

Entre a Norma e a Realidade: a Efetividade do Direito à Educação Inclusiva na Rede Pública do Rio Grande do Norte

Between Norm and Reality: The Effectiveness of the Right to Inclusive Education in the Public School System of Rio Grande do Norte

Fábio Luiz Araújo Pinheiro¹ e Michele Nobrega Elali²

v. 14/ n. 2 (2026)
Abril/Junho

Aceito para publicação em 06/06/2026.

¹Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0008-2627-6597. E-mail:

fabio.pinheiro.035@educar.rn.gov.br;

²Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo, São Paulo, São Paulo. ORCID: 0009-0005-0394-4271. E-mail: me@micheleelali.com.

RESUMO: O presente artigo analisa a efetividade da Lei Brasileira de Inclusão (LBI) na rede pública de ensino do Rio Grande do Norte, com foco nos obstáculos enfrentados pela gestão escolar na implementação do Atendimento Educacional Especializado (AEE). A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza sociojurídica, mediante análise documental da legislação e relato de experiência profissional reflexiva a partir da atuação em escola pública no ano letivo de 2025. O problema investigado consiste em verificar em que medida insuficiências estruturais e profissionais comprometem o núcleo essencial do direito fundamental à educação inclusiva. O estudo demonstra que a mera matrícula não assegura inclusão material quando ausentes professores especializados e acessibilidade. Conclui-se que a baixa efetividade decorre da desconexão entre o comando normativo e a capacidade administrativa, propondo-se mecanismos de descentralização orçamentária e governança para a implementação real da política pública.

Palavras-chave: Educação inclusiva. Lei Brasileira de Inclusão. Atendimento Educacional Especializado. Gestão escolar. Efetividade dos direitos fundamentais.

ABSTRACT: This article analyzes the effectiveness of the Brazilian Inclusion Law (LBI) within the public school system of Rio Grande do Norte, focusing on the obstacles faced by school management in implementing Specialized Educational Services (AEE). The research adopts a qualitative socio-legal approach, utilizing documentary analysis of legislation alongside a reflective professional experience report drawn from active tenure in a public school during the 2025 academic year. The investigated problem examines to what extent structural, budgetary, and personnel insufficiencies compromise the essential core of the fundamental right to inclusive education. The study demonstrates that mere enrollment does not ensure material inclusion when specialized teachers and accessibility are absent. It concludes that the low effectiveness stems from a misalignment between the normative mandate and administrative capacity, proposing public governance guidelines and budget decentralization mechanisms for the actual implementation of this public policy.

Keywords: Inclusive education. Brazilian Inclusion Law. Specialized Educational Services. School management. Effectiveness of fundamental rights.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A universalização do acesso à educação básica no Brasil representou um avanço democrático inegável nas últimas décadas. Contudo, o refinamento civilizatório do direito à educação impõe que o acesso não seja apenas formal, mas

materialmente inclusivo. No cenário contemporâneo, a inserção qualificada de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação no ensino regular constitui um dos maiores desafios da gestão pública educacional.

O marco normativo brasileiro, capitaneado pela Constituição Federal de 1988 e densificado pela Lei nº. 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão - LBI), edifica um subsistema protetivo de elevada sofisticação teórica. Todavia, a prática cotidiana nas instituições de ensino revela um distanciamento significativo entre a previsão dogmática e a realidade factual das salas de aula, especialmente na rede pública estadual do Rio Grande do Norte.

Diante desse panorama, o presente estudo delimita-se pelo seguinte problema de pesquisa: Em que medida as insuficiências de ordem estrutural, orçamentária e de pessoal na rede pública de ensino do Rio Grande do Norte obstaculizam a transição de uma inclusão meramente formal para uma inclusão material e efetiva, conforme assegurado pela Lei Brasileira de Inclusão?

Como hipótese de trabalho, assume-se que a desconexão entre a densidade normativa da Lei Brasileira de Inclusão e a capacidade institucional e orçamentária das escolas públicas estaduais gera um cenário de baixa efetividade social do direito à educação inclusiva, transformando o espaço escolar em um ambiente de integração meramente física (matrícula), desprovido do suporte pedagógico e especializado necessário à garantia do aprendizado e do desenvolvimento pleno do educando.

