



## **DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA E EMANCIPAÇÃO DO ESTUDANTE COM DEFICIÊNCIA NA PERSPECTIVA DAS TESES SOBRE EDUCAÇÃO INCLUSIVA NA ADI 7.796**

Ianne Sabrina de Medeiros Guedes Nogueira<sup>1</sup>, Fabrício Germano Alves<sup>2</sup>



<https://doi.org/10.36557/2009-3578.2025v11n2p6359-6390>

Artigo recebido em 31 de Agosto e publicado em 31 de Outubro de 2025

### **REVISÃO DE LITERATURA**

#### **RESUMO**

As políticas educacionais que preveem escolas ou classes especializadas podem ser compatíveis com o direito fundamental à educação inclusiva previsto na Constituição Federal e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência? O presente artigo analisa o direito à educação inclusiva à luz das teses debatidas na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.796, proposta contra leis estaduais do Paraná que instituíram programas e normas de educação especial. A pesquisa, de natureza teórica, objetivo exploratória e procedimento bibliográfico, foi desenvolvida mediante o levantamento dos principais argumentos apresentados na ADI e a revisão de artigos científicos em bases indexadoras sobre educação inclusiva, escola democrática e direito antidiscriminatório. A análise buscou articular perspectivas jurídicas e pedagógicas, apresentando argumentos e contra-argumentos sobre a compatibilidade das leis paranaenses com o princípio da não discriminação. A hipótese que orienta o estudo sustenta que as leis impugnadas representam um retrocesso normativo e social, ao promoverem a segregação educacional sob a aparência de liberdade de escolha, em afronta à Constituição e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Os resultados da análise teórica indicam que o modelo de educação inclusiva só se concretiza quando a escola comum é concebida como espaço democrático de convivência e diversidade, no qual a igualdade de oportunidades se traduz em igualdade de resultados. Conclui-se que a efetividade da inclusão escolar exige políticas públicas de adaptação estrutural, formação docente e financiamento adequado, de modo a garantir que o direito à educação seja instrumento de emancipação da pessoa com deficiência e de fortalecimento da democracia.

---

<sup>1</sup> Ianne Sabrina de Medeiros Guedes Nogueira. Graduanda em Direito. Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Endereço: Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [ianne.medeiros.540@ufrn.edu.br](mailto:ianne.medeiros.540@ufrn.edu.br)

<sup>2</sup> Fabrício Germano Alves. Doutor em Direito, Estado e Sociedade. Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Endereço: Natal, Rio Grande do Norte, Brasil. E-mail: [fabricao.germano@ufrn.br](mailto:fabricao.germano@ufrn.br)



**Palavras-chave:** Educação inclusiva; ADI 7.796; Direito antidiscriminatório; Escola inclusiva; Estudante com deficiência.

## **THE RIGHT TO INCLUSIVE EDUCATION AND EMANCIPATION OF STUDENTS WITH DISABILITIES AS FROM THE PERSPECTIVE OF THE THESES ON INCLUSIVE EDUCATION IN ADI 7.796**

### **ABSTRACT**

Can educational policies that provide for specialized schools or classes be compatible with the fundamental right to inclusive education established by the Brazilian Constitution and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (New York)? This article analyzes the right to inclusive education in light of the theses debated in Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) No. 7.796, filed against state laws of Paraná that instituted programs and rules on special education. The research, theoretical in nature, exploratory in objective, and bibliographic in procedure, was developed through the identification of the main arguments presented in the ADI and the review of scientific articles indexed in databases addressing inclusive education, democratic schooling, and anti-discrimination law. The analysis sought to articulate legal and pedagogical perspectives, presenting arguments and counterarguments regarding the compatibility of the Paraná laws with the principle of non-discrimination. The hypothesis guiding the study asserts that the contested laws represent a normative and social regression by promoting educational segregation under the guise of freedom of choice, in violation of the Constitution and Brazil's international commitments. Theoretical findings indicate that the model of inclusive education is only realized when the regular school is conceived as a democratic space of coexistence and diversity, in which equality of opportunity translates into equality of outcomes. It is concluded that the effectiveness of school inclusion requires public policies of structural adaptation, teacher training, and adequate funding, in order to ensure that the right to education functions as an instrument of emancipation for persons with disabilities and the strengthening of substantive democracy.

**Keywords:** Inclusive education; ADI 7.796; Anti-discrimination law; Inclusive school; Student with disabilities.

**Instituição afiliada** – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

**Autor correspondente:** Nome do autor que submeteu o artigo [email do autor@gmail.com](mailto:email.do.autor@gmail.com)

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).





## **INTRODUÇÃO**

O acesso à educação de qualidade constitui um direito fundamental e um dos alicerces primordiais das sociedades organizadas sob a égide democrática, sustentáculo este que se propõe a fomentar não apenas a formação intelectual de seus cidadãos, mas, também, uma real equidade no acesso às oportunidades.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 6º, estabelece a educação como um dos direitos sociais, a incorporando ao conjunto de direitos fundamentais dos indivíduos. Acresce-se que o artigo 205 da Constituição Federal fixa que a educação é um direito de todos e um dever tanto do Estado quanto da família, com a colaboração das sociedades, visando o pleno desenvolvimento do indivíduo, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mercado de trabalho. O artigo 206, também da Constituição Federal, por sua vez, estrutura princípios que norteiam a educação no país, sublinhando, entre estes, a promoção da liberdade de aprendizagem e o pluralismo de ideias, elementos indispensáveis para o fomento de um ensino diverso e de qualidade. Desta forma, é inegável que a educação de qualidade constitui um pilar indeclinável à consolidação da democracia e para a estruturação de uma sociedade justa e inclusiva.

No Brasil, a discussão sobre educação inclusiva se intensificou desde a década de 1990, especialmente após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que, em seu artigo 58, designou à educação inclusiva a qualidade de diretriz fundamental ao sistema educacional brasileiro, a fixando enquanto estratégia vital ao atendimento de estudantes com necessidades educacionais especiais.

Porém, foi a ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo de 2007, doravante Convenção de Nova York (promulgada através do Decreto nº 6.949/2009), que consolidaram compromissos internacionais para garantir a educação inclusiva, alinhando o Brasil com as diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU).

Desta feita, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, estabelece diretrizes que buscam transformar a educação brasileira



em um espaço de inclusão plena, direcionando práticas pedagógicas para atender a esta demanda dos cidadãos brasileiros. Mais recentemente, a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), em seu artigo 28, reforçou o direito das pessoas com deficiência à educação inclusiva, determinando que o atendimento educacional especializado deve ser ofertado preferencialmente na rede regular de ensino, com o apoio de recursos especializados, garantindo a acessibilidade e mitigação de entraves à participação plena dos estudantes com deficiência.

Na última década, que compreende ao intervalo temporal entre 2015 e 2025, tem-se que, apesar do supracitado arcabouço normativo que afere a estes cidadãos o direito à plena participação no ambiente escolar, a prática educacional evidencia um desalinhamento entre o paradigma legal e o panorama cotidiano. Não raramente, a inclusão se restringe à sua instituição formal, sem implementação de políticas públicas que fortaleçam a inserção efetiva e transformadora destes alunos-cidadãos, perpetuando barreiras físicas, metodológicas e atitudinais que comprometem o processo de aprendizagem e a socialização desses estudantes.

Esta análise se relaciona à concepção de Paulo Freire (2017, p. 98), que reforça a importância de guiar “a educação como prática da liberdade, ao contrário daquela que é prática da dominação, implica na negação do homem abstrato (...) assim, também, na negação do mundo como uma realidade ausente dos homens”.

A educação inclusiva, verdadeira e substancial, implica em um ambiente pedagógico que reconheça a individualidades dos sujeitos e propicie interações significativas e impactantes, de forma a romper com estruturas segregadoras que endossam iniquidades sociais persistentes.

A Constituição da República Federativa do Brasil, a dita “constituição-cidadã”, em seu artigo 6º, instituiu o direito à educação enquanto um dos princípios fundamentais no Estado Democrático de Direito. Posteriormente, em seu artigo 205, determinou que o ingresso e a permanência no sistema educacional ocorram sem distinções ou obstáculos discriminatórios, inferindo ao Estado e à família, com colaboração da sociedade civil, a obrigação enquanto entes garantidores e fomentadores desta prática.

