confidencialidade e proteção dos dados coletados.

No próprio questionário aplicado (Apêndice B: preâmbulo e questão 01), foi explicitado que o nome do município não seria divulgado sob nenhuma circunstância, permanecendo em sigilo absoluto. Essa garantia buscou reforçar a confiança dos participantes e assegurar que suas identidades e a dos municípios envolvidos não fossem associadas aos resultados da pesquisa.

Além disso, foi assumido o compromisso de divulgar os resultados de forma consolidada, exclusivamente em meios acadêmicos e científicos, sem identificação de Secretarias, Diretorias ou outras Instituições Participantes. Essa política de anonimato foi formalizada no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice C), que destacou que

os dados seriam utilizados apenas para fins acadêmicos, preservando a privacidade dos envolvidos.

Para proteger dados sensíveis relacionados às crianças, foi incluída uma cláusula adicional no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, determinando a exclusão da coluna que identificava os alunos (coluna C da planilha). Após essa exclusão, os dados foram encaminhados de forma anônima, assegurando o sigilo e a proteção das informações sensíveis. Essa medida foi adotada em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), que estabelece diretrizes para o tratamento de dados pessoais, especialmente no que se refere à proteção de informações sensíveis.

Com essas precauções, o Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos (CEPH/FGV) aprovou a coleta de dados, tanto pelo questionário quanto pela planilha em Excel (Apêndice D - Parecer). Essa aprovação atesta que os procedimentos adotados atendem aos requisitos éticos, garantindo a privacidade dos participantes e a segurança das informações.

O compromisso com a confidencialidade, o anonimato e o uso exclusivo dos dados para fins científicos foram fundamentais para a autorização da coleta e para a preservação dos direitos dos participantes durante todo o processo de pesquisa. Dessa forma, os municípios foram identificados exclusivamente por letras maiúsculas (A, B, C, etc.) em todas as análises e apresentações dos resultados. Essa abordagem visa assegurar que nenhuma localidade seja reconhecida ou associada diretamente aos dados coletados, respeitando as sensibilidades éticas e normativas da pesquisa. Essa estratégia também facilita a organização e a interpretação dos resultados, permitindo comparações claras entre os diferentes estratos sem comprometer a privacidade dos participantes.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

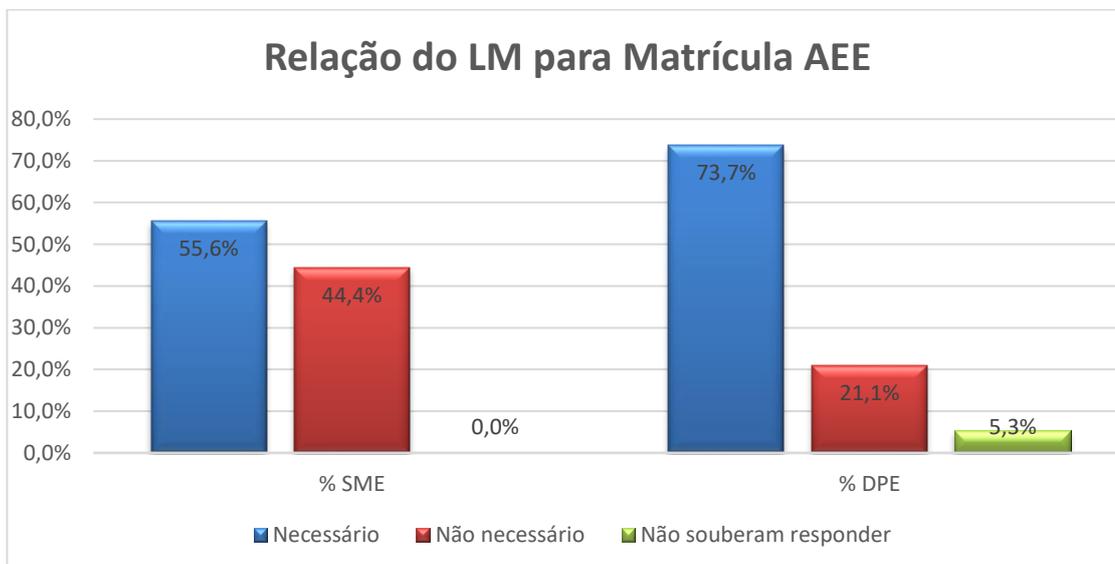
Este capítulo apresenta uma análise detalhada dos principais achados obtidos por meio da análise documental, questionários e planilhas. O objetivo é compreender a implementação e os desafios das políticas de inclusão escolar, com foco na exigência do Laudo Médico (LM) para a matrícula no Atendimento Educacional Especializado (AEE) e no acesso ao Acompanhamento Integral (AI).

A análise abrange a percepção dos Secretários Municipais de Educação (SME) e dos Demais Profissionais da Educação (DPE) sobre a necessidade do LM, a relação entre a matrícula no AEE e o acesso a recursos de inclusão escolar, a capacitação dos servidores municipais, e a formalização e divulgação de protocolos para a identificação e atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais (NEE). Os resultados revelam tendências, divergências e lacunas que impactam a efetividade das políticas de inclusão, oferecendo uma visão abrangente sobre o estado atual e os desafios enfrentados na prática educacional inclusiva.

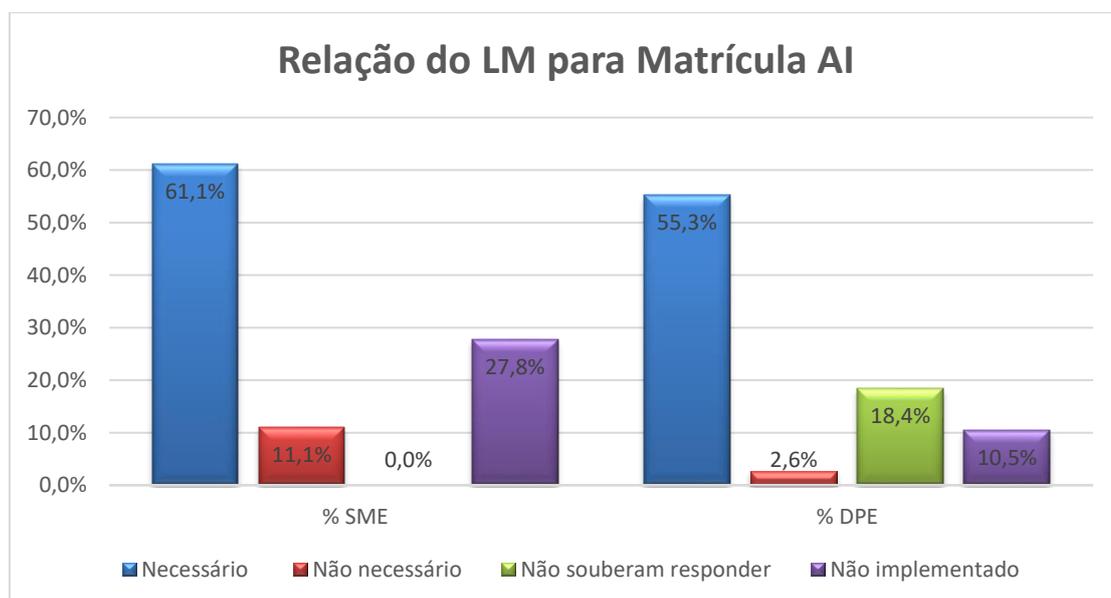
5.1 Exigência de Laudo Médico para Acesso ao Atendimento Educacional Especializado e ao Acompanhamento Integral

Por meio do questionário aplicado, buscou-se investigar a exigência do Laudo Médico (LM) como requisito para a matrícula de estudantes no Atendimento Educacional Especializado (AEE) e para o acesso ao Acompanhamento Integral (AI) previsto na Lei nº 14.254/2021. Para isso, os participantes responderam às seguintes perguntas:

- (1) O Laudo Clínico (diagnóstico emitido por profissional da Saúde) é necessário para que o aluno seja matriculado no Atendimento Educacional Especializado (AEE)?
- (2) O Laudo Clínico (diagnóstico emitido por profissional da saúde) é necessário para que o aluno receba o Acompanhamento Integral previsto na Lei nº Lei nº 14.254/2021?

Gráfico 3 - Percentual de Respostas sobre a exigência de LM para o AEE (01)

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Gráfico 4 - Percentual de Respostas sobre a exigência de LM para o AI (02)

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Ao comparar as respostas dos SME com as dos DPE, observa-se uma tendência geral de considerar LM como requisito obrigatório (documento necessário), tanto para a matrícula no AEE quanto para o AI. Ambos os grupos demonstram consenso quanto à necessidade do LM em ambas as situações. Embora haja algumas variações entre os grupos, a maioria de ambos enfatiza a percepção de que é amplamente considerado indispensável.

A análise das respostas dos 18 Secretários Municipais de Educação (SME) participantes do estudo revela que 55,6% (n=10) afirmaram exigir o LM para esse fim, enquanto 44,4% (n=8) consideram que a matrícula pode ocorrer sem essa exigência.

Os Demais Profissionais da Educação (DPE) apresentaram uma taxa ainda mais elevada de concordância com a exigência do LM: 73,7% (n=28) afirmaram que ele é necessário, enquanto 21,1% (n=8) declararam que a matrícula pode ocorrer sem essa exigência. Além disso, 5,3% (n=2) não souberam responder. Essa discrepância entre SME e DPE pode indicar diferenças de percepção sobre a aplicabilidade da normativa, sendo que os profissionais que atuam diretamente no atendimento educacional tendem a enxergar a formalização do diagnóstico como um requisito mais indispensável.

Sobre a exigência do LM para a oferta do Acompanhamento Integral (AI) observou-se que 61,1% (n=11) dos SME indicaram a necessidade do LM para a concessão do AI, enquanto 11,1% (n=2) afirmaram que essa exigência não se aplica. Além disso, 27,8% (n=5) informaram que o AI previsto na legislação ainda não foi implementado no município, evidenciando desafios na operacionalização da política pública.

Entre os DPE, 55,3% (n=21) afirmaram que o LM é necessário para o acesso ao AI, enquanto 10,5% (n=4) relataram que o serviço ainda não foi implementado. Apenas 2,6% (n=1) declararam que o LM não é exigido para esse fim, e 18,4% (n=7) não souberam responder. A proporção maior de respostas "não souberam responder" entre os DPE pode indicar um menor conhecimento sobre a regulamentação do AI em comparação com os SME, que são responsáveis diretos pela formulação e gestão das políticas educacionais municipais.

5.1.1 Laudo Médico (LM), Matrícula no AEE e o Atendimento a Alunos com Defasagem de Aprendizagem

Ao analisar a planilha com as informações dos alunos, constatou-se que entre as 565 crianças da amostra:

Tabela 10 - Distribuição dos Alunos Quanto à Apresentação de LM

Resposta para a pergunta: Possuem LM para deficiências ou transtornos?	Quantidade	% relação a Amostra
NÃO	540	95,58%
SIM	21	3,72%

Transferidos	4	0,71%
Total da Amostra	565	100,0%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Tabela 11 - Relação entre Laudo Médico (LM) e a Matrícula no AEE

Possuem LM (Sim/Não)	Resposta para a pergunta: Está matriculado no AEE?	Relação a Alunos LM x Matrícula no AEE
540 (NÃO)	00	0%
21 (SIM)	14	66,7%
4 (Transferidos)	-	-
Total da Amostra	565	100,0%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Embora a observação de que nenhum dos 540 alunos sem LM está matriculado no AEE esteja alinhada com as respostas dos Secretários Municipais de Educação (SME) e dos Demais Profissionais da Educação (DPE), que indicam uma prática de vincular o AEE exclusivamente a alunos com diagnósticos formalizados, a interpretação desses dados requer cautela. A ausência de matrícula pode tanto refletir a adequação das necessidades desses alunos às ofertas do ensino regular (eles não necessitam de adaptações escolares) quanto evidenciar possíveis lacunas na identificação de demandas que dependem de um diagnóstico formalizado.

Se fosse comprovado que esses 540 alunos sem LM não fazem parte do público-alvo do AEE, a exigência do LM como critério de acesso poderia estar alinhada com as diretrizes do atendimento especializado e com o perfil das demandas previamente identificadas. Contudo, é fundamental assegurar que os critérios de elegibilidade sejam baseados em avaliações detalhadas e fundamentadas, para evitar a exclusão indevida de alunos com necessidades educacionais específicas que não possuam diagnóstico formal.

Considerando que a planilha de dados dos alunos do segundo ano do ensino fundamental contém informações sobre a possível defasagem de aprendizagem dos estudantes, a análise foi direcionada a entender as medidas adotadas para os alunos sem LM, mas com Defasagem de Aprendizagem (DA)³. O objetivo foi verificar quais ações foram implementadas para atender

³ Este trabalho reconhece a importância das discussões sobre a definição e os critérios de caracterização da defasagem de aprendizagem, assim como os desafios relacionados à ausência de protocolos padronizados para avaliações. No entanto, neste momento, a análise se concentrará nas informações fornecidas pelas escolas sobre

às suas necessidades educacionais e se há estratégias alternativas de apoio, além do AEE, para esses alunos.