Para responder ao problema e testar a hipótese formulada, definiram-se os seguintes objetivos específicos: a) Identificar os principais gargalos orçamentários e administrativos enfrentados pela gestão escolar na descentralização de recursos para a educação especial; b) Avaliar o déficit quantitativo e qualitativo de profissionais de apoio e professores especializados em Atendimento Educacional Especializado (AEE) na rede estadual; c) Mapear as barreiras arquitetônicas e urbanísticas que comprometem a acessibilidade nas instituições de ensino analisadas; d) Propor diretrizes de governança pública e arranjos institucionais voltados a mitigar a fragmentação na execução dessa política pública no âmbito do Rio Grande do Norte.

Além desta introdução, o estudo apresenta a metodologia empregada, examina o marco normativo da educação inclusiva, analisa a tensão entre mínimo existencial e reserva do possível, discute os estudos de caso oriundos da experiência da gestão escolar e, ao final, apresenta considerações conclusivas e recomendações de governança pública.

2 METODOLOGIA

Para a consecução dos objetivos delineados, a presente investigação assume a natureza de pesquisa aplicada, pautando-se por uma abordagem qualitativa de caráter sociojurídico. Afastando-se do purismo normativo clássico, o desenho metodológico busca apreender o fenômeno jurídico em sua dimensão de eficácia social, confrontando a validade formal da norma com a sua aplicação empírica.

Sob a perspectiva dos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritivo-analítica. O método de abordagem eleito o dialético, adequado para evidenciar as contradições existentes entre o plano dogmático-constitucional e a realidade material da gestão escolar.

A operacionalização da pesquisa estruturou-se em duas etapas integradas: de um lado, a pesquisa bibliográfica e documental, abrangendo o levantamento da legislação nacional e estadual correlata, dos precedentes vinculantes do Supremo Tribunal Federal (STF), da literatura especializada em Direitos Fundamentais e Políticas Públicas, bem como dos manuais conceituais de monitoramento estatístico do Estado, notadamente os Glossários da Educação Especial do Censo Escolar (INEP) correspondentes aos ciclos de 2022 e 2025. De outro, utilizou-se como técnica empírica o registro reflexivo da experiência institucional decorrente do exercício da função de gestão escolar pelo autor em uma unidade de ensino da rede pública estadual do Rio Grande do Norte durante o ano letivo de 2025.

A utilização da experiência institucional do pesquisador não teve por finalidade produzir generalizações universais, mas compreender, sob perspectiva qualitativa, como os comandos normativos são operacionalizados no contexto concreto da gestão escolar.

3 O MARCO NORMATIVO DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA E O CONCEITO DE EFETIVIDADE

A educação especial na perspectiva da educação inclusiva encontra sua viga de sustentação no artigo 208, inciso III, da Constituição Federal de 1988, que impõe ao Estado o dever de garantir o "atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino". Cumpre assinalar que, embora o texto constitucional originário utilize o termo "portadores de deficiência", a terminologia técnico-jurídica contemporânea, alinhada à Convenção de Nova York, fixou a expressão "pessoas com deficiência", a qual deve reger toda a produção doutrinária e a atuação administrativa contemporânea.

No plano infraconstitucional, a promulgação da Lei nº. 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão) inaugurou um novo paradigma fundado no modelo social de deficiência. O artigo 28 da LBI detalha as obrigações do poder público, estipulando desde a oferta de sistema educacional

inclusivo em todos os níveis até a disponibilização de profissionais de apoio escolar e a adoção de medidas individualizadas e coletivas em ambientes que maximizem o desenvolvimento acadêmico e social.

No âmbito do estado do Rio Grande do Norte, esse comando é regulamentado por diretrizes específicas, com destaque para a Resolução nº. 02/2022-CEE/RN do Conselho Estadual de Educação, que fixa as normas para o atendimento de educandos com deficiência na rede de ensino potiguar. Ademais, o desenho da política nacional foi influenciado pelas diretrizes da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, cujas balizas orientam a implementação das Salas de Recursos Multifuncionais para o AEE.

A análise dessa estrutura normativa exige a convocação do instrumental teórico que distingue a validade formal da realidade social do direito. Conforme a lição clássica de Marcelo Neves (2007), a constitucionalização jurídica não se confunde necessariamente com a eficácia socializante da norma. O autor adverte que em sistemas jurídicos periféricos é comum observar-se o fenômeno da "constitucionalização simbólica", na qual o texto legal desempenha uma função predominantemente ideológica e confirmatória de valores, carecendo de efetividade prática face à ausência de estruturas organizacionais capazes de suportar o comando normativo.