Sob o prisma do Direito Internacional, a Convenção de Nova York, reforça, em seu artigo 24, a obrigação do Estado de criar condições adequadas à aprendizagem de



todos os alunos-cidadãos, determinando que nenhum deles deva ser excluído do processo educacional.

Este arcabouço jurídico é complementado pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), em seus artigos 3º, inciso XIII, art. 27, *caput* e parágrafo único, art. 28, incisos I a XVIII, art. 73-A e art. 85 § 1º; e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seus artigos 4º, inciso III e arts. 58 a 60, que estabelecem padrões específicos para promover a inclusão e o atendimento educacional especializado.

Apesar da ampla base legal, o cotidiano enfrentado nas escolas brasileiras sinaliza um contexto complexo e obstaculizador. O déficit de profissionais capacitados, a carência de mediadores educacionais em sala de aula, a escassez de profissionais de apoio escolar e a inadequação das condições físicas e metodológicas no ambiente pedagógico se traduzem em entraves à experiência educacional dos estudantes com deficiência. Comumente, este contexto culmina em evasão escolar, ou em uma permanência desprovida de significado pedagógico. Diante desse cenário, algumas alternativas de projeto educacional e escolar tem sido postas em contraposição ao modelo apontado como constitucional e convencional.

Um desses projetos é o das leis estaduais do Paraná questionadas na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.796 (Brasil, 2025): a Lei 17.656/2013, conhecida como “Todos Iguais pela Educação”; e a Lei 18.419/2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná. Conforme a seguir será tratado, o projeto movido pela combinação destas leis é o de uma “escola especial”, posta como “direito de escolha” da família, para o aluno com deficiência.

A pesquisa se voltará na investigação destas leis a partir da perspectiva da ADI, para responder às duas questões a seguir: As políticas educacionais que preveem escolas ou classes especializadas podem ser compatíveis com o direito fundamental à educação inclusiva previsto na Constituição Federal e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York)? Em que medida as leis estaduais do Paraná questionadas na ADI 7.796 (Brasil, 2025) estão em conformidade com os princípios constitucionais e convencionais do direito à educação inclusiva e da não discriminação das pessoas com deficiência?

A problemática central dessa discussão está na relação entre educação



inclusiva, direitos fundamentais e (in)constitucionalidade das políticas segregadoras. Objetiva-se analisar, à luz da Constituição Federal de 1988 e da Convenção de Nova York, a conformidade das leis estaduais do Paraná objeto da ADI 7.796 com os princípios da “escola inclusiva” e da “educação inclusiva”. Para tanto, será necessário: a) examinar o arcabouço jurídico-normativo nacional e internacional que fundamenta o direito à educação inclusiva no Brasil; b) identificar e sistematizar os principais argumentos apresentados na ADI 7.796 e na jurisprudência correlata do Supremo Tribunal Federal; e c) comparar as concepções de “educação inclusiva” e seus modelos escolares.

Defende-se, enquanto hipótese, que as leis estaduais do Paraná analisadas na ADI 7.796 representam um retrocesso normativo e social no campo dos direitos das pessoas com deficiência, por promoverem um modelo escolar e educacional incompatível com a Constituição Federal e com a Convenção de Nova York. Pressupõe-se, para tanto, que a efetivação do direito à educação inclusiva para alunos com deficiência somente se realiza no sistema educacional comum; e, por isso, políticas que mantêm escolas ou classes especiais constituem retrocesso e violação ao princípio da igualdade material.

Para atingir uma compreensão sobre tal hipótese, o estudo se constrói sobre a análise das normas jurídicas e compromissos internacionais que sustentam o direito à educação inclusiva, com ênfase na Constituição federal de 1988, na Lei Brasileira de Inclusão e na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificada pelo Brasil, em contraponto às duas leis objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.796: a Lei 17.656/2013, conhecida como “Todos Iguais pela Educação”; e a Lei 18.419/2015, que instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná.

## **METODOLOGIA**

Trata-se de uma pesquisa de natureza teórica e objetivo exploratório. Do ponto de vista técnico-procedimental, é uma pesquisa bibliográfica, com foco no estudo dos elementos constitutivos do objeto da pesquisa (as teses sobre educação inclusive a partir da ADI 7.796). A partir das leis paradigmas da Ação Direta de Inconstitucionalidade trabalhada e da petição inicial desta ADI, identificou-se e sistematizou-se os principais argumentos apresentados na ação. Com base nos temas mais relevantes, tais como



“educação inclusiva”; o debate entre escola especializada e escola inclusiva; e o direito antidiscriminatório, foram realizadas buscas em motores de indexação acadêmica, a fim de selecionar artigos e trabalhos científicos pertinentes ao tema, identificados em diferentes áreas, como Educação e Direito.

A incursão dessa discussão para o entorno da análise normativa exigiu também uma investigação de base jurídica, para tratar de temas como a convencionalidade das normas de direitos fundamentais. A partir desse levantamento, procedeu-se à análise crítica dos textos, apresentando os argumentos e contra-argumentos fundamentados nas diferentes perspectivas teóricas encontradas. Por fim, foram elaboradas sínteses interpretativas com base nas compreensões desenvolvidas ao longo da pesquisa, buscando articular o debate jurídico com as reflexões teóricas da área da educação.

Foram utilizados como motores de busca os indexadores Google Scholar e SciELO para seleção de artigos científicos sobre os temas dos tópicos, através do uso dos termos-chaves (“Educação Inclusiva”; “Escola inclusiva”; “Direito antidiscriminatório”; “Educação especial” etc.). A análise do material oriundo do levantamento bibliográfico dos autores de manuais jurídicos consistiu na referência à interpretação que certos autores dão aos conceitos apresentados no desenvolvimento do artigo. O recurso a esses autores não serve meramente aos fins de chegar à interpretação “correta” de uma categoria constitucional ou de um princípio do direito, mas o de recorrer a tais autores para demarcar de forma mais expositiva o lugar que assumimos na pesquisa quando estamos utilizando determinado conceito.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

A exposição dos resultados da pesquisa se divide em duas seções. Na primeira, será discutido o conceito de Educação Inclusiva, em seus âmbitos normativos (item 1.1) e pedagógicos (item 1.2). Conclui-se com a posição assumida na pesquisa para o trato deste conceito na segunda seção. A segunda seção, por sua vez, tratará mais objetivamente da ADI. Abrindo com uma apresentação da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.796, dividiremos os argumentos centrais para a inconstitucionalidade das leis paranaenses em dois pontos: a disputa teórica entre a escola inclusiva e a escola especial (item 2.1); e as definições principiológicas da



Convenção de Nova York (item 2.2).

## **1 O DIREITO À EDUCAÇÃO INCLUSIVA PARA ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Neste capítulo, apresentaremos os fundamentos jurídicos do direito à educação inclusiva para alunos com deficiência no Brasil, identificando o arcabouço jurídico que subsidia este direito.

Seguindo a hierarquia normativa do ordenamento jurídico brasileiro, a análise inicial se concentra na Constituição Federal e nos tratados internacionais de direitos humanos que, internalizados conforme o rito especial do Art. 5º, § 3º da CF/88, possuem status de emenda constitucional, com destaque para a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ou Convenção de Nova York, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com o Decreto nº 6.949 (Brasil, 2009). Em sequência, este arcabouço normativo será complementado com uma análise sobre as bases pedagógicas e filosóficas da educação inclusiva, bem como dos modelos educacionais postos em disputa neste debate.

Por fim, será feita a introdução das leis estaduais do Paraná, objeto da ADI 7.796, para examiná-las a partir do arcabouço normativo que trata da educação inclusiva. Além do ponto de vista normativo, o segundo ponto apresentará uma discussão do ponto de vista pedagógico. A precisa apresentação deste arcabouço normativo é indispensável para subsidiar a análise da alegada violação do direito à educação inclusiva para estudantes com deficiência arguida pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.796, a qual será investigada especificamente na segunda parte deste trabalho.