5.1.2 Por que partir dos alunos com Defasagem de Aprendizagem (DA)?

A escolha de partir dos alunos com Defasagem de Aprendizagem (DA) para a investigação justifica-se pelo fato de que a DA pode ser um indicativo de necessidades educacionais específicas (NEE). Embora nem todos os alunos com DA necessitem do Atendimento Educacional Especializado (AEE), estudos apontam que dificuldades persistentes na aprendizagem podem estar associadas a transtornos como dislexia e TDAH (Inácio; Oliveira; Santos, 2018), além de fatores emocionais, sociais e cognitivos (Souza; Silva, 2017).

Dessa forma, ao analisar esse grupo, busca-se compreender se há estudantes que poderiam se beneficiar do AEE, mesmo na ausência de um diagnóstico formal. Além disso, essa abordagem permite avaliar se as estratégias pedagógicas adotadas são suficientes para atender às demandas desses alunos e identificar possíveis lacunas na identificação e encaminhamento de casos que exigem suporte educacional especializado.

Com base nos dados analisados, dos 540 alunos sem LM, 206 foram apontados como apresentando DA. Esse dado levanta o questionamento: **Houve alguma investigação para identificar as possíveis causas da DA?**

Os dados revelaram que 115 desses 206 alunos (55,8%) não passaram por nenhuma forma de investigação que pudesse esclarecer as razões de suas dificuldades de aprendizagem.

os dados dos alunos, utilizando essas evidências para investigar as medidas adotadas para o atendimento dos alunos identificados com defasagem de aprendizagem, sem aprofundar nas questões conceituais e metodológicas.

Tabela 12 - Relação de alunos sem LM e DA

Categoria	Quantidade	Percentual (%) em relação aos alunos sem LM/DC com DA
Alunos sem LM com DA	206	100%
Alunos com DA que tiveram causas investigadas	86	41,75%
Alunos com DA que NÃO tiveram causas investigadas	115	55,83%
Sem resposta	5	2,43%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

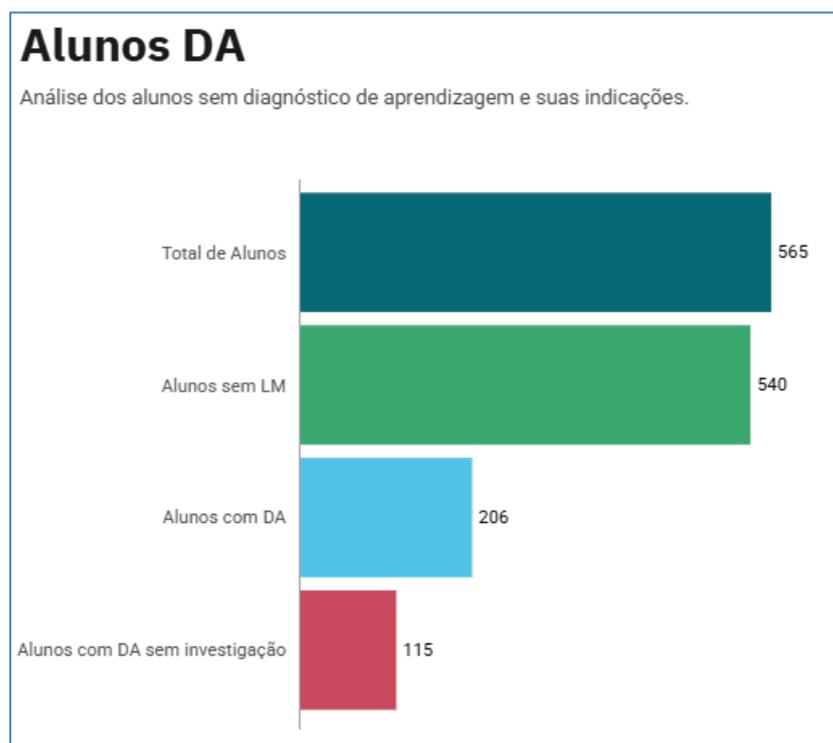
Esse achado reforça as lacunas apontadas por Inácio, Oliveira e Santos (2018), que destacam a ausência de avaliações adequadas como um dos principais entraves para o diagnóstico preciso e para o desenvolvimento de um planejamento pedagógico eficaz.

A seguir, o quadro resumo sintetiza as informações analisadas sobre os alunos, destacando os principais dados obtidos, como o total de alunos, a quantidade daqueles com DA, o número de alunos com DA que não passaram por investigação, e a proporção correspondente.

Tabela 13 - Quadro Resumo das Informações sobre os alunos

Descrição	Quantidade	% em relação ao total	Comentários
Total de alunos na amostra	565	100%	Total geral de alunos analisados.
Alunos sem LM	540	95,6%	Alunos que não possuem algum diagnóstico formalizado
Alunos com LM	21	3,7%	Alunos que possuem algum diagnóstico formalizado
Alunos transferidos/remanejados	4	0,7%	Impacto mínimo na amostra
Alunos com LM matriculados no AEE	14	2,5%	Maioria dos alunos com LM está no AEE, mas nem todos
Alunos com LM não matriculados no AEE	7	1,2%	Parte dos alunos diagnosticados não está no AEE
Alunos sem LM matriculados no AEE	0	0,0%	Nenhum aluno sem LM está no AEE
Alunos sem LM com DA	206	36,5%	Alunos com DA, mas que não possuem diagnósticos formalizados
Alunos com DA investigados quanto à causa	86	15,2%	Alunos com DA, cujas causas foram investigadas
Alunos com DA sem investigação da causa	115	20,4%	Alunos com DA que não foram submetidos a qualquer investigação para identificação das causas.

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Gráfico 5 - Alunos com DA sem investigação da(s) causa(s)

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Os dados analisados mostraram que de 206 alunos com DA, mais da metade (55,8%) não passou por nenhuma investigação quanto às causas de suas dificuldades, o que reforça as lacunas apontadas por autores como Inácio, Oliveira e Santos (2018) e Souza e Silva (2017). Essas lacunas evidenciam a necessidade de um sistema de avaliação mais robusto e integrado, capaz de identificar com precisão as demandas educacionais dos alunos e garantir o suporte necessário, seja por meio do AEE ou por outras estratégias pedagógicas.

5.2 Relação entre Matrícula no AEE e Acesso a Recursos de Inclusão Escolar

Após analisar a relação entre o Laudo Médico (LM) e a matrícula no Atendimento Educacional Especializado (AEE), esta seção aborda a correlação entre a matrícula no AEE e o acesso aos recursos de inclusão escolar, com o objetivo de identificar padrões de atendimento e lacunas na oferta desses serviços. A análise foi fundamentada nos questionários aplicados às Secretarias Municipais de Educação (SME) e aos Demais Profissionais da Educação (DPE), além dos dados dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental. O foco é compreender como a

matrícula no AEE se relaciona com o acesso aos recursos de inclusão escolar, oferecendo uma visão detalhada das práticas adotadas e das dificuldades enfrentadas na implementação das políticas de inclusão.

5.2.1 Resultados dos Questionários

Os questionários aplicados tinham como objetivo investigar se a matrícula no AEE é um critério determinante para o acesso a planos e serviços educacionais inclusivos. Os resultados revelaram divergências na percepção dos gestores municipais e dos profissionais da educação sobre a relação entre a matrícula no AEE e a elaboração de planos educacionais individualizados.

- (1) Sobre o PAEE (Plano de Atendimento Educacional Especializado), a matrícula no AEE é condição para que o aluno com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação possua?
- (2) Sobre o PEI (Plano Educacional Individualizado), a matrícula no AEE é condição para que o aluno com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação possua?
- (3) Sobre o PEI (Plano Educacional Individualizado), todos os estudantes público-alvo do Acompanhamento Integral (dislexia, TDAH ou outros transtornos de aprendizagem) possuem?

Tabela 14 - Respostas sobre os Planos Educacionais

(1) Respostas sobre o PAEE	SME	DPE
Não sei	1	8
Não. Os alunos público-alvo do AEE possuem, mesmo os não matriculados no AEE	4	8
Os alunos não possuem PAEE	3	9
Sim. Apenas os alunos matriculados no AEE possuem.	10	13
(2) Respostas sobre o PEI	SME	DPE
Não sei	0	3
Não. Os alunos público-alvo do AEE possuem, mesmo os não matriculados no AEE	7	14
Os alunos não possuem PEI	2	3
Sim. Apenas os alunos matriculados no AEE possuem.	9	18
(3) Respostas sobre o PAEE para AI	SME	DPE
Apenas com laudo clínico atestando a condição do aluno	9	17

Mesmo sem laudo clínico, quando o aluno apresenta sintomas de transtorno de aprendizagem.	4	5
Não realizamos PEI para alunos com dislexia, TDAH ou outro transtorno de aprendizagem	4	3
Não sei (vazio)		7
	1	6
Total Geral de respostas	18	38

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025)

Sobre o PAEE (1),

- a) 55,5% dos SME e 34,2% dos DPE acreditam que apenas os alunos matriculados no AEE possuem esse plano.
- b) 22,2% dos SME e 21,1% dos DPE indicaram que os alunos público-alvo do AEE têm acesso ao PAEE independentemente da matrícula.
- c) 16,7% dos SME e 23,7% dos DPE afirmaram que os alunos não possuem PAEE.

Quanto ao PEI (2),

- a) 50% dos SME e 47,4% dos DPE afirmaram que apenas alunos matriculados no AEE possuem esse plano.
- b) 38,9% dos SME e 36,8% dos DPE indicaram que o PEI também é disponibilizado para alunos do público-alvo do AEE não matriculados.
- c) 11,1% dos SME e 7,9% dos DPE indicaram que os alunos não possuem PEI.
- d) 0% dos SME e 7,9% dos DPE declararam não saber sobre a existência do PEI.

No que tange Elaboração de PEI para o público-alvo do AI:

- a) 50% dos SME e 44,7% dos DPE só implementam o PEI mediante apresentação de laudo clínico.
- b) 22,2% dos SME e 13,2% dos DPE afirmaram que o PEI pode ser elaborado para alunos que apresentem sintomas de transtorno de aprendizagem, independentemente do laudo.
- c) 22,2% dos SME e 7,9% dos DPE indicaram que não realizam PEI para alunos com dislexia, TDAH ou outros transtornos de aprendizagem.
- d) 0% dos SME e 18,4% dos DPE declararam não saber sobre a elaboração do PEI.
- e) 5,6% dos SME e 15,8% dos DPE deixaram a resposta em branco.

A análise dos dados revela que, para muitos gestores municipais (SME) e profissionais da educação (DPE), a matrícula no Atendimento Educacional Especializado (AEE) é vista como um critério essencial para o acesso a planos educacionais individualizados, como o PAEE e o PEI, indicando uma relação direta entre matrícula e acesso a esses planos.

5.2.2 Resultado Análise dos Dados dos Alunos

Nesta etapa da pesquisa, foi analisada a amostra específica composta pelos 115 estudantes (extraídos do total de 565 alunos) com os seguintes critérios:

- a) Apresentam defasagem de aprendizagem (DA);
- b) Não possuem Laudo Médico (sem LM);
- c) Não estão matriculados no Atendimento Educacional Especializado (AEE);
- d) Não passaram por investigação sobre a causa da DA.

A escolha dessa amostra se justifica pela possibilidade de que alguns desses estudantes possam demandar suporte especializado, apesar de não possuírem um diagnóstico formal que os enquadre nos critérios atualmente estabelecidos para o AEE. Dessa forma, a análise busca compreender se a matrícula no AEE interfere no acesso a recursos de inclusão escolar e identificar eventuais lacunas no atendimento educacional de alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, mas não foram formalmente reconhecidos como público-alvo da Educação Especial.

Tabela 15 - Informações sobre os alunos sem matrícula no AEE (n=115)

Descrição	SIM	NÃO	% de acesso em relação aos 115 alunos
Utilizam Sala de Recurso Multifuncional	0	115	0%
Possui Plano Educacional Individualizado (PEI)	0	115	0%
Possui Professor de Apoio	0	115	0%
Recebe alguma outra assistência de Inclusão	0	115	0%
Participa de aulas de reforço	80	35	70%
É atendido pela Equipe Multidisciplinar que a equipe pedagógica entende necessária	01	114	1%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Tabela 16 - Informações sobre alunos com DA com matrícula no AEE (n=11)

Descrição	SIM	NÃO	% de acesso em relação aos 11 alunos
Utilizam Sala de Recurso Multifuncional	11	00	100%
Possui Plano Educacional Individualizado (PEI)	08	03	73%
Possui Professor de Apoio	05	06	45%
Recebe alguma outra assistência de Inclusão	04	07	36%
Participa de aulas de reforço	02	09	18%
É atendido pela Equipe Multidisciplinar que a equipe pedagógica entende necessária	04	07	36%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Os dados indicam que 100% dos alunos matriculados no Atendimento Educacional Especializado (AEE) acessam a Sala de Recurso Multifuncional, enquanto os estudantes sem matrícula não possuem esse acesso. Além disso, 72,7% dos alunos do AEE contam com Planos Educacionais Individualizados (PEI), recurso inexistente para aqueles fora do atendimento. O professor de apoio está disponível para 45,5% dos alunos no AEE, mas não atende estudantes sem essa matrícula. O atendimento por equipe multidisciplinar, embora essencial, é oferecido apenas a 36,4% dos alunos no AEE e a apenas 1% dos estudantes sem matrícula, evidenciando a limitação desse suporte. Outros serviços de assistência à inclusão também são restritos, alcançando apenas 36,4% dos estudantes no AEE e nenhum dos que não estão matriculados.