Nessa mesma linha de intelecção, Luís Roberto Barroso (2018) acentua que a efetividade representa a materialização do desejo de transitar da herança do constitucionalismo nominalista para um cenário de autêntica força normativa da Constituição. Para o autor, o direito só realiza sua função social quando deixa de ser uma promessa abstrata e passa a modelar a realidade factual, exigindo que o intérprete e o administrador público atuem ativamente na remoção dos obstáculos que impedem a fruição dos direitos fundamentais pelo cidadão.

Sob essa ótica, a *efetividade* difere da *eficácia* estritamente jurídica. Enquanto esta última representa a aptidão da norma para produzir seus efeitos no plano abstrato, a efetividade traduz-se no real cumprimento do direito no tecido social, isto é, a sua capacidade de transformar o *dever-ser* normativo em *ser* existencial (Neves, 2007). No caso da educação inclusiva, a efetividade mede-se pela existência de acessibilidade arquitetônica, pela presença tempestiva do profissional de apoio em sala de aula e pela real aprendizagem do aluno com deficiência (Mantoan, 2003).

A judicialização da política pública educacional tem sido o mecanismo frequentemente utilizado para tentar colmatar esse déficit de efetividade. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 5357/DF, fixou o entendimento de que a eficácia das regras de inclusão é impositiva, asseverando que a escola não pode se esquivar do cumprimento das obrigações alegando ônus financeiro excessivo. Embora a controvérsia tenha se originado no âmbito

da educação privada, os fundamentos adotados pelo STF reforçam o caráter impositivo do paradigma inclusivo estabelecido pela LBI para todo o sistema de ensino.

No mesmo sentido, o Tribunal Pleno da Suprema Corte, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº. 592.581/RS, sob o rito da repercussão geral, reafirmou a legitimidade do Poder Judiciário para impor ao Executivo a realização de obras e melhorias em infraestruturas públicas essenciais quando configurada a omissão administrativa na garantia de direitos fundamentais. Ainda que originado em contexto distinto, o precedente é utilizado neste estudo apenas em razão de sua *ratio decidendi* referente à possibilidade de intervenção judicial para assegurar a concretização de direitos fundamentais vulnerados pela inércia do Estado.

4 A COLISÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS: MÍNIMO EXISTENCIAL VERSUS RESERVA DO POSSÍVEL NA EDUCAÇÃO INCLUSIVA POTIGUAR

A transição da inclusão formal (assegurada pelo ato da matrícula) para a inclusão material (efetivada pelo aprendizado e permanência) tensiona o orçamento público e evoca um dos debates mais complexos do Direito Constitucional contemporâneo: a colisão entre o mínimo existencial e a reserva do possível.

Por um lado, o direito à educação inclusiva e ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) qualifica-se como prerrogativa jurídica emanada diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana. Sob a perspectiva de Ingo Sarlet (2015), o núcleo essencial dos direitos sociais fundamentais integra o chamado *mínimo existencial*, um limite intransponível abaixo do qual o Estado falha em garantir as condições materiais básicas para uma vida digna. Ao deixar de fornecer o profissional de apoio ou a acessibilidade necessária, a administração pública não apenas descumpre uma meta programática, mas vulnera o próprio núcleo essencial do direito à educação da pessoa com deficiência.

Reforçando esse entendimento, Daniel Sarmento (2015) adverte que os direitos fundamentais sociais não podem ser rebaixados a meras exortações morais ou promessas políticas dependentes da boa vontade fiscal do governante. Segundo o autor, o Judiciário e a Administração são vinculados pelos direitos sociais, de modo que a cláusula da reserva do possível não pode ser manejada de forma genérica para blindar a ineficiência administrativa ou justificar a total desassistência aos grupos vulneráveis, sob pena de esvaziamento da própria eficácia jurídica da Constituição.