### **1.1 Fundamentos constitucionais e convencionais sobre a educação da pessoa com deficiência**

É de se enfatizar, de início, os pilares de interpretação no ordenamento jurídico brasileiro, isto é, os instrumentos normativos fundamentais para a efetivação do sistema de direitos e garantias da Educação e da Educação Inclusiva. Pressupõe-se, aí, todo o material de garantias e direitos da Pessoa com Deficiência, haja vista que a “Educação Inclusiva” é resultado da integração entre os fundamentos constitucionais do



Direito à Educação e dos Direitos das Pessoas com Deficiência, estes últimos, sobretudo à nível internacional.

Some-se, aí, o fato de que os tratados internacionais de direitos fundamentais são, inclusive, limites materiais implícitos para a supressão dos princípios fundamentais da Constituição elencados no art. 3º da Constituição Federal. Neste caso, o exame pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2009) é marco inicial desta investigação. Até 2006, não havia um tratado vinculativo sobre o tema, apenas textos esparsos, como a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (Brasil, 2001). Em destaque, podemos apontar o fato do próprio termo das normas anteriores à 2006: o uso de “portadora de deficiência” é superado por “pessoa com deficiência”.

A mudança de nomenclatura, em verdade, representa uma passagem profunda de interpretação sobre tais direitos, tratando todas as pessoas com deficiência sem nenhuma espécie de discriminação (positiva ou negativa), razão por que os princípios destacados nessa Convenção reconhecem a pessoa como autônoma e independente, conforme vê-se nos itens “n” do preâmbulo e “a” do artigo 3 da Convenção (Brasil, 2009). Sua inclusão com status de emenda constitucional, inclusive, foi a base para que a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) destituísse a incapacidade absoluta no Código Civil brasileiro (revogação dos incisos I, II e III do artigo 3º do Código Civil), rejeitando a noção de que a deficiência (“portada”) fosse motivo para negação ou limitação da capacidade jurídica da pessoa.

O princípio da não discriminação, prevista no item “b” do artigo 3º da Convenção de Nova York, neste caso, põe que a igualdade de oportunidades, para sua plena efetivação, e participação na sociedade depende de dois fatores: o respeito pela diferença e a aceitação da diversidade (itens “c” e “d” do artigo 3º da Convenção). Neste caso, a acessibilidade e inclusão plena, somadas, põe como mecanismo de ação a integração do mesmo espaço educacional para todos os estudantes, buscando evitar a discriminação deste sujeito com deficiência para um outro espaço que não o culturalmente convivido por outros estudantes. A partir da formulação dos princípios gerais da Convenção (art. 3º), chega-se à conclusão de que instituir um espaço reservado para pessoas com deficiência é uma restrição do direito à inclusão, o que retroalimenta



o preconceito social e promove mais barreiras do que as combate. A Convenção, em seu artigo 19, item “c”, por exemplo, esclarece que serviços e instalações para a população em geral devem estar disponíveis às pessoas com deficiência, em igualdade de oportunidades.

O art. 24 da Convenção de Nova York (Brasil, 2009), que trata da educação, destaca em seu primeiro item que o sistema educacional inclusive é pautado na não discriminação, bem como que os objetivos desta inclusão são: o pleno “desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima”; o “máximo de desenvolvimento possível da personalidade”; e a “participação efetiva” das pessoas com deficiência na sociedade. Para a realização destes objetivos, o Estado deve assegurar que as pessoas com deficiência “não sejam excluídas do sistema educacional geral”. O que se pressupõe daí é que o “sistema educacional” é uno, “geral”, e que, portanto, o papel da inclusão da pessoa com deficiência se dá no âmbito deste sistema geral.

Com a promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência no Brasil (Lei 13.146/2015), previu-se, especificamente no § 1º do art. 28 e art. 30 desta lei, que inclusive estabelecimentos privados de ensino regular deveriam atender ao público de pessoas com deficiência sem a cobrança de valor adicional. A inclusão das instituições privadas nesta previsão suscitou o debate que levou à Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.357/2016 (Brasil, 2015), proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino – Confene, cujo objetivo era o de remover o termo “privado” destas previsões normativas.

Da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, importa reproduzir parte do julgado de relatoria do Min. Edson Fachin. Em primeiro lugar, quanto ao significado da “inclusão” proposta pela Convenção de Nova York, diz o relator que a igualdade tem a pluralidade como sua contraface, e que por isso o respeito à pluralidade é imprescindível para o princípio da igualdade, tal igualdade, portanto “não se esgota com a previsão normativa de acesso igualitário a bens jurídicos, mas engloba também a previsão normativa de medidas que efetivamente possibilitem tal acesso e sua efetivação concreta” (Brasil, 2015, p. 3). Neste ponto, é prudente ressaltar que o STF, nesta etapa pós-positivista e neoconstitucionalista (Barroso, 2015), reafirma a força



normativa dos princípios, com a reaproximação entre direito (texto) e interpretação, ressaltando a importância do significado-significante da linguagem jurídica. Para esta corrente, a centralidade do Estado Democrático de Direito é a interpretação dos direitos fundamentais, cuja fonte e meta hermenêutico-axiológica é a dignidade da pessoa humana (Miranda, 2014, 2016; Sarmiento, 2016). Some-se a este primeiro núcleo de valor jurídico o fato de que a discussão em análise versa sobre educação infantil e, portanto, incorre na base sociojurídica da proteção integral à criança e ao adolescente (Seabra, 2020, p. 44), plasmada no art. 227 da Constituição Federal.

Ambos os fatores (o neoconstitucionalismo e a doutrina da proteção integral), mas neste caso sobretudo o primeiro, confluem para a conclusão da relatoria do Min. Edson Fachin, para quem há razão na lei para se estabelecer o compromisso, público e privado, de inclusão, pois “é somente com o convívio com a diferença e com o seu necessário acolhimento que pode haver a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em que o bem de todos seja promovido sem preconceitos [...]” (Brasil, 2015, p. 7), e, prossegue o ministro, todas estas considerações estão firmadas na Convenção de Nova York. É com base neste argumento que o Ministro afirma que a não inclusão do estudante (seja com ou sem deficiência, pois se trata de uma dupla exclusão) em uma escola torna a escola “verdadeiro local de exclusão” (Brasil, 2015, p. 8).

O ponto fundamental aqui desenvolvido é o de que há, na decisão do STF, um elo inelutável entre os aspectos de isonomia entre indivíduos (cidadãos com obrigações derivadas da noção de pertencimento a uma comunidade social) e democracia, haja vista que igualdade e pluralidade são dois polos de um mesmo objeto: a inclusão. Neste ponto, há que se ressaltar a política educacional da escola democrática, tanto no sentido da gestão quanto da participação dos estudantes (Freire, 2021a; 2024a), tem uma imprescindível dimensão axiológica, pois o desenvolvimento do ser humano é historicamente marcado (e determinado) por suas relações dialógicas com outros seres humanos, o que pressupõe escolhas, programações e direções, e por isso volta-se à questão da ética da interação (Freire, 2021b, p. 120-121). Aqui, exclui-se a hipótese do fator de inclusão na educação que não considere o intercâmbio que o ser humano exerce com outros (Freire, 2021a, p. 32), e que, portanto, tal interação na pluralidade, e da igualdade na diferença, é a razão de ser de uma escola democrática.



Em todas as interpretações sobre o conteúdo e sentido da democracia, mesmo que opostas, a questão que trata do elo entre igualdade formal e representação democrática é um fator comum. Em todo o caso, ver-se-á que não há projeto de democracia sem elevar o nível da participação formal dos indivíduos na construção do Direito. Sobre tal fundamentação, a relatoria do STF na ADI 5.357, em argumentação contrária à inclusão das “escolas privadas” no texto, concluiu que: “a promoção do bem estar e o atendimento ao princípio da solidariedade são contrapontos à aplicação irrestrita dos princípios da livre iniciativa, da propriedade e da livre concorrência”, nas palavras da Min. Cármen Lúcia (Brasil, 2015, p. 48), no âmbito da discussão do custo do direito. Na mesma linha, os demais ministros que acompanharam a relatoria ressaltaram um ponto em comum, como exemplifica o curto voto do ministro Teori Zavascki (Brasil, 2015, p. 26), a preparação que a escola deve projetar em seus alunos inclui a presença de crianças com deficiência “como uma especial oportunidade de apresentar a todas as crianças, principalmente às que não tem deficiência, uma lição fundamental de humanidade, um modo de convivência sem exclusões, sem discriminações”.