Em contrapartida, as aulas de reforço são mais acessíveis para alunos sem AEE, com 68% de participação, enquanto apenas 18% dos estudantes matriculados no AEE frequentam essas aulas, sugerindo que, para aqueles sem acesso ao atendimento especializado, o reforço escolar se torna a principal alternativa pedagógica.

5.3 Dados sobre Capacitação de Servidores Municipais

A formação continuada dos profissionais da educação é um fator determinante para a efetividade das políticas de inclusão escolar. Nesta seção, analisa-se a frequência e a efetividade das capacitações oferecidas nos últimos 12 meses, investigando se os profissionais da rede municipal de ensino têm acesso a formação específica para atuar na identificação e no atendimento dos estudantes que demandam suporte educacional especializado.

A análise dos dados busca compreender não apenas a oferta dessas formações, mas também a percepção dos servidores sobre sua aplicabilidade e alcance, evidenciando possíveis lacunas na preparação dos profissionais que atuam na linha de frente da educação inclusiva.

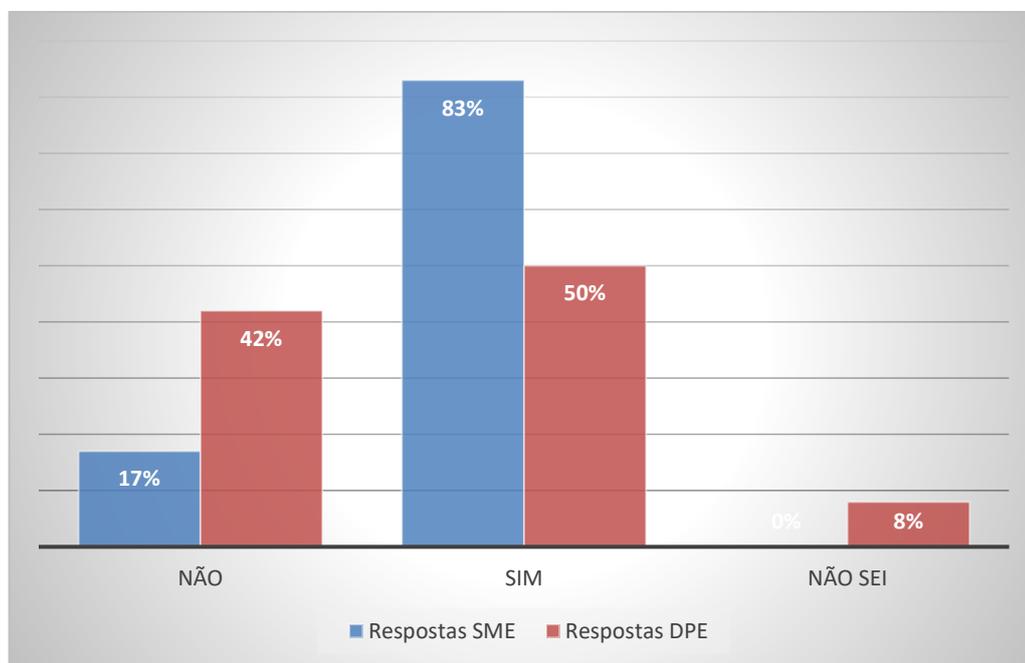
Para tanto, foi realizada a seguinte pergunta: O município ofereceu cursos relacionados a avaliações e intervenções em alunos público-alvo do AEE ou de outros transtornos específicos de aprendizagem?

Tabela 17 – Respostas Capacitações dos Servidores Municipais

O município ofereceu cursos relacionados a avaliações e intervenções em alunos público-alvo do AEE ou de outros transtornos específicos de aprendizagem?	Respostas SME	%	Respostas DPE	%
Não	3	17%	16	42%
Sim	15	83%	19	50%
Não sei	0	0%	03	8%
Total Geral	18	100%	38	100%

Fonte: Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Gráfico 6 - Respostas SME vs. DPE sobre Capacitações dos Servidores Municipais



Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

As respostas das Secretarias Municipais de Educação (SME), que representam a visão da gestão municipal, e dos demais profissionais da educação (DPE) revelam um possível

descompasso entre o que é planejado pela gestão e o que, de fato, chega aos servidores municipais. Enquanto 83% dos SME afirmam que cursos foram oferecidos nos últimos 12 meses, apenas 50% dos DPE confirmam essa oferta.

Por outro lado, 42% dos DPE afirmam que não houve capacitação, em contraste com apenas 17% dos SME, demonstrando que os primeiros percebem maior ausência das capacitações.

5.4 Dados sobre a Existência, Publicidade e Transparência dos Protocolos Municipais

Os dados analisados nesta sessão buscam investigar a existência (ou não) de protocolos formais que estabeleçam métodos de avaliação de alunos, passos (roteiros e fluxos) a serem seguidos desde a suspeita inicial até o diagnóstico efetivo (ou sua exclusão), diretrizes claras para a atuação conjunta de diferentes setores da administração municipal (ações intersetoriais). Além disso, investiga se esses documentos formalizados são amplamente divulgados, garantindo que todos os profissionais envolvidos tenham conhecimento sobre suas responsabilidades e sobre os procedimentos a serem seguidos.

As perguntas e respostas estão representadas nas tabelas que seguem:

Tabela 18 – Dados sobre formalização e divulgação de Protocolos Municipais

Quais são os métodos utilizados para avaliar se o aluno possui ou não DEFASAGEM NA APRENDIZAGEM?	Respostas SME	%	Respostas DPE	%
<u>Avaliação Informal</u> (observação do aluno em situações reais de aprendizagem para compreender seu comportamento, interações e desempenho. Cada escola ou professor faz sua própria análise. Não há avaliações padronizadas, nem metas municipais padronizadas).	8	45%	22	57%
<u>Avaliações Padronizadas</u> (as avaliações são padronizadas para a TODA a rede municipal e as metas mínimas são padronizadas)	4	22%	4	11%
<u>Critério de rendimento</u> (cada escola ou professor é responsável pela sua própria avaliação, porém, as metas mínimas são padronizadas)	6	33%	11	29%
Não Sei	-	0%	1	3%
Sobre a identificação de alunos público-alvo do AEE (pessoas com deficiência, TGD, AH/SD) e do Acompanhamento Integral (crianças com dislexia, TDAH ou outro transtorno de aprendizagem - Lei nº 14.254/2021): O município possui PROTOCOLOS escritos que detalham os passos (FLUXOS) a serem seguidos, desde a suspeita inicial até o diagnóstico efetivo (ou sua exclusão)? Esses protocolos são divulgados para todos os interessados?	Respostas SME	%	Respostas DPE	%

Estão formalizados e escritos, mas não são divulgados	9	50%	7	18%
Não	7	39%	21	55%
Não sei	1	6%	4	11%
Sim (estão formalizados e são divulgados)	1	6%	6	16%
Sobre ações intersetoriais (entre os diversos setores da Prefeitura Municipal) e multidisciplinares (que envolvem profissionais de diferentes áreas do conhecimento): o município possui PROTOCOLOS escritos que delineiam procedimentos, responsabilidades e competências de cada setor (como Educação, Saúde e Assistência Social) e de cada profissional para avaliação e intervenção em alunos que fazem parte do público-alvo do AEE ou que possuam transtornos de aprendizagem? Esses protocolos são divulgados?				
Estão formalizados e escritos, mas não são divulgados para todos os servidores e população	10	56%	6	16%
Não	8	44%	21	55%
Não sei	0	0%	8	21%
Sim (estão formalizados e são divulgados)	0	0%	3	8%
Total Geral	18	100%	38	100%

Fonte: Elaboração própria (Ciabatari, 2025).

Os dados revelam que a identificação da defasagem de aprendizagem ocorre majoritariamente por meio de avaliação informal, mencionada por 45% dos SME e 57% dos DPE. As avaliações padronizadas foram apontadas por 22% dos SME e 11% dos DPE.

Quanto à formalização dos protocolos para avaliação da defasagem escolar, 50% dos SME e 40% dos DPE indicam que existem documentos escritos, mas sem ampla divulgação. A ausência total de protocolos foi apontada por 20% dos SME e 33% dos DPE. Protocolos formalizados e divulgados são relatados por 30% dos SME e 27% dos DPE.

Sobre a existência de roteiros e fluxos pré-definidos (formalizados) para identificação de alunos que necessitam de AEE ou AI, 50% dos SME e 18% dos DPE indicam que há protocolos escritos, mas sem ampla divulgação. A inexistência de protocolos foi mencionada por 39% dos SME e 55% dos DPE, enquanto 6% dos SME e 16% dos DPE afirmam que os documentos são formalizados e divulgados. O desconhecimento sobre esses protocolos foi apontado por 6% dos SME e 11% dos DPE.

Em relação à articulação intersetorial, 56% dos SME informam que há protocolos escritos, mas sem ampla disseminação. A ausência de diretrizes estruturadas foi mencionada por 44% dos SME e 55% dos DPE. O desconhecimento sobre esses documentos aparece em 21% das respostas dos DPE, enquanto 8% dos DPE e nenhuma SME indicaram que os

protocolos são formalizados e amplamente divulgados. No total, 100% dos SME e 92% dos DPE apontam algum nível de deficiência na estruturação ou disseminação dessas diretrizes.

6 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos dados obtidos permite uma reflexão crítica sobre os desafios e avanços na implementação das políticas públicas de educação inclusiva, destacando a distância entre as diretrizes normativas e a realidade observada nos municípios. A partir dos achados, é possível identificar entraves que dificultam sua aplicação dessa política, especialmente no que se refere à identificação do público-alvo e à articulação entre os diferentes atores responsáveis pela implementação. Dessa forma, este capítulo busca confrontar os resultados da pesquisa com o referencial teórico, contribuindo para um entendimento mais aprofundado das lacunas e potencialidades do modelo atual.

6.1 Relação do Laudo Médico na (In)Exclusão Educacional

A investigação teve como ponto de partida a questão da exigência do laudo médico (LM) como requisito para o acesso à educação inclusiva.

Parte da literatura afirma que a solicitação do diagnóstico formal é realizada para identificar estudantes que escapam às normas socialmente constituídas (Fontoura; Sardagna, 2021). Professores ainda se referem a estudantes em situação de inclusão como “alunos com laudo”, expressando, inclusive, insatisfação com a presença desses alunos e justificando que eles alterariam uma suposta homogeneidade da turma (Franco; Neres, 2017; Scherer E Dal'igna, 2015).

Ocorre que, no Brasil, o LM não é obrigatório para a matrícula de estudantes no Atendimento Educacional Especializado (AEE) (MEC, 2014). Os processos avaliativos devem ser produzidos no contexto escolar, independentemente de quem os realize ou registre no Censo Escolar (Christmann; Pavão, 2018). Não há necessidade de laudo ou diagnóstico clínico para o ingresso de estudantes no AEE, sendo responsabilidade do professor especializado decidir

sobre o ingresso e a frequência do estudante, sem a obrigatoriedade do laudo (Bridi; Meirelles, 2014).

Nesse contexto, é fundamental compreender se o LM é, de fato, exigido para a inclusão na Educação Especial, pois isso influencia diretamente como os Municípios identificam o público-alvo da educação inclusiva. Essa informação pode afetar os critérios utilizados para a inclusão dos alunos no Censo Escolar e no AEE, impactando, assim, a efetividade dos processos de inclusão escolar. A maneira como essa exigência é tratada na prática escolar reflete diretamente na implementação e adequação dos serviços de educação inclusiva nos municípios.

Os dados obtidos neste trabalho destacam a importância do LM como requisito para a matrícula de estudantes no AEE e no Acompanhamento Integral (AI). Os resultados mostram que, tanto nas Secretarias Municipais de Educação (SME) quanto entre os Demais Profissionais da Educação (DPE), o LM é considerado um documento obrigatório para ambas as modalidades de atendimento, conforme evidenciado nos gráficos 03 e 04.

No caso do AEE, 55,6% dos SME e 73,7% dos DPE afirmaram exigir o LM para a matrícula. Para o AI, esse percentual foi ainda maior entre os SME (61,1%) e expressivo entre os DPE (55,3%). Esses achados sugerem que, apesar da existência de normativas que buscam ampliar o acesso à educação inclusiva, a exigência do LM ainda é amplamente adotada, podendo atuar como um critério de regulação do ingresso dos estudantes nesses serviços.

