

NOTA TÉCNICA APM Nº 13, DE 02 DE MARÇO DE 2026

ÁREA: Direito Educacional, Administração Pública Municipal e Políticas Públicas de Educação.

TÍTULO: Educação Integral e Inclusão – Estrutura Jurídica, Deveres do Município e Diretrizes para Implementação no Sistema Municipal de Ensino.

REFERÊNCIAS: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente arts. 6º, 23, V, 30, VI, 205, 206, 208 e 211. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação). Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Lei Brasileira de Inclusão). Normas do Conselho Nacional de Educação.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Integral. Inclusão Escolar. Atendimento Educacional Especializado. Município. Política Educacional. Direito à Educação.

1. PREÂMBULO:

A Associação Paulista de Municípios – APM, no exercício de sua missão institucional de orientação técnica, jurídica e administrativa aos Municípios paulistas, apresenta a presente Nota Técnica com o objetivo de estabelecer parâmetros jurídicos para a implementação de políticas de educação integral e inclusão no âmbito municipal.

A ampliação da jornada escolar e a incorporação de práticas inclusivas têm sido progressivamente exigidas como elementos estruturantes do direito à educação, deixando de representar iniciativas programáticas para assumir natureza de dever jurídico.

A sobreposição dessas agendas, contudo, tem revelado dificuldades operacionais e equívocos conceituais, especialmente quando a educação

integral é tratada como expansão meramente quantitativa e a inclusão como adaptação periférica.

A presente Nota Técnica tem por finalidade estabelecer critérios que permitam estruturar essas políticas de forma integrada, juridicamente consistente e operacionalmente viável.

2. CONTEXTO NORMATIVO E A CENTRALIDADE DO DIREITO À EDUCAÇÃO:

A Constituição da República consagra a educação como direito fundamental, impondo ao Município o dever de garantir acesso, permanência e qualidade no ensino.

A legislação infraconstitucional, especialmente a LDB e o Plano Nacional de Educação, estabelece diretrizes para:

- (i) *ampliação progressiva da jornada escolar;*
- (ii) *implementação da educação em tempo integral;*
- (iii) *garantia de atendimento educacional especializado;*
- (iv) *promoção da inclusão de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades.*

Essas diretrizes não se apresentam de forma isolada, mas como componentes de uma mesma política pública educacional.

3. NATUREZA JURÍDICA DA EDUCAÇÃO INTEGRAL E DA INCLUSÃO:

A educação integral e a inclusão possuem natureza jurídica de deveres positivos do Estado, não se limitando à oferta formal de vagas.

A educação integral não se reduz ao aumento da carga horária, exigindo reorganização pedagógica, diversificação de atividades e integração

curricular.

A inclusão, por sua vez, não se esgota na matrícula do aluno com deficiência, demandando condições efetivas de aprendizagem e participação.

A ausência de implementação material dessas políticas configura descumprimento do dever constitucional de assegurar educação de qualidade.

4. PREMISSAS CONSTITUCIONAIS:

4.1 IGUALDADE MATERIAL

A educação inclusiva decorre do princípio da igualdade material, exigindo tratamento diferenciado para assegurar condições efetivas de aprendizagem.

4.2 ACESSO E PERMANÊNCIA

O direito à educação abrange não apenas o ingresso no sistema, mas a permanência com aproveitamento.

A ausência de condições inclusivas compromete esse direito.

4.3 EFICIÊNCIA E QUALIDADE

A ampliação da jornada escolar deve estar associada à melhoria da qualidade do ensino, e não à mera extensão do tempo de permanência do aluno na escola.

4.4 RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO

O Município, como ente responsável pela educação básica, deve estruturar suas políticas de forma integrada, compatibilizando expansão e inclusão.

5. DISTINÇÃO ENTRE EXPANSÃO QUANTITATIVA E QUALIFICAÇÃO PEDAGÓGICA:

A educação integral frequentemente é implementada como simples ampliação da jornada, sem alteração do conteúdo ou da metodologia.

Essa abordagem não atende às exigências legais, pois não promove efetiva formação integral do aluno.

Do mesmo modo, a inclusão não se realiza pela simples presença física do aluno em sala regular, sem suporte pedagógico adequado.

A distinção entre presença formal e inclusão efetiva é central para a validade da política pública.

6. EDUCAÇÃO INCLUSIVA COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE:

A inclusão deve ser compreendida como elemento estruturante da política educacional, e não como componente acessório.

Isso implica:

- a) *adaptação curricular;*
- b) *formação de professores;*
- c) *disponibilização de recursos pedagógicos específicos;*
- d) *oferta de atendimento educacional especializado.*

7. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E OPERACIONAL:

A implementação da educação integral e inclusiva exige reorganização administrativa, incluindo:

- a) *planejamento da expansão da jornada escolar;*

- b) *adequação da infraestrutura física das unidades;*
- c) *dimensionamento de recursos humanos;*
- d) *integração entre áreas pedagógica e administrativa;*
- e) *articulação com políticas sociais complementares.*

A ausência de planejamento compromete a sustentabilidade da política.

8. RISCOS RECORRENTES:

A prática administrativa revela riscos frequentes, tais como:

- a) *ampliação da jornada sem melhoria pedagógica;*
- b) *inclusão meramente formal, sem suporte adequado;*
- c) *sobrecarga de professores sem capacitação específica*
- d) *ausência de integração entre políticas educacionais;*
- e) *judicialização por ausência de atendimento adequado a alunos com deficiência.*

Esses riscos decorrem da dissociação entre norma e prática.

9. DIRETRIZES OPERACIONAIS PARA OS MUNICÍPIOS:

Diante do exposto, recomenda-se que os Municípios:

- (i) *elaborem planejamento integrado de educação integral e inclusão;*
- (ii) *invistam na formação continuada de professores;*

- (iii) *assegurem recursos pedagógicos adequados;*
- (iv) *organizem o atendimento educacional especializado;*
- (v) *adequem a infraestrutura escolar*
- (vi) *estabeleçam indicadores de qualidade e acompanhamento;*
- (vii) *integrem políticas educacionais com outras áreas sociais;*
- (viii) *formalizem normativamente as diretrizes adotadas.*

Essas medidas constituem condição de efetividade da política educacional.

10. CONCLUSÃO:

A educação integral e a inclusão não podem ser tratadas como políticas independentes ou meramente programáticas.

Ambas constituem dimensões indissociáveis do direito fundamental à educação, exigindo implementação material, planejamento estruturado e compromisso institucional.

A atuação municipal responsável exige superar a lógica da expansão formal e assegurar condições reais de aprendizagem, sob pena de transformar políticas públicas em meros enunciados normativos.

A efetividade da educação, nesse contexto, não se mede pelo tempo de permanência do aluno na escola, mas pela qualidade da experiência educacional que lhe é proporcionada, especialmente quando se trata de garantir inclusão em sentido pleno.