Como consequência, leva-se a outro entendimento: todo o sistema legal de uma sociedade democrática é construído sobre a perspectiva e anseio de que todos os cidadãos são dotados de grau igual de autonomia para expressão de seus direitos e de responsabilidade para com seus deveres: essa é a premissa que torna os indivíduos sob a égide de uma Constituição (tal qual a brasileira) pessoas formalmente iguais, portanto, no domínio de suas obrigações civis, contratuais, tributárias etc. Dessa forma a igualdade jurídica em uma democracia se alcança, por um lado, pela legislação e, no outro, pelo processo: primeiro, pelo estabelecimento legislativo de normas legais válidas, formuladoras de regulamento cuidadosamente ditado e conveniente às normas constitucionais e socioculturais. Segundo, pelo princípio de que as obrigações e direitos são universais, isonômicos entre todas as pessoas, inscrito categoricamente na forma do “todos são iguais perante a lei”, no art. 5º da Constituição Federal e que, desta forma, todos podem alcançar, pelo mesmo processo, os mesmos resultados. O Sistema Nacional de Educação – SNE, cuja previsão constava na Constituição de 1988 e até então não havia sido formalizado, tendo sido recém-aprovado na Câmara dos Deputados (Prestes, 2025), por exemplo, é um esforço no sentido de organização unificada da educação básica no Brasil, a espelho do Sistema Único de Saúde, inclusive em seu



sentido de acesso universal e a sua relação com o acesso individual à educação.

É de se ressaltar que, “além de legitimar a constituição do direito subjetivo público, as normas que preveem direitos sociais podem repercutir sobre a ordem jurídica em geral, dando ensejo a uma expansão direta ou indireta no plano do direito ordinário” (Mendes; Gonet, 2012, p. 894), de modo que além das pretensões de caráter positivo, os direitos sociais também traduzem deveres de proteção, no sentido organizacional e protecional, bem como de financiamento, sob o fundamento da reserva do possível (Dimoulis; Martins, 2014, p. 98), casos em que o direito subjetivo é, também, “à edição de normas ou à criação/preservação e desenvolvimento de institutos especiais” (Mendes; Gonet, 2012, p. 898).

A educação inclusiva, nesse contexto, se fundamenta como garantia positiva (prestacional) para o exercício desta “igualdade”, inclusive com a edição de atos legislativos. Não é raro que a concretização de direitos sociais esteja condicionada à promulgação de leis que permitam tal exercício, “de modo que a inércia do legislador pode configurar afronta a um dever constitucional de legislar” (Mendes; Gonet, 2012, p. 888). A educação inclusiva é uma destas prestações cujo exercício pleno depende de regulamentação do texto constitucional, ainda que seus fundamentos principiológicos, como os previstos no já citado artigo 3º da Convenção de Nova York sejam de aplicabilidade imediata. Nas vistas de cobrir tal necessidade, o Estado do Paraná promulgou as leis paradigmas da ADI que será examinada no correr desta pesquisa. Cabe-nos, nesta análise, compreender se a supressão de tal necessidade prestacional de direito social foi cumprida em conformidade com: 1) os fundamentos constitucionais e convencionais sobre educação e pessoa com deficiência, conforme apontado neste tópico; e 2) os princípios da educação inclusiva.

Sobre o primeiro ponto, no contexto da internacionalização dos direitos fundamentais (Dimoulis; Martins, 2014, p. 28), o Brasil deve compromisso às obrigações convencionadas em âmbito internacional sobre a educação inclusiva, haja vista a possibilidade de responsabilização do Estado. Já desde a pactuação da Convenção de Nova York e da promulgação da Lei Brasileira de Inclusão (Estatuto da Pessoa com Deficiência), tem-se reafirmado no ordenamento nacional a obrigação estatal de promover a inclusão da pessoa com deficiência no sistema público de ensino. A despeito



disso, o próprio conceito de “inclusão” tem sido disputado, do ponto de vista jurídico e filosófico, em projetos educacionais, como veremos no ponto a seguir. Considerando que, aqui, foi abordado preambularmente o primeiro ponto acima indicado, o próximo tópico tratará de um comentário sobre o significado de “Educação Inclusiva”. Ambos os tópicos deste capítulo se somarão como elementos necessários para uma análise mais bem acabada dos argumentos apresentados na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.796.

### **1.2 Educação necessária e inclusão esperada: uma análise da assim chamada “Educação Inclusiva”**

Em qualquer das teorias de democracia, o principal fundamento apontado para a consecução deste regime político é a participação, ainda que isto se apresente de diferentes formas. No caso brasileiro, em que o conteúdo de “poder do povo” é realizado por meio do sufrágio universal e da representação, a democracia esperada não pode prescindir de uma educação necessária para que o “povo” tenha capacidade plena de participar do processo político. A ideia de democracia fundamental, portanto, unifica aquilo que se espera da democracia somado à educação necessária para a consecução desse processo de expansão e realização efetiva da própria democracia (Freire, 2024b). O “direito educacional”, assim, corresponde, em sua essencialidade, à educação como fundamento do e para os direitos fundamentais, inclusive como consta no debate dos elaboradores da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Claude, 2005). Como ensina Demerval Saviani (2008), a escola, nesse contexto, é valorizada como o centro em que, para os fins da democracia esperada, “os interesses dos alunos, os ritmos de aprendizagem e o desenvolvimento psicológico” são mais amplamente considerados, sem jamais “perder de vista a sistematização lógica dos conhecimentos” (Saviani, 2008, p. 56).

O desenvolvimento do aluno, que invariavelmente se dá no âmbito de uma relação com outros alunos, exige que o espaço cultural em que esse movimento efetivo de aprendizagem seja favorável ao desenvolvimento da consciência da pluralidade que nos faz humanos, isto é, que leve ao respeito às singularidades (Freire, 2017; 2024a). O imbricamento entre democracia, igualdade e educação é necessariamente retido da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), haja vista que em sua leitura



sistêmica não se pode descolar o art. 26 da Declaração (“todo ser humano tem direito à instrução”) do art. 1, que preconiza a igualdade e a fraternidade. A “instrução”, neste caso, é para o fortalecimento pleno da personalidade humana no sentido de desenvolvimento do ser social, pois ao mesmo tempo em que o ser humano toma consciência de si, toma consciência do outro e, portanto, fortalece o contexto de direitos e liberdades.

Por esta mesma razão é que foi exaltado não só o direito da pessoa com deficiência de convívio escolar, mas, reflexivamente, que tal convívio tem também muito a acrescentar ao desenvolvimento da pessoa sem deficiência. A realidade da educação básica no Brasil hoje, no entanto, é marcada por um projeto não-global, vivenciado por ambiguidades no projeto de conscientização do educando e uma crise estrutural que, para além de econômico-orçamentária, é de suas bases pedagógicas. O projeto de “inclusão” realizado pela educação básica no Brasil hoje, portanto, corresponde à crítica de Frigotto (2007), quando este afirma que o projeto educacional brasileiro é praticamente compensatório, sobretudo porque desloca a educação como direito universal para a formação cidadã para tratá-la como mera formação técnica do sujeito.

Expõe-se, assim, que a unidade lógica entre democracia e educação é necessária como projeto político de participação popular. Mas que, para tanto, um projeto de educação inclusiva, ou em outros termos de escola democrática, é imprescindível. A inclusão escolar, tal como o projeto de recriação do modelo educativo proposto por Maria Mantoan (2003), então, deve relacionar o princípio da igualdade com as possibilidades de tratamento, resultado e oportunidades concedidas aos alunos. Neste ponto, é necessário apresentar as noções de igualdade em três dimensões, como desenvolve Candido Alberto Gomes (2005, p. 156): as ideias de igualdade como “igualdade de resultados”, “igualdade de tratamento” e “igualdade de oportunidades” correspondem, respectivamente, a três projetos escolares.