Além disso, verificaram-se diferenças na percepção dos respondentes sobre a exigência do LM entre o AEE e o AI. Enquanto os SME indicaram uma exigência ligeiramente maior para o AI (61,1%) do que para o AEE (55,6%), entre os DPE ocorreu o inverso: mais profissionais afirmaram ser necessário o LM para o AEE (73,7%) do que para o AI (55,3%). Essa discrepância pode indicar diferentes compreensões sobre a natureza dos serviços prestados e os critérios de elegibilidade adotados em cada contexto.

Por fim, os dados analisados demonstram que, embora a exigência do LM seja amplamente adotada, existem percepções divergentes entre os grupos consultados, o que pode refletir diferentes interpretações das normativas vigentes ou variações nas práticas adotadas pelos municípios. A elevada exigência do LM em ambos os contextos sugere que ele tem sido utilizado como critério de acesso ao AEE e ao AI, o que levanta a necessidade de um debate aprofundado sobre os impactos dessa exigência na inclusão educacional e no atendimento aos estudantes com necessidades educacionais específicas.

6.1.1 Defasagem de Aprendizagem e a Falta de Investigação de Suas Causas: Barreiras na Identificação de Necessidades Educacionais Especiais

O levantamento realizado com alunos do 2º ano do ensino fundamental em 10 municípios revelou que nenhum dos 540 estudantes sem LM estava matriculado no AEE. Diante desse dado, tornou-se essencial investigar se a ausência de matrícula refletia a inexistência de demanda por esse atendimento ou se havia casos subnotificados que poderiam se beneficiar do AEE, mesmo sem um diagnóstico formal (Souza; Silva, 2017; Inácio; Oliveira; Santos, 2018).

Nesse contexto, a análise dos alunos com defasagem na aprendizagem (DA) tornou-se um ponto central, visto que dificuldades persistentes no aprendizado podem indicar a necessidade de suporte educacional especializado (Inácio; Oliveira; Santos, 2018). Embora nem todos os alunos com DA necessitem do AEE, a literatura aponta que essa defasagem pode estar associada a transtornos específicos, como dislexia e Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH). Segundo Inácio, Oliveira e Santos (2018), esses transtornos impactam significativamente o desempenho cognitivo, influenciando funções como memória e processamento de informações.

Além disso, Silva e Capellini (2013) demonstraram que estudantes com transtornos de aprendizagem apresentam desempenhos inferiores em habilidades fundamentais, como leitura, escrita e memória de trabalho fonológica. Esses achados evidenciam a importância de intervenções especializadas para mitigar as dificuldades enfrentadas por esses alunos.

De forma complementar, Souza e Silva (2017) destacam que dificuldades de aprendizagem podem ter origem em fatores emocionais, sociais ou cognitivos. Essa perspectiva reforça a necessidade de uma identificação precoce das causas, viabilizando a elaboração de um planejamento pedagógico eficaz e adaptado às necessidades dos estudantes.

Dessa forma, ao considerar os alunos com DA como ponto de partida para a investigação, busca-se compreender em que medida essa população inclui estudantes que poderiam se beneficiar do AEE, mesmo sem um diagnóstico formalizado. Além disso, essa abordagem permite analisar se as estratégias pedagógicas adotadas têm sido eficazes para atender às necessidades desses alunos e se há mecanismos suficientes para identificar casos que demandam suporte educacional mais específico.

A análise dos dados revelou que, dos 540 estudantes sem LM, 206 (38,1%) foram identificados com DA. No entanto, a investigação sobre as causas dessa defasagem evidenciou

uma lacuna significativa: apenas 81 alunos (39,32% do total de alunos com DA sem LM) passaram por algum tipo de investigação para esclarecer os fatores que influenciam seu desempenho acadêmico, enquanto 115 (55,82% do total de alunos com DA sem LM) não foram submetidos a nenhuma forma de avaliação. Tabelas 10, 11, 12 e 13 e gráfico 5.

Essa falta de investigação compromete a formulação de estratégias pedagógicas eficazes, uma vez que o planejamento do ensino deve considerar as necessidades específicas dos alunos (Silva; Capellini, 2013). Segundo esses autores, transtornos de aprendizagem, como dislexia e TDAH, podem estar diretamente relacionados à defasagem acadêmica e, sem um diagnóstico adequado, os estudantes podem ser erroneamente mantidos no ensino regular sem o suporte necessário.

Ademais, a literatura destaca que a defasagem na aprendizagem pode ter origens diversas, incluindo fatores emocionais, sociais e cognitivos (Souza; Silva, 2017). Dessa forma, a ausência de uma investigação sistemática sobre as dificuldades de aprendizagem compromete a identificação de intervenções necessárias e perpetua desigualdades no acesso a um ensino inclusivo e adequado às necessidades dos estudantes (Inácio; Oliveira; Santos, 2018).

A exigência do LM como critério para acesso ao AEE, sem a implementação de mecanismos de investigação para identificar demandas de suporte, pode estar limitando o atendimento a alunos que necessitam de acompanhamento individualizado, mas que não possuem diagnósticos formais. Assim, é necessário aprimorar os processos de avaliação e identificação das dificuldades de aprendizagem, garantindo que a elegibilidade para o AEE seja fundamentada em critérios pedagógicos, e não apenas em diagnósticos clínicos. Os resultados evidenciam a necessidade de fortalecer práticas avaliativas no contexto escolar, a fim de investigar se as defasagens estão relacionadas a transtornos específicos, fatores emocionais ou influências externas (Souza; Silva, 2017).

6.1.2 Por que a Exigência do Laudo Médico ainda persiste?

Segundo o Ministério da Educação (2014), a matrícula no Atendimento Educacional Especializado (AEE) pode ser realizada com base em avaliações pedagógicas, cujo foco é a identificação das necessidades educacionais do aluno. Essas necessidades podem ser observadas pelo corpo docente e pela equipe pedagógica da escola, que devem atuar de forma integrada para garantir as adaptações necessárias ao atendimento adequado dos estudantes.

Para formalizar o AEE, as avaliações pedagógicas devem ser conduzidas por educadores especializados ou outros profissionais da educação, que, após identificarem as necessidades específicas do aluno, elaboram o Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE). De acordo com a Nota Técnica nº 04/2014, o PAEE funciona como um "documento comprobatório de que a escola, institucionalmente, reconhece a matrícula do estudante público-alvo da educação especial e assegura o atendimento de suas especificidades educacionais" (MEC, 2014, p. 3).

O processo de identificação e seleção dos alunos para o AEE envolve etapas essenciais. Inicialmente, realiza-se uma observação das necessidades educacionais dos estudantes, permitindo identificar as áreas que demandam suporte especializado. A equipe pedagógica da escola é responsável por especificar o público-alvo do AEE com base nas características e necessidades dos alunos. É importante ressaltar que, para ser atendido no AEE, o estudante deve se enquadrar em uma das condições de deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) ou altas habilidades/superdotação (AH/SD), conforme os critérios estabelecidos, sem a obrigatoriedade de um laudo médico (MEC, 2014).

Após a identificação das necessidades, elabora-se um PAEE, que deve ser integrado ao projeto pedagógico da escola e complementar o ensino regular. A participação da família é fundamental nesse processo, pois sua colaboração fortalece o acompanhamento e o sucesso do aluno, promovendo uma parceria entre escola e família para o desenvolvimento educacional (MEC, 2014).

A literatura sobre o tema sugere que esse cenário é extremamente complexo. Segundo Paiva (2017), gestores educacionais relatam insegurança ao afirmar que um aluno tem deficiência intelectual sem um laudo médico biopsicossocial. A ausência de protocolos claros para a identificação pedagógica faz com que professores e gestores se sintam inseguros ao basear suas avaliações exclusivamente em critérios educacionais (Pletsch; Paiva, 2018). Esse contexto pode explicar a relutância em elaborar o PAEE para alunos sem matrícula formalizada no AEE ou sem um LM, reforçando a burocratização do processo e dificultando a efetivação das políticas de inclusão educacional.

Para o MEC e a UNESCO (Brasil; UNESCO, 2022), a exigência do LM para a identificação de alunos público-alvo da Educação Especial no Brasil persiste devido à forte influência do modelo médico na avaliação das deficiências, apesar das normativas vigentes que adotam a abordagem biopsicossocial. Esse modelo restringe o acesso ao atendimento especializado e reforça desigualdades no sistema educacional.

Por outro lado, Christmann e Pavão (2018) sugerem que essa dependência do laudo médico decorre da falta de capacitação dos profissionais da educação para identificar precocemente dificuldades de aprendizagem e deficiências sem diagnósticos clínicos. Enquanto países como Estados Unidos e Canadá adotam modelos como o *Response to Intervention* (RTI), que permite a identificação precoce de dificuldades de aprendizagem sem necessidade de um laudo imediato (GU, 2019), o Brasil ainda não implementou amplamente estratégias semelhantes. Como resultado, há um sistema de avaliação fragmentado e desigual, que impõe barreiras burocráticas ao acesso ao AEE e compromete a inclusão educacional efetiva (Brasil; UNESCO, 2022).

Diante desse contexto, os próximos tópicos abordarão a capacitação dos servidores municipais e a existência (ou ausência) de protocolos formais para a identificação de alunos público-alvo da educação especial.

6.1.2.1 Capacitação de Servidores para Identificação de Alunos com Necessidades Educacionais Especiais (NEE).

A capacitação dos profissionais da educação é um fator essencial para a efetividade das políticas públicas de inclusão escolar, uma vez que sua implementação não se limita à aplicação normativa, mas envolve dimensões sociais, culturais e morais (Lotta, 2021). Nesse contexto, professores e demais agentes da educação atuam como burocratas de nível de rua (BNR), sendo responsáveis por interpretar e operacionalizar as diretrizes estabelecidas, adaptando-as às realidades concretas dos estudantes (Lotta; Kirschbaum, 2022).

Suas decisões não apenas garantem ou limitam o acesso a serviços educacionais, mas também influenciam a construção de identidades institucionais e a categorização dos alunos, podendo tanto reforçar desigualdades quanto promover maior equidade (Lotta; Kirschbaum, 2022). No entanto, a ausência de formação específica pode resultar em interpretações baseadas em estereótipos ou na dependência excessiva de laudos clínicos, o que restringe a inclusão de estudantes que apresentam dificuldades de aprendizagem, mas não se enquadram em diagnósticos formais (Christmann; Pavão, 2018). Essa dependência decorre da falta de preparo dos educadores para identificar precocemente as necessidades dos alunos sem a intermediação de pareceres médicos, tornando o processo de inclusão mais burocrático e excludente (Christmann; Pavão, 2018).

Adicionalmente, a necessidade de qualificação dos servidores municipais torna-se ainda mais evidente diante do alto percentual de estudantes com DA cuja origem não foi investigada. Como consequência, muitos são direcionados exclusivamente para aulas de reforço, estratégia que, para 70% desses alunos, constitui o único recurso disponível (Tabela 15). Esse cenário reforça a urgência do aprimoramento das práticas formativas voltadas aos profissionais da educação, garantindo que possam atuar de forma mais eficiente na identificação e no atendimento das necessidades dos estudantes.

A relevância da formação dos profissionais da educação inclusiva também está amplamente reconhecida no arcabouço legal brasileiro. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) determina que os sistemas de ensino devem assegurar professores preparados para a educação especial (Brasil, 1996, art. 59, III). De forma complementar, a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) destaca que a qualificação dos profissionais deve abranger conhecimentos teóricos e práticos voltados à acessibilidade e ao ensino inclusivo (Brasil, 2015, art. 28, X). O Decreto nº 7.611/2011 reforça essa exigência ao estabelecer que a formação deve contemplar práticas pedagógicas especializadas e conteúdos relacionados à inclusão (Brasil, 2011, art. 5º, §2º, III e IV).

O Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução CNE/CEB nº 2/2001, dispõe que a formação dos docentes deve abranger tanto o Atendimento Educacional Especializado (AEE) quanto metodologias adaptadas para o ensino inclusivo (Brasil, 2001, Resolução CNE/CEB nº 2/2001, art. 8º, I; art. 18, §1º). A Lei nº 14.254/2021 prevê a capacitação específica para o atendimento de estudantes com transtornos específicos de aprendizagem (Brasil, 2021, art. 5º), enquanto a Lei nº 14.819/2024 reforça a necessidade de um corpo técnico qualificado para a implementação do AEE (Brasil, 2024, art. 2º, V). No contexto da primeira infância, a Lei nº 8.069/1990 estabelece a formação dos profissionais para garantir o atendimento educacional desde os primeiros anos (Brasil, 1990, art. 11, §3º; art. 16).

Apesar da existência dessas normativas, os dados levantados nesta pesquisa (gráfico 6) revelam uma discrepância significativa entre a percepção dos SME e a dos DPE quanto à oferta de capacitação (nos últimos 12 meses) específica para atuação na identificação e no atendimento dos estudantes que demandam suporte educacional especializado. Enquanto 83% dos gestores municipais (SME) afirmam que formações foram disponibilizadas, apenas 50% dos demais profissionais (DPE) confirmam essa oferta. Essa divergência aponta para desafios na comunicação e na disseminação das oportunidades de formação, indicando que a existência de capacitações não necessariamente se traduz em acesso efetivo por parte dos burocratas que trabalham diretamente com os alunos (BNR).