Por outro lado, o Estado do Rio Grande do Norte, por meio de sua Secretaria de Educação, frequentemente invoca a cláusula da *reserva do possível* (*Der Vorbehalt des Möglichen*), de matriz alemã, teorizada no célebre julgamento do *numerus clausus*. Conforme assevera J. J. Gomes

Canotilho (2003), os direitos sociais encontram-se sob uma "reserva de lei e uma reserva de fundos", dependendo a sua realização da existência de recursos orçamentários disponíveis e da discricionariedade do planejador público.

Para equacionar essa colisão de bens constitucionalmente protegidos, impõe-se a aplicação da máxima da proporcionalidade como regra de ponderação, nos moldes propostos por Robert Alexy (2011). A ponderação alexyana exige que a restrição a um princípio (a otimização fiscal e a autonomia orçamentária do Executivo) só se justifique se for estritamente necessária e se não aniquilar o peso do princípio contraposto (o direito à educação inclusiva).

No cenário potiguar, a alegação genérica de ausência de fundos não se sustenta frente à proporcionalidade em sentido estrito, visto que o ônus imposto ao estudante tende a assumir intensidade significativamente superior ao benefício fiscal decorrente da omissão estatal.

A jurisprudência pátria tem avançado significativamente na definição de balizas para solucionar conflitos envolvendo a concretização de direitos fundamentais sociais, consolidando o entendimento de que a cláusula da reserva do possível não pode ser utilizada de forma genérica para justificar a inércia administrativa. Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE nº 592.581/RS, reconheceu a legitimidade da atuação judicial destinada a assegurar a implementação de medidas indispensáveis à efetivação de direitos fundamentais quando evidenciada omissão do Poder Público. Tal compreensão revela-se especialmente relevante no âmbito da educação inclusiva, em que a insuficiência estrutural ou administrativa não pode comprometer o núcleo essencial do direito à educação assegurado constitucionalmente.

No plano infraconstitucional e operacional, o foco das demandas judiciais deslocou-se da garantia da vaga para a exigência de fornecimento do profissional de apoio escolar ou mediador pedagógico. O Superior Tribunal de Justiça consolidou a tese de que a presença do cuidador ou mediador especializado independe da gravidade do diagnóstico, bastando a comprovação de sua necessidade por meio de relatório pedagógico ou médico, sendo vedado à escola regular transferir esse custo para as famílias.

A jurisprudência dos tribunais superiores tem consolidado o entendimento de que a educação inclusiva constitui dever jurídico de observância obrigatória pelo Poder Público, integrando o núcleo essencial do direito fundamental à educação. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 5.357/DF, reconheceu a constitucionalidade do modelo de educação inclusiva instituído pela Lei Brasileira de Inclusão, reafirmando que a igualdade material exige a adoção de medidas concretas destinadas à plena participação das pessoas com deficiência no ambiente escolar.

Em complemento, o Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente afirmado que o fornecimento de profissional de apoio escolar, quando demonstrada sua necessidade pedagógica,

integra o conteúdo material do direito à educação inclusiva, não podendo a Administração Pública opor justificativas genéricas de limitação orçamentária para afastar a prestação desse serviço. A orientação jurisprudencial predominante reforça que a reserva do possível somente pode ser invocada mediante demonstração concreta da impossibilidade financeira, preservando-se, em qualquer hipótese, o núcleo essencial dos direitos fundamentais das pessoas com deficiência.

A dogmática jurídica, portanto, confere amparo integral à pretensão da inclusão material. Todavia, a análise do "chão da escola" revela como esses comandos são filtrados pelas amarras burocráticas da gestão escolar potiguar.

5 ANÁLISE EMPÍRICA: A REALIDADE OPERACIONAL DA GESTÃO ESCOLAR NO RN ATRAVÉS DE ESTUDOS DE CASO CRÍTICOS

Para compreender a fricção entre as decisões do TJRN/STF e o cotidiano administrativo, analisam-se dois estudos de caso críticos colhidos a partir da experiência profissional do autor na gestão de uma unidade de ensino da rede pública estadual do Rio Grande do Norte, cujos dados foram tratados de forma generalizada por razões éticas.

A virada metodológica promovida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) no Censo Escolar de 2025 confere contornos de relevância singular a este recorte temporal. A partir do ciclo de 2025, o Estado brasileiro expandiu o monitoramento oficial, passando a discriminar no censo não apenas o público-alvo tradicional da educação especial, mas também os "transtornos que impactam o desenvolvimento da aprendizagem" (como TDAH, dislexia e discalculia). Essa sofisticação metodológica evidencia o alargamento das obrigações gerenciais e pedagógicas que recaem na ponta do sistema: a gestão da escola regular.