Quanto ao projeto de escola como ambiente para a igualdade como oportunidade, diz Gomes (2005), a política pública de “inclusão” objetiva conceder ao maior número de estudantes o acesso à educação, para que estes, por este meio, cheguem ao resultado que seja determinado por seus “méritos”. A problemática desta



forma de “escola inclusiva”, também apresentada por Gomes (2005) é que ela se encerra com o oferecimento da oportunidade de entrada na educação formal. Por outro lado, a inclusão pela “igualdade de tratamento” se organiza como educação que oferece condições equitativas para os alunos, para além do mero acesso. Neste caso, o problema, afirma Gomes (2005), surge quando as condições sociais dos alunos são desconsideradas neste tratamento, de modo que os desiguais, ao serem tratados como iguais, terão melhor ou pior proveito. A “igualdade de tratamento”, desse modo, não abrange o fato de que existem alunos com mais ou menos necessidades, e que nem sempre o tratamento “igualitário” será o tratamento justo.

Por fim, a igualdade da escola democrática surge como “igualdade de resultados”, que soma os elementos dos projetos anteriores para a formação de uma escola em que a “discriminação positiva” (Gomes, 2005, p. 157) rearranje e concilie qualidade com equidade. Isto não significa que o ambiente escolar seja cindido a partir de pré-condições dos alunos nem de acordo com o desempenho (tratamento “igualitário”). Também não quer dizer que seja necessária uma escola para cada tipo de aluno, de acordo com o resultado pretendido por cada um. É justamente em um projeto unitário de escola - que perfaça a equidade pela discriminação positiva – que proporciona uma prática participativa necessária para a formação do sujeito “para a democracia” tanto no sentido informativo (educação formal) quanto no formativo (de potencialidade e personalidade humana), haja vista que a convivência com o diferente ponha para o estudante novas perspectivas diante das “situação-limite” (Pinto, 1960, p. 283), elaborando nestes casos o “inédito viável” (Freire, 2017, p. 130): a possibilidade (posta pelo sujeito diante de uma “situação-limite”) de uma transformação criada mediante a reflexão crítica e coletiva.

Do ponto de vista jurídico-normativo, o direito à educação inclusiva é direito público subjetivo, além de inalienável e indisponível (art. 6 da Constituição Federal), projetado para o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania (art. 205 da Constituição Federal). Em recente discussão sobre o *homeschooling* (educação domiciliar), por exemplo, em Recurso Extraordinário relatado pelo Min. Roberto Barroso, com repercussão geral de tema 822, a vinculação da cidadania com a dignidade levou o relator a afirmar que “no caso da educação básica obrigatória (Constituição Federal, art. 208, I), os titulares desse direito indisponível à



educação são as crianças e adolescentes em idade escolar” (Brasil, 2019) e que, portanto, prevalece a dupla finalidade de defesa integral dos direitos das crianças e dos adolescentes. Aqui, se plasmou o entendimento de que a indisponibilidade deste direito o assenta como efetivo direito público subjetivo, cuja consecução, com base nos princípios do art. 206, inciso I, da Constituição Federal, depende da igualdade de condições para acesso e permanência, como acima tratado.

Com base na Convenção de Nova York e no Estatuto da Pessoa com Deficiência, pressupõe-se que quando a Constituição Federal afirma que o não oferecimento regular do ensino obrigatório importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, § 2º), o que se entende com “regular” é tanto em sentido temporal quanto em sentido da forma deste oferecimento. O ensino obrigatório ofertado há de ser o sistema educacional inclusivo, em todos os seus níveis, conforme o já citado artigo 24 da Convenção de Nova York. Deste ponto, esclarece-se que não só o sistema educacional inclusivo é direito público subjetivo firmado no Bloco de Constitucionalidade brasileiro, haja vista previsão não só da Constituição Federal brasileira, mas da incorporação, com *status* de emenda, da Convenção de Nova York. Mais do que isto, que tal “inclusão” não pode ser outra que não a unidade entre equidade de tratamento e qualidade de ensino para a aproximação de resultados igualitários entre os diferentes.

O “direito à escola” (soma do direito à educação mais a proteção integral dos direitos das crianças e dos adolescentes), portanto, ainda que subjetivo, somente se efetiva quando há interferência pronta do instrumental jurídico, e para tal prestação educacional “tornou-se necessário o exercício da força coercitiva da norma de direito” (Boaventura, 1996, p. 35) o que sugere tanto o sentido de concepção político-filosófica desta escola a ser promovida quanto questões de recursos orçamentários do Estado. Dentre tais desafios para a escola inclusiva, destacam-se a formação dos professores e uma estrutura adequada à recepção de diferentes necessidades, como, inclusive, está previsto nas leis que serão analisadas no tópico seguinte. Ocorre que tais leis estabelecem que tal adaptabilidade do aparelho escolar deve ocorrer em escolas especiais, inclusive com a cessão de servidores públicos para entidades privadas. Se já são poucas as experiências bem-sucedidas de desenvolvimento e adequação dos recursos públicos (orçamentário e de pessoal) no sistema geral, não é com a disputa deste limitado orçamento que se resolverá a dificultada questão da promoção de uma



Escola Inclusiva.

A Escola Inclusiva, portanto, é a que se estrutura conforme a educação necessária para a realização da democracia esperada, e tal proposta de escola somente pode ser inclusiva se for um projeto para todos os públicos. A atual crise da educação inclusive é, portanto, ao mesmo tempo de sua interpretação e de sua implementação. Da implementação, quanto às tentativas de se promover as promessas do texto normativas; de interpretação em razão das conclusões ambíguas e incoerentes retiradas do termo “includente”.

## **2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.796 E OS PROJETOS DE INCLUSÃO EM DISPUTA**

Há um robusto arcabouço normativo – nacional e internacional – no que tange à Educação Inclusiva. A efetividade da educação inclusiva, no entanto, ainda se confronta com resistências institucionais e limitações estruturais, expressas, sobretudo, na disputa entre dois modelos interpretativos, conforme apresentados por Glat, Pletsch e Souza Fontes (2007). Por um lado, 1) o modelo segregado ou especial, a qual chamaremos de “inclusão excludente”, que defende a manutenção de escolas específicas para pessoas com deficiência; e, por outro, o 2) o modelo inclusivo que se coaduna com os princípios apontados no tópico anterior, propondo, sobretudo, a convivência em um mesmo ambiente escolar, com suporte pedagógico e estrutural adequado, para que a “igualdade na diferença” prevaleça como motor de desenvolvimento da personalidade e capacidade humana.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.357, já citada, tornou-se ponto de inflexão dessa controvérsia, ao estabelecer, com base na Constituição Federal e na Convenção de Nova York, que o direito à educação inclusiva deve ser garantido em todas as escolas, públicas ou privadas, e que inclusive princípios tão caros (como a liberdade econômica) devem ser ponderados quando o bem comum (neste caso a igualdade e educação de todos) está em disputa. Nesta decisão do Supremo Tribunal Federal, no entanto, não se disputou nenhum projeto específico acerca desta escola promovida para a inclusão, o que somente veio a ser efetivado na ADI 7.796, objeto desta exposição.



No contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.796 (Brasil, 2025), veja-se a seguir as duas leis estaduais paradigmáticas da discussão de (in)constitucionalidade, em ação proposta pela Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down em face do Governo do Estado do Paraná. Com base nesta ADI, além das teses apresentadas sobre “educação inclusiva”, chega-se aos dois pontos principais a serem arguidos na futura decisão de mérito do Supremo Tribunal Federal: 1) atendimento especializado versus escola especializada; e 2) o direito da pessoa com deficiência, entre antidiscriminação e não retrocesso de direito social.

A primeira Lei tratada é a 17.656/2013, promulgada pelo Estado do Paraná, que institui o programa “Todos Iguais pela Educação”, cujo objetivo é “assegurar aos educandos com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento, em qualquer faixa etária, a oferta das etapas da educação infantil, ensino fundamental, médio, Educação de Jovens e Adultos/Educação Profissional, incluindo a oferta gradativa de período integral” (Paraná, 2013).

A segunda Lei é a 18.419/2015, também promulgada pelo Estado do Paraná, que institui o “Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná”, que objetiva “promover e proteger o exercício pleno e em condições de equidade de todos os direitos humanos e fundamentais das pessoas com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania plena, efetiva e participativa” (Paraná, 2015).