A percepção de falta de capacitação é ainda mais expressiva entre os DPE, já que 42% afirmam que não houve oferta de formação no período, em contraste com apenas 17% dos SME. Esse desalinhamento sugere possíveis falhas na disseminação das informações sobre capacitação ou dificuldades no acesso a essas formações por parte dos profissionais que atuam diretamente com os estudantes. Além disso, o fato de 8% dos DPE responderem "Não sei" quanto à oferta de capacitações reforça o indício de que a comunicação interna sobre essas oportunidades não ocorre de maneira eficaz.

Diante do exposto, torna-se evidente que, embora a capacitação dos profissionais da educação seja amplamente reconhecida como essencial para a efetividade das políticas públicas de inclusão escolar, sua implementação ainda enfrenta desafios significativos. A lacuna entre a oferta declarada pelos gestores e a percepção dos BNR, ou seja, dos profissionais que atuam diretamente com os alunos, sugere que a simples existência de normativas e formações não garante o acesso efetivo à qualificação.

Essa discrepância reforça a necessidade de estratégias que ampliem a disseminação das oportunidades de capacitação e garantam que os profissionais da linha de frente da educação recebam suporte contínuo e adequado às suas demandas reais. Além disso, a dependência excessiva de laudos clínicos para a identificação de dificuldades de aprendizagem, mencionada por Christmann e Pavão (2018), evidencia a importância de uma formação que desenvolva a capacidade dos educadores para diagnosticar e atender às necessidades dos alunos sem recorrer a barreiras burocráticas.

Assim, para que as políticas de educação inclusiva sejam efetivamente implementadas e promovam equidade, é fundamental não apenas ampliar a oferta de formação, mas também garantir que essa qualificação chegue aos profissionais responsáveis pela materialização dessas políticas no cotidiano escolar.

6.1.2.2 Protocolos Formalizados para Identificação e Encaminhamento de Alunos com Indícios de Necessidades Educacionais Especiais (NEE).

A identificação precoce de alunos com Necessidades Educacionais Especiais (NEE) é essencial para garantir intervenções adequadas e promover um ensino mais inclusivo e equitativo (Tada et al., 2012; Heredero, 2010; França; Barbato, 2009; Silva et al., 2019; Luz et al., 2017 apud Fontenele et al., 2023). No entanto, a ausência de protocolos formalizados pode

resultar na subnotificação de casos, dificultando tanto o encaminhamento para avaliações especializadas quanto a oferta do suporte pedagógico e terapêutico necessário.

Nesse contexto, estudos indicam que o uso de instrumentos de identificação precoce, aliado a estratégias pedagógicas adequadas, possibilita a detecção de dificuldades já nos primeiros anos escolares, permitindo intervenções mais eficazes (Fritsch; Silva; Sanchez, 2021). A demora nesse processo compromete não apenas o desempenho acadêmico, mas também o desenvolvimento cognitivo e as relações socioemocionais dos estudantes. Déficits cognitivos, como dificuldades de memória, impactam diretamente o processamento de informações e, conseqüentemente, o aprendizado (Inácio; Oliveira; Santos, 2018).

Diante desse cenário, a identificação precoce deve ocorrer de maneira colaborativa entre educadores e profissionais da saúde, assegurando um atendimento mais adequado e promovendo uma educação equitativa e acessível a todos (Fontenele et al., 2023). Entretanto, a falta de diretrizes claras leva a práticas heterogêneas entre as escolas, comprometendo os princípios de inclusão e igualdade (Fontoura; Sardagna, 2021). Além disso, Pletsch e Paiva (2018) destacam que a insegurança de gestores e professores ao diagnosticar deficiências apenas com base em suas avaliações pedagógicas contribui para a subnotificação, excluindo alunos que necessitam de atendimento especializado.

A legislação educacional brasileira estabelece diretrizes para a criação de fluxos e protocolos intersetoriais voltados à identificação de alunos com possíveis deficiências ou transtornos do neurodesenvolvimento. A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) determina a necessidade de um atendimento articulado entre as áreas da Educação, Saúde e Assistência Social, garantindo suporte adequado aos estudantes com deficiência. Nesse sentido, o artigo 18, § 4º, reforça a responsabilidade do poder público na formulação de estratégias para identificação e encaminhamento desses alunos, assegurando um diagnóstico precoce (BRASIL, 2015).

Além disso, a Lei nº 14.254/2021 estabelece que os sistemas de ensino devem implementar ações para identificação e avaliação de alunos com sinais de dislexia e transtorno do déficit de atenção com hiperatividade (TDAH). O artigo 1º, parágrafo único, prevê a promoção de ações para a detecção dessas condições no ambiente escolar, enquanto os artigos 3º e 5º determinam a necessidade de processos estruturados para avaliação e acompanhamento dos estudantes identificados (Brasil, 2021).

O compromisso brasileiro com a inclusão educacional também se reflete no Decreto Legislativo nº 186/2008, que internalizou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Esse tratado impõe aos Estados signatários a obrigação de adotar medidas para

identificar e remover barreiras no acesso à educação, conforme estabelecido no artigo 26, item 1, alínea "a" (Brasil, 2008).

Os achados desta pesquisa (Tabela 18) evidenciam que, apesar da existência de normativas nacionais voltadas à identificação precoce das NEE, sua implementação nos governos locais ainda enfrenta desafios significativos. A ampla autonomia das escolas e professores na identificação da DA e na caracterização dos alunos público-alvo do AEE e AI, aliada à predominância de métodos informais e à ausência de diretrizes centralizadas, pode comprometer a equidade no acesso aos serviços educacionais especializados.

Os dados coletados e representados na Tabela 18 indicam que, de acordo com 45% dos SME e 57% dos DPE, os municípios utilizam majoritariamente avaliações informais para identificar a DA dos alunos, sem padronização ou critérios unificados. Apenas 22% dos SME e 11% dos DPE informaram que adotam avaliações padronizadas para toda a rede municipal.

Esse cenário reflete a falta de orientação normativa clara para a identificação das DAs, indo ao encontro das discussões sobre a "implementação de baixo para cima" (*bottom-up*), em que os professores se tornam os principais tomadores de decisão na aplicação das políticas educacionais (Lipsky, 2019; Lotta, 2021). Entretanto, a ausência de padronização pode comprometer o acesso equitativo aos serviços especializados e a identificação adequada dos alunos público-alvo da Educação Inclusiva.

Quanto a formalização e divulgação dos protocolos para a identificação de alunos público-alvo do AEE e do AI, a análise dos resultados apresentados na Tabela 18 também revela lacunas significativas. Cerca de 50% dos SME afirmaram possuir protocolos formalizados, mas sem ampla divulgação, e 39% dos SME relatam a ausência total de protocolos escritos. Para os DPE, 55% afirmam que não existem protocolos formalizados. Em relação à divulgação, apenas 6% dos SME e 16% dos DPE indicam que os protocolos estão formalizados e amplamente divulgados.

Esses dados indicam uma clara deficiência na formalização e acessibilidade dos protocolos, com 89% dos SME e 73% dos DPE identificando alguma lacuna na implementação desses documentos. Esses resultados apontam para a necessidade urgente de melhorar a comunicação e a disseminação de informações, essenciais para garantir a efetividade do AEE e o atendimento adequado aos alunos com necessidades específicas.

A pesquisa também revelou uma deficiência nos protocolos intersetoriais que integram diferentes órgãos municipais, como Educação, Saúde e Assistência Social (Tabela 18). Enquanto 56% dos SME e 16% dos DPE afirmam que esses documentos existem, mas sem ampla divulgação, 44% dos SME e 55% dos DPE indicam que não há qualquer protocolo

estruturado. A articulação entre setores é essencial para um atendimento efetivo e integral, conforme preconizado pelo Decreto nº 7.611/2011, que estabelece a necessidade de ações conjuntas para garantir a educação inclusiva.

Diante do exposto, a ausência de protocolos formalizados para a identificação e o encaminhamento de alunos com indícios de NEE reflete um desafio estrutural na implementação das políticas públicas de Educação Inclusiva. Embora a legislação estabeleça diretrizes para a articulação entre os setores da Educação, Saúde e Assistência Social, a heterogeneidade das práticas adotadas nos municípios demonstra a distância entre a formulação normativa e sua operacionalização.

Esse descompasso evidencia a complexidade da implementação das políticas públicas, um processo dinâmico e influenciado por múltiplos fatores, incluindo a atuação dos burocratas de nível de rua, que, na ausência de diretrizes claras, tomam decisões baseadas em avaliações subjetivas e contextuais (Lotta, 2021). Assim, a falta de padronização nos fluxos de identificação e encaminhamento compromete a equidade no acesso aos serviços especializados, reforçando a necessidade de diretrizes mais claras e mecanismos de coordenação intersetorial que garantam maior efetividade na execução das políticas educacionais inclusivas.

6.2 A Relação entre Matrícula no AEE e Acesso a Recursos de Inclusão Escolar

Após a análise dos desafios relacionados à identificação do público-alvo da Educação Especial e, principalmente, às barreiras para a matrícula no AEE, buscou-se investigar a relação entre a matrícula no AEE e a disponibilidade de recursos para a inclusão escolar.

6.2.1 A Relação Entre a Matrícula no AEE e os Planos Educacionais (PAEE e PEI)

A LDBEN (Lei nº 9.394/1996) estabelece em seu artigo 59, inciso I, que os sistemas de ensino devem assegurar currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específica para atender às necessidades dos alunos com deficiência (Brasil, 1996). O Decreto Legislativo nº 186/2008, em seu artigo 24, alíneas "c" e "e", reforça o direito ao apoio individualizado e à adaptação dos currículos para garantir a inclusão educacional (Brasil, 2008).

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), em seu artigo 28, incisos II, V e VII, determina que é dever do Estado garantir sistemas educacionais inclusivos em todos os níveis, promovendo acessibilidade e fornecendo apoio pedagógico adequado, sem condicionar a oferta desses serviços à apresentação de laudos médicos ou ao ingresso em programas específicos (BRASIL, 2015). O Decreto nº 7.611/2011, em seu artigo 1º, inciso VI, destaca a necessidade de oferta de serviços especializados e de apoio individualizado para a efetivação da educação inclusiva (BRASIL, 2011). Além disso, o Parecer CNE/CP nº 50, de 5 de dezembro de 2023, reitera que a educação especial deve assegurar o atendimento às necessidades específicas dos alunos, independentemente de sua classificação formal dentro do AEE (Brasil, 2024). Nos termos do Parecer 50/2023 (Brasil, 2024):

O PAEE é um documento obrigatório que deve ser continuamente atualizado e conter: 1) **registro do estudo de caso**; 2) definição de materiais e recursos para eliminar ou minimizar as barreiras no contexto educacional; 3) **avaliação da necessidade** e disponibilização de recursos de tecnologia assistiva e comunicação aumentativa e alternativa; 4) **avaliação da necessidade** de oferta de profissionais de apoio escolar, intérpretes de Libras e guias-intérpretes; e 5) demandas para a rede de proteção social e articulação intersetorial. Quanto às atribuições do profissional de AEE, o professor deve ter formação inicial que o habilite para o exercício da docência, bem como formação específica em Educação Especial, de modo a atender às necessidades específicas dos alunos, acompanhar a funcionalidade e a aplicabilidade dos recursos pedagógicos e de acessibilidade em todos os ambientes da escola, além de estabelecer articulação com a família e os professores da sala de aula comum. Já o **PEI** deve conter 1) um plano de acessibilização curricular, considerando as atividades desenvolvidas na sala de recursos multifuncionais e a articulação com o professor regente e demais profissionais da unidade escolar, nos diferentes espaços; e 2) medidas individualizadas de acesso ao currículo para os estudantes autistas. **É fundamental destacar que a realização do estudo de caso/avaliação não está condicionada à existência de laudo médico do aluno, considerando seu caráter educacional, com foco na garantia do acesso, permanência, participação e aprendizagem, conforme disposto na Nota Técnica nº 4/2014/MEC/SECADI/DPEE** (Brasil, 2024, p. 14, grifo nosso).

Os dados levantados por meio do questionário aplicado neste estudo revelam discrepâncias na implementação do PAEE (Tabela 14). Os resultados apontam que 55,5% dos SME e 34,2% dos DPE acreditam que apenas os alunos matriculados no AEE possuem esse plano. Essa percepção equivocada sugere um entendimento limitado do papel do PAEE, uma vez que sua elaboração deve ocorrer com base nas necessidades educacionais do aluno, independentemente da formalização da matrícula no AEE.

Embora as normativas assegurem que a identificação pedagógica seja critério suficiente para a implementação do PAEE, a percepção de que a matrícula no AEE é um requisito obrigatório pode estar associada à influência do modelo médico de diagnóstico na definição dos estudantes elegíveis para o atendimento especializado (Brasil; UNESCO, 2022).

Além disso, 16,7% dos SME e 23,7% dos DPE afirmaram que os alunos não possuem PAEE, independentemente da matrícula, evidenciando a falta de uniformidade na aplicação desse instrumento pedagógico e um possível desconhecimento sobre sua função como mecanismo de planejamento individualizado.