Para além da percepção imediata da gestão escolar na ponta do sistema, o estrangulamento operacional da política de inclusão ganha contornos de evidência empírica inquestionável quando confrontado com os dados consolidados do Censo Escolar/INEP.

Ao analisar os indicadores macro estatísticos da Região Nordeste, na qual o Rio Grande do Norte se insere, constata-se um visível descompasso entre o avanço normativo expansionista das matrículas e a estagnação estrutural dos investimentos em acessibilidade e em pessoal especializado. Essa desconexão entre a formulação da política pública e as condições reais de sua implementação evidencia o que a literatura especializada aponta como uma falha crônica nos arranjos institucionais do Estado.

No que tange à infraestrutura imobiliária, os dados estatísticos oficiais revelam um cenário de exclusão arquitetônica crônica. Ao analisar o panorama da infraestrutura escolar, os dados

consolidados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira na Sinopse Estatística da Educação Básica revelam que, no contexto das redes públicas de ensino da Região Nordeste, menos da metade das escolas de ensino regular que possuem matrículas de alunos com deficiência contam com dependências plenamente adequadas às normas de acessibilidade (tais como vias elevadas, corrimãos e banheiros adaptados).

Adicionalmente, as séries históricas do monitoramento do censo apontam que a presença de Salas de Recursos Multifuncionais (SRM) ativas e com equipamentos regulamentares atinge cerca de 45% das unidades estaduais de ensino regular da região. Esta insuficiência material demonstra que o ingresso do aluno com deficiência ou com transtornos que impactam o desenvolvimento da aprendizagem ocorre em prédios escolares pedagogicamente obsoletos, convertendo a garantia constitucional de permanência em um simulacro de inclusão.

O déficit assume contornos ainda mais graves sob a perspectiva dos recursos humanos. O contingente de docentes com formação específica para o AEE e de profissionais de apoio (cuidadores) na rede pública apresenta uma desproporção abissal frente ao crescimento do número de matrículas verificado nas últimas décadas.

Com base no indicador oficial de Percentual de Docentes da Educação Básica com Formação Adequada, calculado e publicado pelo INEP nos Indicadores Educacionais, constata-se que a taxa de professores regentes que atuam em classes comuns de ensino regular e que possuem pós-graduação, especialização ou formação continuada voltada especificamente para a educação especial não ultrapassa a marca histórica de 30%. Adicionalmente, no que diz respeito aos profissionais de apoio escolar na rede pública estadual do Rio Grande do Norte, os relatórios de monitoramento administrativo evidenciam que a escassez de cuidadores e mediadores terceirizados gera filas de espera administrativas e demandas judiciais reprimidas.

Esta assimetria quantitativa e qualitativa atesta que a expansão das matrículas institui um paradoxo gerencial, no qual o Estado cumpre formalmente a meta estatística de acesso na esfera central, mas transfere ao gestor local o ônus insustentável de administrar a escassez crônica de pessoal especializado na ponta da execução.

5.1 CASO I: A PROBLEMÁTICA DO PROFISSIONAL DE APOIO ESCOLAR E AS AMARRAS DA TERCEIRIZAÇÃO

O primeiro caso envolve um discente diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista (TEA) com alto nível de suporte (nível 3), cuja necessidade de mediação para a comunicação, higiene e alimentação fora atestada por laudo e confirmada pela coordenação pedagógica da escola.

À luz do artigo 28, XVII, da LBI e da Resolução nº. 02/2022-CEE/RN, a escola solicitou formalmente junto à Diretoria Regional de Educação e Cultura (DIREC) a designação imediata de um cuidador/profissional de apoio.

A resposta administrativa, contudo, esbarrou em entraves burocráticos: os profissionais que atuam na rede estadual são vinculados a contratos terceirizados geridos pela Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC). Devido a atrasos repassados às empresas prestadoras e à lentidão nos processos licitatórios aditivos, a escola permaneceu os dois primeiros bimestres do ano letivo sem o respectivo profissional.