A primeira Lei promove um programa de “parceria” entre o governo estadual e entidades mantenedoras de instituições de ensino, elegendo tais entidades ao patamar de “membro” da Rede Pública Estadual de ensino, conforme se depreende do artigo 4º da referida lei, inclusive com a autorização para que: 1) servidores públicos estaduais sejam designados para atuar em tais instituições especializadas; e 2) o governo estadual possa transferir recursos financeiros para estas entidades mantenedoras (itens I e II do art. 5 da Lei 17.656/2013).

A segunda Lei, por sua vez, conforme leitura do § 1º do art. 32, prevê ao aluno com deficiência “o direito de opção pela frequência nas escolas da rede comum de ensino ou nas escolas de educação básica na modalidade de educação especial”. Além do “direito de escolha” entre diferentes modelos escolares, o art. 35 ainda prevê que quando a educação da rede comum não puder satisfazer as necessidades educativas da



pessoa com deficiência, sua “necessidade educativa” poderá ser prestada exclusiva e permanentemente pela rede especial.

## **2.1 A escola inclusiva entre “atendimento especializado” e “escola especializada”**

Vê-se, no conjunto de ambas as leis acima indicadas (Lei estadual nº 17.656/2013 e Lei estadual nº 18.419/2015), e com base no que fora discutido no tópico anterior, a consolidação de um modelo de “educação especial” sob o argumento de uma prometida inclusão. No contexto do Decreto nº 10.502/2020 (Brasil, 2020), que instituiu a “Política Nacional de Educação Especial”, uma questão similar foi arguida. Naquela altura, o Decreto Federal foi liminarmente suspenso pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.590 – e depois revogado pela Presidência da República, por meio do Decreto nº 11.370 de 1º de janeiro de 2023 (Brasil, 2023). O Decreto de 2020 previa, em seu artigo 2º e incisos, a criação de “escolas especializadas”, “classes especializadas”, “escolas bilíngues de surdos”, “classes bilíngues de surdos” e as “escolas regulares inclusivas” como instituições específicas, em separado da escola comum. As escolas especializadas (ou classes especializadas) previstas no Decreto significavam, e por isto a suspensão do texto, uma restrição do direito de inclusão e convivência, inclusive para o aluno sem deficiência. A criação de “classes especializadas”, por exemplo, significa ainda a segregação dentro de um espaço comum, o que acaba por rechaçar todo o conteúdo de inclusão da escola.

Voltando-se às leis objeto da ADI 7.796 (Brasil, 2025), veja-se que a questão é mais sutil. Um dos argumentos centrais para a inconstitucionalidade da Lei nº 17.656/2013 é que o que fica determinado é o “direito de opção” da pessoa com deficiência pela frequência na rede comum ou na rede especializada. Há, efetivamente, e conforme interpretação sistemática da própria lei, uma predileção pela escola especializada, a saber, principalmente, no que tange às previsões de financiamento e custeio de entidades privadas, com verba pública, intituladas “mantenedoras” do modelo especializado. Se, por outro lado, a Constituição Federal afirma, em seu artigo 208, inciso III, que o atendimento educacional especializado deverá ser realizado preferencialmente na rede regular de ensino, a lei paranaense praticamente estimula que a escolha seja a escola especializada, além de que objetivamente promove o subfinanciamento implícito da rede comum e a terceirização focalizada da educação



pública.

Neste caso, a modalidade da educação especial, a despeito dos termos constitucionais e convencionais apontados na primeira parte deste artigo, deixa de ser complementar ou suplementar à rede comum, mas efetivamente substitutiva (não por outra razão se fala em “direito de opção”), propondo um modelo concorrencial e de disputa do orçamento público. Subjaz aí, também, a discussão apresentada na seção anterior, pois se implica que, no caso de inadaptabilidade do aluno com a escola, é o aluno que deve ser demovido para uma escola especial, e não a escola comum adaptada e readequada à pluralidade e diversidade que deve ser típica de um espaço educacional. Em lugar disso, diz André de Carvalho Ramos (2018, p. 826), “para que as pessoas com deficiências possam exercer esse direito em sua plenitude é indispensável, portanto, que a escola (e não o aluno) se adapte às mais diversas situações”.

A educação, espécie do gênero direito social, possui uma estrutura complexa, sobretudo em sua dimensão ao mesmo tempo individual e coletiva. É no âmbito deste pêndulo entre aluno-escola que, ao se definir uma política pública, a tarefa mais custosa é justamente a que não promova o predomínio do âmbito individual ou coletivo do direito. No caso da legislação paranaense, o conteúdo coletivo é reduzido na prevalência do individual, maximizando o direito à escolha em comparação com o “direito coletivo à escola”. Ao revés do modelo inclusivo, a legislação paranaense retira a ênfase da adaptação da escola regular e do ensino comum a todos, pondo em lugar a especialização da escola como modelo para alunos com deficiência. A escola regular deixa, na prática, de ser “preferência”, como dispõe o texto constitucional (art. 208, III, Constituição Federal), e passa a ser mera alternativa dentro de um sistema dual.

O atendimento ao “direito à educação inclusiva”, assim consideremos, possui portanto duas dimensões: a pessoal (subjativa), em aspecto ativo (a afirmação da pessoa com deficiência, conforme consagrado na Convenção de Nova York e no Estatuto da Pessoa com Deficiência) e passivo (a obrigação de prestação, respeito e proteção dos direitos das pessoas com deficiência por parte do Estado); e a material (objetiva), que compreende todos os interesses e necessidades efetivos para a participação da pessoa com deficiência no sistema público-coletivo.

Esta última dimensão apresenta, por sua vez, um aspecto de não-intervenção do



Estado, no sentido que impõe proibições ou limitações ao Estado (Dimoulis; Martins, 2014, p. 50), vedando-o de qualquer intervenção indevida na educação inclusiva, quer seja de negligência, subfinanciamento, omissão ou discriminação; e outro aspecto positivo, relacionada à provisão de condições reais para a fruição da norma elaborada (Dimoulis; Martins, 2014, p. 52), sendo exemplo a capacitação profissional para profissionais da rede pública, a vagas em escolas comuns e, como tratado na ADI 5.357, inclusive interferindo, segundo o princípio da antidiscriminação (como a seguir será demonstrado, não basta não discriminar, é preciso agir contra a discriminação), no ensino privado (que fora o objeto específico desta ADI, ainda que notadamente o mesmo se aplique ao ensino público). Nesse sentido, o voto do Ministro Edson Fachin é incisivo: “o ensino privado não deve privar os estudantes – com e sem deficiência – da construção diária de uma sociedade inclusiva e acolhedora” (Brasil, 2015, p. 8).

A previsão do direito de escolha, portanto, deve ser lida em análise sistêmica do Bloco de Constitucionalidade brasileiro (Francisco, 2005), que como apontado, inclui a Constituição Federal e a recepção de tratados internacionais incorporados com *status* de emenda constitucional, o que, no caso da discussão aqui travada, põe ao lado do inciso III do art. 208 da Constituição Federal, que prevê a “preferência” do atendimento educacional especializado na rede regular de ensino, a inclusão escolar da Convenção de Nova York. Uma análise isolada do inciso III do artigo 208 pode levar à interpretação do “direito de escolha”, como proposto pela Lei nº 18.419/2015, no entanto, quando em interpretação desta Lei com o artigo combinada com a convenção, vê-se que a convencionalidade do texto está na perspectiva de que todos os apoios para a inclusão sejam prestados no âmbito do sistema educacional geral/comum. As formas de atendimento complementares para pessoas com deficiência não podem ser substitutivas do processo formativo que exclusivamente, conforme vimos no texto da Convenção de Nova York, conforme item “a”, inciso 2, artigo 24, lhes deve ser assegurado na escola regular.