Os dados também revelam uma lacuna significativa na oferta de Planos Educacionais Individualizados (PEI) para alunos que não estão matriculados no AEE. Metade dos gestores municipais (50%) e 47,4% dos DPE consideram que o PEI é restrito a alunos matriculados no AEE (Tabela 14).

A exigência de laudo clínico para a implementação do PEI aos alunos que necessitam de AI (dislexia, TDAH e outros transtornos de aprendizagem) representa outra barreira para o acesso ao atendimento educacional. 50% dos gestores municipais e 53,1% dos profissionais da educação indicaram que esse plano só é elaborado mediante apresentação de LM. Dessa forma, estudantes que apresentam DA, mas que não possuem LM, ficam desassistidos.

A análise dos dados referentes aos alunos do 2º ano do ensino fundamental constante na Tabela 15, composta pelos 115 estudantes com DA, sem LM, não matriculados no AEE e que não passaram por investigação sobre a causa da DA (extraídos do total de 565 alunos – gráfico 5), também evidencia uma limitação no acesso ao PEI.

Nenhum dos alunos sem matrícula no AEE possui o PEI, indicando que o acesso ao plano individualizado está diretamente vinculado à formalização da matrícula no AEE (Tabela 15). Em contraste, 73% dos alunos matriculados no AEE conta com um PEI (Tabela 16), o que demonstra que a política de inclusão educacional tem sido aplicada de forma restritiva, dificultando a adaptação curricular e o suporte pedagógico para aqueles que não cumprem os critérios formais de ingresso no AEE.

A dependência da matrícula no AEE e da apresentação de um laudo formal cria barreiras que excluem alunos que necessitam de suporte pedagógico, mas que, por diferentes razões, não possuem um diagnóstico oficial. A ausência desses planos compromete o atendimento às necessidades específicas desses estudantes e limita as possibilidades de adaptação curricular, impactando negativamente sua trajetória educacional. Portanto, há uma necessidade urgente de uniformizar os critérios de acesso ao PEI e ao PAEE, garantindo que mais alunos possam se beneficiar dessas ferramentas fundamentais para a inclusão escolar.

6.2.2 *Relação Entre a Matrícula no AEE e Sala de Recurso Multifuncional (SRM)*

Nesta etapa da pesquisa, também foi analisada a amostra específica composta pelos 115 estudantes, extraídos do total de 565 alunos (gráfico 5). Os dados apresentados mostram que 100% dos alunos matriculados no AEE utilizam a sem (Tabela 16), enquanto nenhum dos estudantes sem matrícula no AEE teve acesso a esse espaço (Tabela 15). Essa diferença sugere que o acesso à SRM está diretamente condicionado à matrícula no AEE, ainda que a Resolução CNE/CEB nº 4/2009 não estabeleça expressamente essa exigência como critério obrigatório (Brasil, 2009).

Esse cenário reflete mais uma lacuna entre as normativas e a prática, evidenciando que, sem a devida implementação das diretrizes previstas, muitos estudantes não conseguem usufruir dos recursos e serviços necessários à sua inclusão escolar. A continuidade dessa situação pode reforçar as desigualdades no acesso à educação inclusiva, destacando a importância de um esforço conjunto entre as redes de ensino para garantir que os alunos, independentemente de laudo médico, recebam o suporte necessário para seu desenvolvimento educacional.

6.2.3 *Relação entre a Matrícula no AEE e Atendimento por Equipe Multidisciplinar*

O acesso às assistências multidisciplinares no contexto educacional é fundamental para garantir o desenvolvimento integral dos estudantes com necessidades educacionais especiais, promovendo uma educação inclusiva de qualidade. Para tanto, a Lei da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) destaca a importância de uma rede intersetorial de serviços nas áreas de saúde, educação e assistência social, especialmente nos primeiros anos de vida, para assegurar o suporte necessário ao desenvolvimento das crianças (Brasil, 2016). Esse conceito é reforçado pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), que, no artigo 28, inciso XVIII, enfatiza a necessidade de uma intervenção interdisciplinar para garantir o pleno acesso à educação e criar uma rede de apoio eficaz para os estudantes com deficiência (Brasil, 2015).

A Resolução CNE/CEB nº 2/2001, ao regulamentar o AEE, reafirma a necessidade de integrar serviços especializados, assegurando que sejam complementares à escolarização e atendam às necessidades individuais dos alunos. A articulação com os setores de saúde,

assistência social e outras áreas é essencial para um atendimento integral (Brasil, 2001). Além disso, a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Lei nº 12.764/2012) reforça a importância de um atendimento multidisciplinar, promovendo a integração entre saúde, educação e assistência social para as pessoas com TEA (Brasil, 2012). Embora voltada para esse grupo específico, essa lei destaca um princípio crucial para todos os estudantes com necessidades educacionais especiais: a articulação entre diferentes áreas de apoio.

Portanto, a multidisciplinariedade e a intersetorialidade é uma diretriz fundamental para o atendimento educacional, especialmente para a inclusão, pois permite uma abordagem holística das necessidades dos alunos. Para que os direitos dos estudantes com NEE sejam plenamente atendidos, é necessário integrar os diversos serviços de apoio, como educação, saúde e assistência social, garantindo que a matrícula no AEE seja complementada por um atendimento multidisciplinar de qualidade. Com base nessas diretrizes, a pesquisa buscou analisar a relação entre a matrícula no AEE e a efetividade do atendimento por equipe multidisciplinar.

Ao analisar os dados levantados, observamos que, entre os alunos com DA, sem investigação da causa da DA e sem matrícula no AEE (gráfico 5), 114 não recebem atendimento por equipe multidisciplinar, com apenas 1 aluno (1%) sendo atendido conforme a necessidade identificada pela equipe pedagógica (Tabela 15). Nenhum desses alunos tem acesso a outros recursos especializados, como SRM, PEI ou Professor de Apoio, indicando uma grande lacuna no suporte educacional.

No caso dos alunos matriculados no AEE (Tabela 16), todos utilizam a SRM, mas apenas 36% recebem atendimento por uma equipe multidisciplinar identificada pela equipe pedagógica como necessária. Isso aponta uma implementação parcial do atendimento.

A comparação entre os dois grupos revela que, enquanto o acesso a uma equipe multidisciplinar é praticamente inexistente para os alunos sem matrícula no AEE, mesmo entre os matriculados, a cobertura desse atendimento ainda é restrita. Isso sugere que a matrícula no AEE, por si só, não assegura um atendimento multidisciplinar adequado, o que pode ser atribuído à escassez de recursos, à falta de profissionais qualificados ou às dificuldades na articulação entre os setores responsáveis (assunto tratado na sessão 6.1.2.2). Esses dados destacam a importância de aprofundar as pesquisas sobre a efetividade do AEE e de buscar soluções para melhorar a qualidade e a acessibilidade dos serviços de apoio multidisciplinar.

6.2.4 Conclusões sobre a Matrícula no AEE e os Recursos de Inclusão Escolar.

A análise dos dados apresentados neste capítulo revela a presença de um ciclo vicioso que contribui para a exclusão dos alunos com NEE, comprometendo a efetividade da educação inclusiva. A exigência do LM como critério para a matrícula no AEE estabelece um *loop* que impede muitos estudantes que necessitam de apoio pedagógico de acessar os serviços especializados. Sem a matrícula no AEE, os alunos ficam privados do acesso à SRM, um espaço crucial para a identificação e o acompanhamento das dificuldades educacionais, além de não terem acesso ao suporte da equipe multidisciplinar.

Esse ciclo retroalimenta a exclusão, pois, sem avaliação inicial, os alunos não podem ser matriculados no AEE e, sem a matrícula, suas necessidades não são identificadas nem tratadas, prejudicando a efetividade do sistema de inclusão.

Além disso, a falta de Planos Educacionais (PEI e PAEE) e a limitada oferta de atendimento por equipes multidisciplinares agravam ainda mais esse ciclo de exclusão. Conforme Christmann e Pavão (2018), o acompanhamento adequado dos estudantes, especialmente por profissionais qualificados, é fundamental para a identificação das necessidades educacionais especiais. Sem uma equipe especializada e sem os recursos necessários para o desenvolvimento de estratégias pedagógicas personalizadas, a efetividade do AEE fica comprometida, criando um cenário no qual a inclusão se torna uma ideia teórica, sem aplicação prática.

A falta de articulação entre os processos de avaliação, a matrícula no AEE e o atendimento especializado impede que o sistema educacional atenda de maneira eficaz à diversidade de necessidades dos alunos. Portanto, é essencial que as políticas públicas e as práticas pedagógicas sejam ajustadas para assegurar uma inclusão real, com acesso garantido aos recursos pedagógicos e ao apoio de uma equipe multidisciplinar, conforme estabelecido pela Resolução CNE/CEB nº 4/2009 (Brasil, 2009), promovendo equidade e efetividade educacional para todos os estudantes.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo analisar a relação entre a matrícula no Atendimento Educacional Especializado (AEE) e o acesso aos recursos de inclusão escolar, identificando as lacunas e desafios na implementação das políticas públicas de educação inclusiva. Um dos principais entraves observados foi a exigência do laudo médico (LM) como critério de acesso ao AEE, o que impacta significativamente a inclusão de alunos que necessitam de suporte educacional, mas não possuem diagnóstico formal.

Os resultados evidenciam que, apesar do crescimento no número de matrículas no AEE (INEP, 2023), a exigência do LM continua sendo uma barreira para muitos estudantes com Necessidades Educacionais Especiais (NEE). O modelo médico de deficiência, ainda predominante, restringe o acesso ao AEE àqueles que possuem um diagnóstico formalizado, excluindo alunos que necessitam de apoio, mas não se encaixam nos critérios estabelecidos. Esse cenário contribui para a criação dos chamados "alunos invisíveis", que permanecem à margem dos serviços de educação inclusiva (Ciabatari *et al.*, 2024; Franco; Neres, 2017; Pletsch; Paiva, 2018; Scherer; Dal'igna, 2015).

Além disso, a pesquisa revelou que a ausência de critérios padronizados para a identificação dos alunos elegíveis ao AEE resulta em uma implementação desigual da política pública. A falta de um processo estruturado de triagem, aliado à prevalência de métodos informais, compromete a equidade no acesso ao serviço. Outro fator preocupante é a carência de Planos Educacionais Individualizados (PEI) para alunos não matriculados no AEE, o que compromete a adaptação curricular e as estratégias pedagógicas voltadas às suas necessidades (Fontoura; Sardagna, 2021; Christmann; Pavão, 2018).

Outro achado relevante foi a ausência de protocolos para articulação entre os setores de Educação, Saúde e Assistência Social, o que pode comprometer a efetividade das políticas intersetoriais de inclusão escolar. A falta de um fluxo bem definido para a atuação conjunta das equipes multidisciplinares resulta em dificuldades no acompanhamento e no encaminhamento adequado dos alunos com NEE. Souza (2021) destaca que a colaboração intersetorial é essencial para que a inclusão escolar ocorra de maneira efetiva, pois possibilita um atendimento mais integrado e alinhado às necessidades dos estudantes.

A análise dos desafios da inclusão escolar deve considerar a implementação das políticas públicas dentro do ciclo das políticas públicas, um processo dinâmico e iterativo que envolve diferentes estágios de formulação e execução. Pinto (2008) destaca que esse ciclo

permite o aprendizado e a adaptação contínua das políticas públicas às demandas sociais emergentes.

Diante desses desafios, fica claro que, apesar dos avanços normativos e do aumento das matrículas no AEE, ainda existem barreiras estruturais e operacionais que precisam ser superadas para garantir a efetividade da educação inclusiva. A exigência do LM como critério para o acesso ao AEE e a falta de um processo padronizado para identificar as NEE dificultam a universalização do atendimento (Bridi; Meirelles, 2014).

Além disso, a análise revelou a existência de um ciclo vicioso que perpetua a exclusão dos alunos com NEE. O LM, como requisito para a matrícula no AEE, cria um *loop*: sem o diagnóstico formal, os estudantes não conseguem ser matriculados no AEE, o que os impede de acessar a Sala de Recursos Multifuncionais (SRM) e o apoio das equipes multidisciplinares, fundamentais para identificação de suas dificuldades educacionais. Esse ciclo compromete a efetividade da inclusão, pois, sem matrícula, as necessidades dos alunos não são identificadas nem tratadas.

Para superar essas limitações, é essencial que as políticas públicas se aproximem da realidade local dos municípios, adotando diretrizes claras e fortalecendo a coordenação intersetorial entre os órgãos responsáveis. Além disso, a capacitação contínua dos profissionais da educação e a implementação de critérios mais flexíveis para o acesso ao AEE são medidas fundamentais para assegurar que todos os alunos com NEE recebam o suporte adequado.

O estudo identificou uma discrepância entre a percepção dos gestores (SME) e dos profissionais que executam os serviços (DPE) sobre a capacitação para identificação e atendimento de estudantes com necessidades educacionais. Enquanto os gestores afirmam que há oferta de formação, os profissionais não confirmam esse acesso, evidenciando falhas na comunicação e na disseminação dessas oportunidades.