A ausência do suporte especializado gerou um quadro de inclusão predominantemente física e insuficiente sob o ponto de vista pedagógico. O discente, embora formalmente matriculado, passava parte do período letivo em situação de isolamento pedagógico ou sob a assistência episódica de agentes públicos destituídos de habilitação específica em educação especial, carecendo estes de aportes metodológicos para a mediação de episódios de desregulação comportamental ou para a adaptação curricular.

Este cenário expõe um descompasso estrutural entre as diretrizes de recenseamento educacional do próprio Ministério da Educação e a governança administrativa local. Conforme fixado no manual conceitual do Censo Escolar de 2025, o Atendimento Educacional Especializado (AEE) pressupõe uma "mediação pedagógica que visa possibilitar o acesso ao currículo de forma plena".

Ao rebaixar o acompanhamento do vulnerável a uma vigilância informal por pessoal sem habilitação, esvazia-se a substância jurídica da LBI, esvaziando o conteúdo pedagógico da inclusão e operando o retrocesso social.

5.2 CASO 2: A COMPLEXIDADE DAS DEMANDAS FAMILIARES E AS BARREIRAS ESTRUTURAIS IMOBILIÁRIAS

O segundo relato refere-se ao ingresso simultâneo de estudantes do mesmo núcleo familiar, cujas demandas educacionais específicas e heterogêneas exigiam diferentes níveis de suporte, englobando o atendimento para deficiência intelectual e a necessidade de enriquecimento curricular para altas habilidades. Este cenário demandaria a elaboração imediata de Planos de Desenvolvimento Individualizado (PDI) ou Planos de Atendimento Educacional Especializado (Plano de AEE), instrumentos de natureza estritamente pedagógica voltados a orientar o percurso formativo do discente.

A construção desse planejamento, todavia, suscita um gargalo de natureza institucional. Com frequência, os arranjos de controle social e o próprio corpo docente exercem uma demanda impositiva

sobre a governança local pela exibição de diagnósticos de cunho clínico como condição prejudicial para o desencadeamento das ações de suporte especializado.

No entanto, o Glossário da Educação Especial do Censo Escolar de 2025 assenta expressamente a premissa de que "o laudo médico não é documento obrigatório para o acesso à educação, ao atendimento educacional especializado, nem para o planejamento das ações educacionais, que devem estar alicerçadas em princípios pedagógicos, e não clínicos".

O paradoxo administrativo se estabelece: a orientação nacional do INEP determina que a ausência do laudo clínico não pode impedir o planejamento pedagógico e o acolhimento do aluno no AEE. Todavia, como o professor regente pode arquitetar um Plano de AEE ou um Plano Educacional Individualizado (PEI) adequado se o Estado falha cronicamente em suprir a escola com o docente especialista habilitado para dar esse suporte técnico cooperativo exigido pela metodologia do Censo?

Aliado ao déficit de pessoal, a gestão escolar confrontou-se com a insuficiência operacional do parque escolar, composto por edificações antigas e sem previsão original de acessibilidade. A ausência de espaço físico para a instalação de uma Sala de Recursos Multifuncionais (SRM) revela o paradoxo do planejamento estatal: a norma impõe a obrigatoriedade do recurso, mas a estrutura imobiliária preexistente o inviabiliza.

Diante da persistente dificuldade institucional em viabilizar reformas estruturais, o gestor é colocado em uma situação de transferência indevida de responsabilidades, revelando a incompatibilidade entre a expansão normativa das obrigações inclusivas e a ausência de planejamento estrutural para sua implementação, circunstância na qual a incapacidade do ente estatal em prover a infraestrutura necessária acaba por fragmentar a política pública e marginalizar o suporte adequado às famílias.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E DIRETRIZES DE GOVERNANÇA

A presente investigação propôs-se a analisar em que medida as insuficiências de ordem estrutural, orçamentária e de pessoal na rede pública de ensino do Rio Grande do Norte obstaculizam a transição de uma inclusão meramente formal para uma inclusão material e efetiva, conforme assegurado pela Lei Brasileira de Inclusão. Tomando como base as amarras burocráticas impostas à gestão escolar e a frequente fricção com as demandas da comunidade, buscou-se delimitar as fronteiras entre o direito universalizado no papel e a escassez material administrada cotidianamente no ambiente escolar potiguar.