Essa concepção se contrapõe à Lei 17.656/2013, pois nesta se promove a lógica da separação e da especialização fora da escola comum. A própria compreensão de atendimento educacional especializado se constitui como apoio à escolarização, e não substituta desta, ainda que se assumam todas as contradições entre os conceitos de complementaridade/suplementaridade do Atendimento Educacional Especializado



(AEE) na escolarização especial (da Silva; Hostins; Mendes, 2016). A análise normativa da referida lei conduz à conclusão de que as medidas de segregação educacional previstas violam a cláusula de não-rejeição e o dever de adaptação razoável previstos na Convenção de Nova York, conforme definições de seu artigo 2. Ainda que se afirme como “liberdade” o direito de escolha dos pais em relação à instituição de ensino à qual a pessoa com deficiência será matriculada, é evidente, e isto se depreende do art. 6º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e do art. 55 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que os pais ou responsáveis têm a obrigação de matricular seus filhos na rede regular de ensino, isto é, no sistema único de educação.

À guisa da primazia do interesse dos direitos das crianças e dos adolescentes, à família não é cabível determinar o meio educacional adequado, nem as diretrizes pedagógicas do sistema, conforme já tratado pelo STF na possibilidade de o ensino ser ministrado exclusivamente pela família (Brasil, 2019). Isso não significa que os pais não tenham direito a escolher onde matricular seus filhos, mas sim que a instituição de ensino escolhida não pode prescindir de cumprir com todas as diretrizes básicas do sistema educacional regular. Desse modo, faz mais sentido que o direcionamento legislativo de políticas públicas de inclusão tenha seus esforços alocados no sistema educacional regular, razão que agrava a rejeição das leis objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.796.

À luz do que foi até aqui apresentado, como interpretar o slogan da Lei 17.656/2013, “Todos Iguais pela Educação”? Obviamente, se se quiser afirmar a identidade entre escola democrática e inclusão, como já tratado anteriormente, tal slogan resguarda uma profunda contradição.

Tomando-se o “iguais” em sentido amplo, o que se identifica com a mera igualdade abstrata e formal, como ocorre à liberdade em valor inteiramente negativo (no sentido de proteção/não-intervenção do Estado no sujeito), afastado do núcleo essencialmente humano de liberdade como emancipação do ser social, isto é, da liberdade como consciência histórica do inacabamento do sujeito (Freire, 2021b, p. 132). Tal proposta de igualdade funda-se no campo da formalidade legal (tratamento isonômico entre pares), sem um exame dos pormenores das questões materiais, incorrendo nos limites da “igualdade de oportunidades”. Esta igualdade, por não



assumir que a posição originária sobre a qual se firma a igualdade formal é objetivamente desigual, não se projeta para além de uma declaração formal de “oportunidades” no ensino.

Para além da contradição do slogan, observamos também o carácter evidentemente simbólico da legislação. Como ensina Marcelo Neves (2011), a norma includente passa a ser simbólica em dois sentidos do termo: é símbolo quando reproduz/representa formalmente uma força irrealizada, o que confirma a prevalência jurídica de um programa político; e é símbolo quando o texto normativo “promete” algo que ou efetivamente não pode garantir (como a inclusão via escolas especiais) ou cujo contexto latente não o ampare, o que, todo modo, leva à ineficácia.

Na crítica ao aspecto meramente simbólico da legislação, prossegue Neves (2011) arguindo que se a racionalidade normativa não corresponde, como resposta, à questão prática, ou se seus princípios são incoerentes com suas finalidades, é justamente porque o que restou intocado pela insuficiente capacidade funcional e operativa do sistema jurídico foram as estruturas reais de desigualdade na realidade social. Trata-se, portanto, de uma legislação enquanto símbolo compromissório de incorporação de uma conquista social sem que sequer a estrutura prometida esteja fundada para a consecução dos objetivos pretendidos.

O dever jurídico e civilizatório da escola comum, no contexto ensino público e regular, está para além da mera inclusão de oportunidades. Por razões parecidas, vemos que os esforços do Governo Federal na educação pública hoje são majoritariamente voltados ao combate à evasão escolar, cujo termo mais adequado talvez seja “expulsão”, como diria Paulo Freire (2001), e a políticas de permanência estudantil, haja vista a insuficiência de uma escola que marginalize o estudante ao não se conectar com sua realidade e necessidades. Se parece claro que a própria escola comum/regular passa por um estágio de subfinanciamento e de crise estrutural, mais uma razão para opor-nos ao financiamento de uma estrutura de ensino substitutiva, dita “especial”, sobretudo se privada.

A teoria objetivista de interpretação, conforme lição de Karl Larenz (Camargo, 2003, p. 129-130), bem ensina que a letra e a vontade do legislador, uma vez que derramada na folha do papel (ganhando-se a forma de lei), passa a ter independência,



autonomia e racionalidade maior do que a subjetiva vontade do seu escritor. A lei funda-se em si mesma, não na vontade do legislador, sua vontade objetiva é mais racional e mais sábia do que a vontade subjetiva daquele. Uma vez promulgada, a lei deve justificativas, portanto, apenas aos princípios que norteiam o ordenamento jurídico, que determina a constitucionalidade ou não da lei – e ao renovável espírito do tempo.

É a consciência do inacabamento do instituto jurídico que funda a necessidade de atualizar a lei – em analogia à lição freiriana de que “a educabilidade humana se alicerça na finitude de que nos tornamos conscientes” (Freire, 2021b, p. 132). A matéria atinente à presente análise trata, em geral, do divórcio entre os limites dos princípios formais de igualdade e um projeto de inclusão educacional efetiva, com a substituição de uma defasada visão histórica estigmatizante e preconceituosa, a de segregação e especialidade da pessoa com deficiência, por uma que objetivamente trate de possibilitar a todos, segundo suas capacidades e necessidades, o alcance de resultados parecidos, sobretudo considerando a formação pluralista e demarcada pela diversidade humana.

## **2.2 Direito antidiscriminatório e o princípio do não retrocesso social**

A situação da educação nacional não está em suas melhores condições, mas não é com o recuo ao ponto da educação segregada para pessoas com deficiência, como proposto pelas leis objeto da ADI 7.796, que tais condições serão superadas. Em vez de aprimorar o sistema geral e de desenvolver políticas públicas para remoção, principalmente, do subfinanciamento e do estímulo à capacitação profissional, a tese da “escola especializada”, acima tratada, reforça o entendimento discriminatório e estigmatizando.

A Convenção de Nova York (Brasil, 2009), já apresentada, estabelece, em seus princípios gerais (artigo 3) e no âmbito do direito à educação (artigo 24), duas medidas antidiscriminatórias de aplicação imediata: a cláusula de não-rejeição e as medidas de adaptações razoáveis. Ambas as medidas são imprescindíveis para assegurar que o sistema educacional seja organizado na perspectiva da escola inclusiva. O artigo 24, inciso 2, alínea “a”, da Convenção de Nova York dispõe que o Estado signatário deve garantir que a pessoa com deficiência não seja excluída de seu sistema educacional geral/comum público, em igualdade de condições com as demais pessoas. As condições



de tal inclusão e igualdade, foram apresentadas na seção anterior. Cabe, agora, neste último ponto, entender com mais profundidade, esta cláusula do ponto de vista do direito antidiscriminatório, conforme conceituado por Adilson Moreira (2020).

Consoante os artigos 3, item “b”, e 4 da Convenção de Nova York, a cláusula de não-rejeição para a pessoa com deficiência implica que nenhuma medida estatal pode resultar na negação do direito de o estudante com deficiência escolher a escola comum. Isso implica que, mesmo quando posta a possibilidade de “escolha”, como firmado pela lei estadual paranaense (Lei nº 18.419/2015), não deve existir nenhuma política ou legislação que, direta ou indiretamente, possa interferir na decisão em favor da escola especial, visto que tal imposição viola o núcleo do direito à educação inclusiva. Mas, ao mesmo passo em que a Lei nº 18.419/2015 põe o “direito de escolha”, promove também o financiamento paralelo de escolas especiais mantidas por organizações privadas, utilizando-se do orçamento público, o que em si já promove a alocação de recursos abaixo do ideal no sistema comum/geral, comprometendo a qualidade dos serviços, a infraestrutura e o atendimento especializado.

A outra medida prevista pela Convenção de Nova York, conforme definição de seu artigo 2, refere-se ao dever de prover adaptações razoáveis no sistema comum. Por possuírem natureza antidiscriminatória, as adaptações razoáveis devem ser implementadas de forma imediata, e mesmo a alegação da reserva do possível não pode ser posta para protelar sua implementação, sobretudo em casos que há direcionamento do orçamento público para o sistema paralelo.