Apenas por meio de um planejamento integrado, da capacitação continuada dos profissionais envolvidos e do compromisso com a equidade será possível garantir um ambiente escolar verdadeiramente inclusivo. Dessa forma, a educação poderá cumprir seu papel social, promovendo a justiça e o acesso igualitário aos recursos educacionais para todos os estudantes.

Os resultados desta pesquisa podem ser aplicados de forma prática no aprimoramento das políticas educacionais locais, contribuindo diretamente para a formulação de diretrizes mais claras e eficazes voltadas à inclusão escolar. Os achados fornecem subsídios técnicos para que gestores públicos reavaliem os critérios de identificação de estudantes que necessitam de suporte educacional, substituam o modelo médico por uma abordagem centrada nas necessidades pedagógicas e fortaleçam a articulação intersetorial.

Além disso, os dados obtidos podem orientar órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, na avaliação da efetividade da aplicação dos recursos públicos destinados à promoção da inclusão, promovendo maior transparência e eficiência. Assim, espera-se que os municípios possam utilizar essas evidências para desenvolver protocolos padronizados, investir na formação continuada de profissionais e estruturar fluxos de atendimento que assegurem o direito à educação de forma equitativa e efetiva para todos os estudantes que enfrentam barreiras para a aprendizagem e participação.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ARRUDA, G. A. de; DIKSON, D. **Educação inclusiva, legislação e implementação.** *Reflexão & Ação*, v. 26, n. 2, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/rea.v26i2.8177>. Acesso em: 28 nov. 2024.
- BABBIE, E. **The practice of social research.** 14. ed. Boston: Cengage Learning, 2015.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 2, de 11 de setembro de 2001.** *Diário Oficial da União*, Brasília, 2001.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2024.
- BRASIL. **Decreto Federal nº 7.611, de 17 de novembro de 2011.** Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7611-17-novembro-2011-611788-publicacaooriginal-134270-pe.html>. Acesso em: 4 abr. 2025.
- BRASIL. **Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.** Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jul. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/congresso/dlg/dlg-186-2008.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Institui o novo Fundeb e estabelece normas para o financiamento da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 8 dez. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 dez. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112764.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013.** Altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. *Diário Oficial da União*, 4 abr. 2013. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-12.796-de-04-de-abril-de-2013-25535721>. Acesso em: 2 dez. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*,

Brasília, DF, 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 4 abr. 2025

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016.** Institui o Marco Legal da Primeira Infância. *Diário Oficial da União*, 08 mar. 2016. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.257-de-08-de-marco-de-2016-25535721>. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e assistência social nas redes públicas de educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113935.htm. Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.254, de 30 de novembro de 2021.** Estabelece o Acompanhamento Integral aos educandos com dislexia, TDAH ou outro transtorno de aprendizagem. *Diário Oficial da União*, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.254-de-30-de-novembro-de-2021-25535721>. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.880, de 04 de Junho de 2024.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14880.htm#art2. Acesso em: 02 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm . Acesso em 04 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Nota Técnica nº 04/2014/MEC/SECADI/DPEE: orientação quanto a documentos comprobatórios de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no Censo Escolar.** Brasília, DF, 23 jan. 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15898-nott04-secadi-dpee-23012014&Itemid=30192. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.** 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeducacional.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Resultados - São Paulo.** Governo do Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/brasil/resultados-sao-paulo>. Acesso em: 7 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC); UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. **Projeto UNESCO 914BRZ1060 N 03/2021: documento técnico contendo as informações educacionais sobre o Atendimento Educacional Especializado (AEE) das Regiões Sul e Centro-Oeste, Sudeste, Norte e Nordeste do Brasil.** Consultora técnica: Daniela Antonello Lobo D'Ávila. Brasília: UNESCO, 2022. Disponível em: https://diversa.org.br/wp-content/uploads/2024/04/pesquisa_nacional_aee_mec_unesco_2022.pdf. Acesso em: 23 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CP nº 50/2023**. Orientações Específicas para o Público da Educação Especial: Atendimento de Estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Diário Oficial da União de 13 nov. 2024. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=265021-pcp050-23-reanalise&category_slug=dezembro-2023-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). **Resolução CEB/CNE nº 2, de 2 de setembro de 2001**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13201:resolucao-ceb-2001&catid=323:orgaos-vinculados. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). **Resolução CEB/CNE nº 4, de 2 de outubro de 2009**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13684:resolucoes-ceb-2009&catid=323:orgaos-vinculados. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRIDI, F. R.; MEIRELLES, R. M. **A produção diagnóstica da deficiência mental/intelectual no contexto escolar**. 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116627/000967507.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 jan. 2025.

CHRISTMANN, M.; PAVÃO, S. M. O. **A inerência do diagnóstico clínico na produção de (in)exclusão educacional**. *Acta Scientiarum. Education*, v. 40, n. 3, e31628, 2018. DOI: 10.4025/actascieduc.v40i3.31628. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/acta>. Acesso em: 12 dez. 2024.

CIABATARI, R. R.; BRUSCHI, C. R. G.; SEGALLA, M. F.; SILVEIRA, D. E. Diagnóstico Clínico na Educação Inclusiva: Fator Determinante ou Excludente? In: **Gestão de Recursos Humanos e Administração Pública na Lusofonia: Olhares Plurais sobre a Sustentabilidade**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, 2024.

FERRAZ, A. P. S.; MEDEIROS, B. A.; COSTAS, F. A. T. Inclusão/exclusão: onde estão os estudantes com dificuldades de aprendizagem frente às políticas de inclusão? In: PAVÃO, A. C. O.; PAVÃO, S. M. O. (Orgs.). **Os casos excluídos da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva**. Santa Maria: UFSM, 2019. p. 13–36.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de J. E. Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FONTENELE, L. Q.; BESSA, L. L.; LAVOR FILHO, T. L.; SOUZA FILHO, J. A.; MIRANDA, L. L. **Laudo e diagnóstico como dispositivos de (ex)inclusão escolar: uma revisão sistemática**. *Revista de Psicologia*, v. 14, p. 1-18, 2023. DOI: 10.36517/revpsiufc.14.2023.9. Disponível em: <https://revistas.ufc.br/psicologiaufc/article/view/88976>. Acesso em: 26 dez. 2024.

FONTOURA, G. P.; SARDAGNA, H. V. **Concepções acerca do laudo médico no processo de escolarização**. *Revista Educação Especial*, Santa Maria, v. 34, p. e44/1–26, 2021. DOI:

10.5902/1984686X41866. Disponível em:

<https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/41866>. Acesso em: 26 dez. 2024.

FRANCO, A. C.; NERES, L. **As (re)ações dos professores regentes e o auxiliar pedagógico especializado (APE) na escolarização do estudante com deficiência.** *Periferia – Educação, Cultura & Comunicação*, v. 9, n. 1, p. 58-85, 2017. Disponível em:

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/periferia/article/view/28992/20719>. Acesso em: 18 jan. 2025.

FRITSCH, A. V.; SILVA, N. S. M.; SANCHEZ, M. L. **Triagem de identificação precoce de dificuldades de leitura e de escrita para o primeiro ano escolar – projeto piloto.** *Revista CEFAC*, São Paulo, v. 23, n. 3, e9820, 2021. DOI: 10.1590/1982-0216/20212339820.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rcefac/a/sNBmQfjRhmM678WgGVm9RcJ/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 26 dez. 2024.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Divisão Política do Estado de São Paulo.** Disponível em:

<http://produtos.seade.gov.br/produtos/divpolitica/>. Acesso em: 30 mar. 2025.

GARG, N.; AMBIKA, C.; PACHORI, M. **Proportionality Adjusted Ratio-Type Calibration Estimators of Population Mean Under Stratified Sampling.** *Journal of Modern Applied Statistical Methods*, v. 23, n. 2, 2024. Disponível em:

<https://doi.org/10.56801/Jmasm.V23.i2.1>. Acesso em: 14 fev. 2025.

GROVES, R. M.; FOWLER Jr., F. J.; COUPER, M. P.; LEPKOWSKI, J. M.; SINGER, E.; TOURANGEAU, R. **Survey Methodology**. 2. ed. Hoboken: Wiley, 2009.

GU, K. **Shaping the Future of Policy on Learning Disorders: A Comparative Analysis of the US, Canada, UK & Sweden.** *Intersecção*, v. 12, n. 3, 2019. Disponível em:

<https://ojs.stanford.edu/ojs/index.php/intersect/article/view/1165/1295>. Acesso em: 12 dez. 2024.

HUME, R. J. **How Courts Impact Federal Administrative Behavior**. New York: Routledge, 2009.

INÁCIO, F. F.; OLIVEIRA, K. L. de; SANTOS, A. A. A. dos. **Memory and Intellectual Styles in Students with Learning Disabilities: A study on dyslexia and ADHD.** *Estudos psicológicos (Campinas)*, v. 35, n. 1, p. 65–75, 2018. Disponível em: <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/estpsi/article/view/7439/4993>. Acesso em: 26 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA APLICADA (IBSA). **O FUNDEB no Estado de São Paulo em 2024.** Especial para o Centro do Professorado Paulista - CPP. São Paulo, fev. 2024. Disponível em: https://ibsa.org.br/wp-content/uploads/2024/02/O-FUNDEB-no-Estado-de-Sao-Paulo-em-2024_ibsa.pdf. Acesso em: 8 dez. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica 2023: Resumo Técnico - Versão Preliminar**. Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED), 2023. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2023.pdf. Acesso em: 08 mar. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Pesquisas estatísticas e indicadores educacionais/matrículas**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ViNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWlyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 11 jun. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Inep publica o Indicador Criança Alfabetizada**. Brasília, 04 jun. 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/avaliacao-da-alfabetizacao/inep-publica-o-indicador-crianca-alfabetizada>. Acesso em: 14 fev. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Resultados e metas | Municípios (Rede Municipal)**. Brasília, 28 mai 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/avaliacao-da-alfabetizacao/resultados>. Acesso em: 14 fev. 2025.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1994.

LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em: 24 fev. 2025.

LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas públicas: desafios e potencialidades para redução de desigualdades**. Brasília: Enap, 2021. 95 p. (Cadernos Enap, 81). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6230>. Acesso em: 30 nov. 2024.

LOTTA, G.; KIRSCHBAUM, C. **Dois pesos e duas medidas na sala de aula: análise das redes sociosemânticas de categorização operadas por professores**. Revista de Administração Pública, v. 56, n. 1, p. 100–133, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200633>. Acesso em: 30 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Adotada pela Assembleia Geral da ONU em 13 de dezembro de 2006. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em: 17 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Resolução 44/25, de 20 de novembro de 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 04 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Normas sobre a Igualdade de Oportunidades para Pessoas com Deficiência**. Nova York, 1993. Disponível em: <https://www.un.org/disabilities/documents/toolaction/pourlaction.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment>. Acesso em: 04 abr. 2025.

ORTEGA, A. C.; SILVA, F. P. M. da. As ferramentas da pesquisa qualitativa aplicadas aos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; PIRES, M. J. S. (org.). **As políticas territoriais rurais e a articulação governo federal e estadual: um estudo de caso da Bahia**. Brasília: Ipea, 2016. p. 113-121. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8847>. Acesso em: 14 fev. 2025.

PANTA, B. G. Z. Problemas de aprendizagem na Educação Especial e no AEE: uma análise sobre as Políticas Públicas e formação de educadores especiais. In: PAVÃO, A. C. O.; PAVÃO, S. M. O. (orgs.). **Os casos excluídos da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2017. p. 15-35.

PINTO, I. C. M. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008. Universidade Federal do Maranhão, São Luís, MA. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3832/1960>. Acesso em: 30 nov. 2024.

PLETSCH, M. D.; OLIVEIRA, M. C. P. de. A escolarização de pessoas com deficiência intelectual na contemporaneidade: análise das práticas pedagógicas e dos processos de ensino e aprendizagem. In: CAIADO, K. R. M.; BAPTISTA, C. R.; JESUS, D. M. de (orgs.). **Deficiência mental e deficiência intelectual em debate**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p. 265-286.

PLETSCH, M. D.; PAIVA, C. de. Por que as escolas continuam “laudando” alunos com deficiência intelectual? **Revista Educação Especial**, Santa Maria, v. 31, n. 63, p. 1039-1079, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/32902/pdf>. Acesso em: 26 dez. 2024.

ROVEDA, A. A. O.; KANOFRE, D. M. Z.; SIMON, K. W. Os problemas de aprendizagem e a política nacional de educação especial: uma reflexão acerca da escolarização de alunos com transtornos funcionais específicos e TDAH no âmbito da educação inclusiva. In: PAVÃO, A. C. O.; PAVÃO, S. M. O. (orgs.). **Os casos excluídos da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2017. p. 153-166.

SALINAS, N. S. C. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 2, p. 21-68, dez. 2013.

SALINAS, N. S. C. **Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental**. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-22042013-112422. Acesso em: 28 nov. 2024.

SCHERER, A. J.; DAL'IGNA, M. C. Professoras do atendimento educacional especializado: intervenção clínica ou pedagógica? **Acta Scientiarum. Education**, v. 37, n. 4, p. 415-425, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/24642>. Acesso em: 18 jan. 2025.