Os dados estatísticos do Censo Escolar/INEP correspondentes aos ciclos de 2022 e 2025 na Região Nordeste, confrontados com os estudos de caso colhidos no cotidiano administrativo do ano

letivo de 2025, confirmaram integralmente a hipótese de trabalho formulada. A desconexão crônica entre a densidade normativa da LBI e a real capacidade institucional e orçamentária do ente federativo gera um cenário de baixíssima efetividade social. Restou demonstrado que a expansão acelerada de matrículas, desacompanhada de aportes fiscais correlatos, reduz a experiência educacional de múltiplos educandos com deficiência a uma integração de caráter estritamente geográfico e físico na sala de aula, desprovida do suporte pedagógico e especializada indispensável ao seu desenvolvimento pleno.

A contribuição original e a principal tese defendida neste estudo residem no fato de que o insucesso da política de educação inclusiva não decorre de uma lacuna legislativa ou jurisprudencial. O arcabouço dogmático nacional é sofisticado e o Supremo Tribunal Federal, ao fixar precedentes paradigmáticos como a ADI nº 5.357/DF e o RE nº 592.581/RS, consolidou o entendimento de que a concretização dos direitos fundamentais não pode ser inviabilizada por omissões administrativas nem por alegações genéricas de insuficiência orçamentária. Tais decisões fortaleceram a proteção do núcleo essencial do direito à educação inclusiva, impondo ao Poder Público o dever de adotar medidas concretas para assegurar sua efetivação. A originalidade da pesquisa repousa na revelação de que o estrangulamento da inclusão se opera na arquitetura administrativa centralizada do Estado, que converte o gestor escolar local em um burocrata de nível de rua nos moldes teorizados por Lipsky: um agente refém de decisões superiores e de dotações orçamentárias insuficientes, compelido a gerenciar crises burocráticas cotidianas e a judicialização da vaga em detrimento do planejamento pedagógico.

É precisamente nesse hiato que emerge a figura do gestor escolar como um autêntico *street-level bureaucrat* (burocrata de nível de rua). Conforme a formulação clássica de Michael Lipsky (2010), os burocratas de nível de rua são os agentes públicos que interagem diretamente com os cidadãos na execução das políticas estatais e que possuem substancial discricionariedade na alocação de recursos escassos.

No contexto investigado, enquanto a governança central dita as diretrizes universais de inclusão, é o diretor da escola, na ponta final do sistema, quem administra cotidianamente a escassez material e humana. Assim, o gestor local converte-se no para-choque das demandas comunitárias e judiciais sem dispor dos meios orçamentários necessários para colmatar o déficit do próprio ente federativo.

À guisa de recomendação para a superação deste cenário de inefetividade, propõem-se três diretrizes de governança pública e rearranjos institucionais: a) a instituição de fundos rotativos escolares descentralizados, com destinação carimbada para adaptações de acessibilidade arquitetônica de pequena escala; b) a flexibilização das amarras contratuais na terceirização de

profissionais de apoio (cuidadores), prevendo-se cláusulas de substituição imediata em caso de vacância; e c) a vinculação obrigatória entre o registro de novas matrículas da educação especial no Censo Escolar e o repasse automático de recursos financeiros adicionais via PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola). Somente ao compatibilizar os comandos normativos expansionistas à descentralização de recursos fiscais na ponta do sistema será possível resgatar a substância jurídica da LBI, transformando a promessa constitucional em realidade vivenciada no chão da escola.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

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**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 7 jul. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 592.581/RS**. Repercussão Geral. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 13 ago. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 20 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.357/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin, julgado em 9 jun. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 11 nov. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos do direito das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

GLAT, Rosana. **Educação especial e inclusão escolar**: reflexões sobre a prática. Rio de Janeiro: 7Letras, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Glossário da educação especial**: Censo Escolar 2022. Brasília, DF: INEP/MEC, 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Glossário da educação especial e dos transtornos que impactam o desenvolvimento da aprendizagem**: Censo Escolar 2025. Brasília, DF: INEP/MEC, 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Notas estatísticas do Censo da Educação Básica 2025**. Brasília, DF: INEP/MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 12 jun. 2026.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. Expanded ed. Nova York: Russell Sage Foundation, 2010.

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

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Conselho Estadual de Educação. **Resolução nº 02/2022-CEE/RN**.

Fixa diretrizes para a Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva no Sistema Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte. Natal: CEE, 2022.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.