Além da não discriminação, deve-se analisar a previsão normativa das leis em exame segundo um princípio fundamental dos direitos humanos: o da proibição de retrocesso, que resulta da “aplicação progressiva” dos direitos econômicos, sociais e culturais (Sarlet, 2009, p. 126). Esta proibição está firmada no art. 4, § 4º, da Convenção de Nova York (Brasil, 2009), no que consta: “Nenhum dispositivo desta Convenção afetará quaisquer disposições mais propícias à realização dos direitos das pessoas com deficiência”, bem como de sua interpretação contrária: nenhum dispositivo poderá afetar a aplicação dos dispositivos da Convenção de Nova York em caso de serem menos propícios à realização dos direitos das pessoas com deficiência. Para além de sua convencionalidade, Mariana de Vasconcellos e Fernando Vieira Luiz (2015) demonstram



como o princípio da proibição do retrocesso tem sua força normativa expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal.

Destaca-se, por fim, que a efetivação do direito à educação inclusiva não é mera diretriz programática cuja aplicabilidade pode ser revertida pelo legislador, mas uma obrigação constitucional e convencional vinculante, que obriga o Estado a promovê-la e se abster de adotar qualquer medida que possa, em qualquer sentido, diminuir ou restringir seu alcance pleno.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise aqui proposta evidenciou que o direito à educação inclusiva constitui dimensão essencial da efetivação do Estado Democrático de Direito. A decisão a ser arguida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7.796 exige um esforço de consolidar uma compreensão normativa e axiológica que una igualdade, pluralidade e dignidade humana, reafirmando que a inclusão plena exige um programa de prestação positiva do Estado.

Observou-se, também, que a disputa entre os modelos de “escola inclusiva” e “escola especializada” traduz mais do que uma divergência pedagógica: revela um embate entre visões de sociedade e de democracia. A recusa à manutenção de espaços segregados, mesmo que sob nova roupagem e a aparência de liberdade de escolha, implica um retrocesso no processo civilizatório e fere o núcleo essencial do direito à inclusão, tal como estabelecido pela Convenção de Nova York e pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Constatou-se, também, que o desafio para a efetivação desse direito não reside apenas na promulgação de normas, mas na superação de práticas simbólicas e excludentes que ainda marcam a política educacional brasileira. A educação inclusiva no sistema regular exige ações concretas de adaptação, formação docente e financiamento público adequado, de modo a tornar real a convivência na diferença e a igualdade de resultados, quando o que se propõe com as leis estaduais analisadas pela ADI é a dualização dos sistemas de ensino.

Conclui-se que o modelo compatível com a Constituição Federal e com os tratados internacionais é aquele que assegura o acesso universal e conjunto de todos os



alunos à escola comum, com os apoios necessários para a inclusão efetiva. A efetividade desse direito demanda a reafirmação da escola comum como espaço de pluralidade e cidadania, onde todos os sujeitos possam desenvolver suas potencialidades em um ambiente de respeito, equidade e justiça social. Espera-se que com a discussão proposta neste artigo, mais estudos sobre as teses de educação inclusiva sejam desenvolvidos no Brasil, sobretudo para que auxiliem no debate a ser travado no Supremo Tribunal Federal no contexto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.796.

## REFERÊNCIAS

BAROSSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOAVENTURA, Edivaldo. Um ensaio de sistematização do direito educacional, **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 131, p. 31-57, 1996.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário Oficial, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001. **Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3956.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3956.htm). Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. **Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5357**. Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 18/11/2015, Data de Publicação: DJE-234 20/11/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4818214>. Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma) **Recurso Extraordinário 888815/RS**. Possibilidade de o ensino domiciliar (homeschooling), ministrado pela família, ser considerado meio lícito de cumprimento do dever de educação, previsto no art. 205 da Constituição Federal. Recorrente: V D representada por M P D. Recorrido: Município de Canela. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 21 de março 2019. Disponível em:



<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4774632>. Acesso em 25 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. **Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.**

Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10502.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10502.htm).

Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.370, de 1 de janeiro de 2023. **Revoga o Decreto nº 10.502 de 30 de setembro de 2020, que institui a Política Nacional de Educação Especial:**

**Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.** Brasília, DF: Presidência da

República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11370.htm)

[2026/2023/decreto/D11370.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11370.htm). Acesso em 22 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7796.**

Relator: Min. Dias Toffoli, 2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7201802>. Acesso em 20 out.

2025.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. **Hermenêutica e argumentação: uma contribuição ao estudo do direito.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CLAUDE, Richard Pierre. Direito à educação e educação para os direitos humanos. **SUR: Revista internacional de direitos humanos**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 37-63, jan./jun.

2005. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sur/a/Ts7CK9xQgFjBwJP5DRBFvJs/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 26 out. 2025.

DA SILVA, Cristiane; HOSTINS, Regina Célia Linhares; MENDES, Regina da Silva. O lugar do Atendimento Educacional Especializado nas práticas culturais de escolarização em contextos de inclusão escolar. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 17, n. 35, p. 10–29, 2016. Disponível em:

<https://www.revistas.udesc.br/index.php/linhas/article/view/1984723817352016010>.

Acesso em: 25 out. 2025.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** São Paulo: Atlas, 2014.

FRANCISCO, José Carlos. Bloco de constitucionalidade e recepção dos tratados internacionais. In: TAVARES, André Ramos et al. (org.). **Reforma do judiciário analisada e comentada.** São Paulo: Método, 2005.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade.** São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021a.

FREIRE, Paulo. **À sombra desta mangueira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021b.



FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2024a.

FREIRE, Paulo. **Direitos humanos e educação libertadora**: gestão democrática da educação pública na cidade de São Paulo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2024b.

FRIGOTTO, G. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica, **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1129-1152, out. 2007.

GLAT, Rosana; PLETSCHE, Márcia Denise. Souza Fontes, Rejane. Educação inclusiva & educação especial: propostas que se complementam no contexto da escola aberta à diversidade, **Revista do Centro de Educação**, Santa Maria, vol. 32, n. 2, p. 343-355, 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=117117241006>. Acesso em 24 out. 2025.

GOMES, Candido Alberto. **A educação em novas perspectivas sociológicas**. 4. ed. São Paulo: EPU, 2005.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Jorge. A dignidade da pessoa humana e a Constituição. *In*: SOUSA, Marcelo Rebelo de; PINTO, Eduardo Vera-Cruz (coord.). **Liber amicorum Fausto de Quadros**. Vol 1. Coimbra: Almedina, 2016, p. 731-752.

MIRANDA, Jorge. A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do sistema de Direitos Fundamentais, **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 52, abr./jun. 2014.

MOREIRA, Adilson José. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Contracorrente, 2020.

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

PARANÁ. Lei nº 17656, de 12 de agosto de 2013. **Institui o Programa Estadual de Apoio Permanente às Entidades Mantenedoras de Escolas que ofertam Educação Básica na Modalidade Educação Especial denominado “TODOS IGUAIS PELA EDUCAÇÃO”**. Curitiba, PR: Diário Oficial do Estado, 2013.

PARANÁ. Lei nº 18419, de 01 de janeiro de 2015. **Estabelece o Estatuto da Pessoa com Deficiência do Estado do Paraná**. Curitiba, PR: Diário Oficial do Estado, 2015.

PRESTES, Helana. Senado aprova criação do Sistema Nacional de Educação. CNN Brasil, 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/senado-aprova-criacao-do-sistema-nacional-de-educacao/>. Acesso em: 23 out. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2018.



SARLET, Ingo. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano, **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, vol. 75, n. 3, jul./set., p. 116-149, 2009.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. Campinas: Autores associados, 2008.

SEABRA, Gustavo Cives. **Manual de Direito da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: CEI, 2020.

VASCONCELLOS, Marina de Oliveira de; LUIZ, Fernando Vieira. O princípio da proibição do retrocesso social e sua importância na contemporaneidade. **Revista da ESMESC**, [S. l.], v. 22, n. 28, p. 39–58, 2015. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/120>. Acesso em: 22 out. 2025.

VIEIRA PINTO, Álvaro. **Consciência e Realidade Nacional**: a consciência crítica. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.