SILVA, C. da; CAPELLINI, S. A. Desempenho de escolares com e sem transtorno de aprendizagem em leitura, escrita, consciência fonológica, velocidade de processamento e memória de trabalho fonológica. **Revista Psicopedagogia**, São Paulo, v. 30, n. 91, p. 3-11, 2013.

SILVA, G. G. da; GIL, M. S. C. A. Alunos com fissura lábio-palatina: 'abrindo a boca' para este público. In: PAVÃO, A. C. O.; PAVÃO, S. M. O. (orgs.). **Os casos excluídos da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva**. Santa Maria: UFSM, 2019. p. 37-59.

SOUSA, C. R. S. e; SILVA, Z. G. da. O processo de inclusão de alunos com dificuldades de aprendizagem: um cenário de desafios e possibilidades. In: PAVÃO, A. C. O.; PAVÃO, S. M. O. (orgs.). **Os casos excluídos da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2017. p. 51-66.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 nov. 2024.

THEODOULOU, S. Z. How public policy is made. In: CAHN, M. A.; THEODOULOU, S. Z. (ed.). **Public policy: the essential readings**. Prentice Hall, 1995. p. 86-87.

UNESCO INSTITUTE FOR STATISTICS. **Manual para a medição da equidade na educação**. 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000368710>. Acesso em: 29 jun. 2024.

UNESCO OFFICE IN BRASILIA et al. **Inclusão, equidade e desigualdades entre estudantes das escolas públicas de ensino fundamental no Brasil**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000382175>. Acesso em: 23 jun. 2024.

UNESCO. **Declaração de Salamanca sobre Princípios, Política e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais, 1994**. In: WORLD CONFERENCE ON SPECIAL NEEDS EDUCATION: ACCESS AND QUALITY, 1994, Salamanca. Brasília: UNESCO, 1998. 4 p. (BR/1998/PI/H/7).

UNESCO. **Global education monitoring report 2020: Inclusion and education: all means all**. Paris: UNESCO, 2020.

APÊNDICE A

Preencher com os dados dos alunos do 2º ano do E.F (todas as escolas municipais)		
		Dados do aluno
Município	Escola	Nome completo do Aluno <u>(em observância à LGPD, esta coluna deverá ser excluída antes da remessa à pesquisadora)</u>

Responder apenas SIM ou NÃO					
Idade	Série	Qual o nível na avaliação Fluência Leitora	Qual o nível na avaliação "Elefante Letrado"	Possui defasagem na aprendizagem	Houve comunicação formal sobre a defasagem da criança para a Secretaria de Educação ou outro órgão responsável

Possui Laudo Diagnóstico (clínico) para deficiências, TEA, altas habilidades ou superdotação, dislexia, TDAH ou outro transtorno que interfira na aprendizagem	Está matriculado no Atendimento Educacional Especializado	Utiliza Sala de Recurso Multifuncional	Possui Plano Educacional Individualizado (PEI)

Possui Profissional de Apoio Escolar?	É atendido por algum profissional de equipe multidisciplinar (psicólogo, fonoaudiólogo..)?	<u>Apenas com laudo:</u> O laudo especifica quais os tratamentos necessários para a criança	<u>Apenas com laudo:</u> É atendido pela Equipe Multidisciplinar (todos) solicitada no laudo	<u>Apenas sem laudo:</u> Foi realizada alguma investigação para identificar o eventual motivo da defasagem

APÊNDICE B

DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PELOS MUNICÍPIOS

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada “DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PELOS MUNICÍPIOS”, conduzida pela Mestranda Roberta Ramos Ciabatari, aluna do Mestrado Profissional de Gestão e Políticas Públicas da **Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV)**, orientada pela Doutora e Mestre Lara Simielli. Este estudo tem por objetivo entender os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros para implementar políticas públicas de educação inclusiva. Os dados obtidos por meio desta pesquisa serão confidenciais e não serão divulgados em nível individual, visando assegurar o sigilo da participação. O NOME DO MUNICÍPIO NÃO SERÁ DIVULGADO EM NENHUMA HIPÓTESE.

A pesquisadora responsável compromete-se a tornar públicos nos meios acadêmicos e científicos os resultados obtidos de forma consolidada sem qualquer identificação de Pessoas, Secretarias, Diretorias ou Instituições Participantes.

Caso você concorde em participar desta pesquisa, preencha o questionário eletrônico a seguir, dando seu consentimento ao final da pesquisa.

Seguem os telefones e o endereço institucional do pesquisador responsável, onde você poderá tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação nele, agora ou a qualquer momento.

E-mail: C372098@fgv.edu.br
 Telefone: (18)981056225
 (ROBERTA RAMOS CIABATARI)

1. Nome do Município *

O NOME DO MUNICÍPIO NÃO SERÁ DIVULGADO EM NENHUMA HIPÓTESE e permanecerá em **SIGILO**. A pesquisadora responsável compromete-se a tornar públicos nos meios acadêmicos e científicos os resultados obtidos de forma consolidada sem qualquer identificação de Secretarias, Diretorias ou Instituições Participantes.

Insira sua resposta

26. Declaro que entendi os objetivos e benefícios de minha participação na pesquisa, e que concordo em participar. *

Sim

Não

APÊNDICE C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

1. Nome do projeto: PESQUISA SOBRE OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA PELOS MUNICÍPIOS (questionário e planilha)

2. Características e objetivos gerais da pesquisa: A pesquisa está sendo conduzida por Roberta Ramos Ciabatari⁴, mestranda da Fundação Getúlio Vargas (FGV), orientada pela Doutora e Mestre Lara Elena Ramos Simielli⁵.

A pesquisa está sendo desenvolvida como trabalho de conclusão do curso **Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas**. Este projeto tem como objetivo avaliar os desafios enfrentados pelos municípios durante a implementação das políticas públicas de educação inclusiva, focando na relação entre a legislação vigente e a prática.

3. Procedimentos: A coleta de dados será realizada através de um questionário online, elaborado na plataforma Microsoft Forms, e uma planilha em Excel para dados detalhados e quantitativos. Os gestores municipais serão inicialmente contatados por telefone e, em seguida, receberão um e-mail com os links e um guia detalhado de preenchimento.

4. Participação na pesquisa: Sua participação nesta pesquisa consistirá em preencher o questionário (elaborado por meio do Microsoft Forms) e a planilha (Excel). Esta última será com os dados dos alunos matriculados no 2º ano do Ensino Fundamental. A contribuição dos gestores é crucial para a melhoria das políticas de educação inclusiva.

5. Voluntariedade e direito de desistência: Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento, você poderá desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa, desistência ou retirada de consentimento não acarretará prejuízo.

6. Riscos e benefícios: Os riscos envolvidos na participação são mínimos, consistindo principalmente no tempo necessário para responder ao questionário e preencher a planilha. Sua participação contribuirá para a melhoria das políticas públicas de educação inclusiva, oferecendo uma melhor compreensão da implementação dessas políticas nos municípios paulistas. Não haverá nenhum custo para os participantes.

7. Direito de confidencialidade: A fim de assegurar sua privacidade, os dados obtidos por meio desta pesquisa não serão identificados. **Quanto a planilha de Amostra, para maior garantia de confidencialidade, solicitamos que, após o preenchimento dos dados, a coluna C (onde consta o NOME DO ALUNO) seja excluída de forma que o documento seja encaminhado sem identificação da criança.**

8. Garantia de acesso aos dados e dúvidas em geral: Você poderá tirar dúvidas sobre o projeto e sobre sua participação, além de obter acesso aos seus dados, a qualquer momento através dos contatos indicados abaixo.

Roberta Ramos Ciabatari, mestranda FGV, e-mail: 372098@eclass.fgv.br. Telefone: (18) 98105-6225.

⁴ <http://lattes.cnpq.br/8280447900584450>

⁵ <http://lattes.cnpq.br/7645732078345078>

Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas – CEPH/FGV: Praia de Botafogo, 190, sala 1511, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900. Telefone (21) 3799-6216. E-mail: etica.pesquisa@fgv.br.

9. Consentimento: Caso você concorde em participar desta pesquisa, assine ao final deste documento, que possui duas vias, sendo uma delas sua, e a outra, do pesquisador responsável.

Eu, _____, declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação nesta pesquisa, e que concordo em participar.

_____, _____ de _____ de _____.

Assinatura do(a) participante: _____

Roberta Ramos Ciabatari

APÊNDICE D



COMITÊ DE CONFORMIDADE ÉTICA EM PESQUISAS ENVOLVENDO SERES HUMANOS – CEPH/FGV	
Parecer n. P.334.2024	
Local da Reunião	Rio de Janeiro
Data da Reunião	28 de junho de 2024
Data de Emissão do Parecer	19 de setembro de 2024
DADOS GERAIS	
Pesquisadora Responsável	Roberta Ramos Ciabatari
Centro/Escola	EAESP
Curso	Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas
Orientador	Lara Simielli
Título do protocolo de pesquisa	PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA.
Financiamento	NA
Relator	Márcia Saraiva Leon
RELATÓRIO	
<p>Ao dissertar sobre o objetivo da pesquisa, a pesquisadora afirmou:</p> <p>“Este projeto de pesquisa tem como objetivo avaliar o planejamento e a implementação das políticas públicas de educação inclusiva nos municípios paulistas, focando na relação entre a prática e a legislação vigente. A coleta de dados será feita por meio de dois instrumentos principais: um questionário online e uma planilha em Excel, ambos preenchidos pelos gestores municipais responsáveis pela educação inclusiva local.</p> <p>O questionário online, elaborado na plataforma Microsoft Forms, será dividido em várias seções para capturar diferentes aspectos das políticas de educação inclusiva. Essas seções incluirão perguntas sobre planejamento, implementação, mecanismos de avaliação dos alunos e o alinhamento das práticas com a legislação nacional e estadual.</p> <p>Além do questionário online, uma planilha em Excel será enviada para coleta de dados mais detalhados e quantitativos, como a quantidade de alunos incluídos e o acesso aos métodos diagnósticos para alunos com defasagem de aprendizagem. Essa planilha será enviada apenas para alguns dos municípios participantes da pesquisa, em torno de 10% ou 20%.</p> <p>Os gestores municipais serão inicialmente contatados por telefone para apresentar o objetivo da pesquisa e a importância de sua participação. Em seguida, será enviado um e-mail com os links para o questionário online e a planilha (esta, apenas para os 10% ou 20% selecionados), juntamente com um guia detalhado sobre como preencher ambos os documentos. A contribuição dos gestores será destacada como crucial para a compreensão e melhoria das políticas de educação inclusiva.</p> <p>Para garantir uma alta taxa de resposta e a qualidade dos dados coletados, estratégias como o envio de lembretes periódicos serão adotadas</p>	

Parecer n. P.334.2024

Pesquisadora Responsável: Roberta Ramos Ciabatari

Título do protocolo de pesquisa: PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA



para os gestores que ainda não responderam ao questionário ou não enviaram a planilha preenchida.”

A coleta de dados ocorrerá após aprovação do protocolo de pesquisa pelo CEPH e terá duração estimada de nove meses.

Quanto ao número de participantes:

“O formulário (questionário forms) deverá ser encaminhado para, no mínimo, 20 municípios do Estado de São Paulo e, no máximo, 50 municípios do Estado de São Paulo.

Já a planilha (em excel) será aplicada em apenas em 10% a 20% dos municípios participantes.”

Os dados serão acessados apenas pela pesquisadora e sua orientadora.

O Termo de Consentimento explica brevemente os objetivos da pesquisa, assegura a voluntariedade de pesquisa e informa os dados da pesquisadora e do Comitê de Ética.

Quanto à confidencialidade e anonimização dos dados, a pesquisadora esclareceu:

“Para preservar a privacidade e a confidencialidade dos dados dos participantes da pesquisa, diversas medidas serão adotadas. Sim, os dados identificados durante a fase de coleta serão anonimizados utilizando técnicas como supressão e pseudonimização. Na supressão, todos os identificadores diretos, como nomes e endereços, serão removidos. Na pseudonimização, identificadores únicos serão substituídos por códigos alfanuméricos que não permitem a identificação direta dos indivíduos. Os dados anonimizados serão armazenados em servidores seguros, protegidos por criptografia e senhas robustas, com acesso restrito a pessoal autorizado. Os resultados da pesquisa serão divulgados de forma agregada, sem informações que possam identificar individualmente os participantes.”

Parecer n. P.334.2024

Pesquisadora Responsável: Roberta Ramos Ciabatani

Título do protocolo de pesquisa: PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA



DELIBERAÇÃO

Após deliberação dos membros, nos termos do formulário detalhado apresentado, o CEPH/FGV classifica o presente protocolo de pesquisa como:

Aprovado

O protocolo está adequado para execução.

O termo do protocolo aprovado neste parecer é junho de 2025.

O CEPH deverá ser informado sobre mudança no conteúdo ou extensão da pesquisa.

Rio de Janeiro, 19 de setembro de 2024.

Vivianne Ferreira

Coordenadora do Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos
– CEPH/FGV