

ENTRE PROJETOS E RUPTURAS: DISPUTAS POLÍTICAS NA EDUCAÇÃO ESPECIAL BRASILEIRA¹

BETWEEN PROJECTS AND RUPTURES: POLITICAL DISPUTES IN BRAZILIAN SPECIAL EDUCATION

Ícaro Belém HORTA²
Josiane Pereira TORRES³

RESUMO: A formulação de políticas públicas configura-se como um campo de pesquisa que possibilita compreender os interesses e as concepções presentes nos textos das políticas. A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), publicada em 2008, desempenhou um papel relevante na consolidação do arcabouço legislativo brasileiro voltado à inclusão escolar. Com o golpe sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff, novos encaminhamentos foram estabelecidos nas políticas de Educação Especial, culminando, em 2020, na formulação da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizagem ao Longo da Vida (PNEE), marcada por novas concepções. Esta pesquisa buscou compreender como os contextos de formulação da PNEEPEI 2008 e da PNEE 2020 são evidenciados e quais as perspectivas daqueles que participaram desses processos. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com pessoas envolvidas na elaboração das políticas. Dentre os resultados observados, identifica-se uma diferença na participação social das pessoas que estiveram envolvidas, além de que houve estratégias distintas para a construção do texto e para a instituição das concepções analisadas. Observa-se, ainda, que as ações empreendidas em torno de cada política influenciaram diretamente sua implementação e permanência, revelando como a organização dos processos de formulação contribuiu para maior ou menor vigência das propostas.

PALAVRAS-CHAVE: Política Nacional de Educação Especial. Formulação de políticas. Ciclo de Políticas. Atores políticos. Educação Especial.

ABSTRACT: The formulation of public policies constitutes a field of research that enables an understanding of the interests and conceptions embedded in policy texts. The National Policy on Special Education from the Perspective of Inclusive Education (PNEEPEI, acronym in Portuguese), published in 2008, played a significant role in consolidating the Brazilian legislative framework aimed at school inclusion. Following the coup suffered by President Dilma Rousseff, new directions were established in Special Education policies, culminating, in 2020, in the formulation of the National Policy on Special Education: Equitable, Inclusive, and with Lifelong Learning (PNEE, acronym in Portuguese), marked by new conceptions. This study sought to understand how the contexts of formulation of the 2008 PNEEPEI and the 2020 PNEE are evidenced, as well as the perspectives of those who participated in these processes. To this end, semi-structured interviews were conducted with individuals involved in the development of these policies. The findings reveal differences in the forms of social participation among those involved, as well as distinct strategies for the construction of the policy texts and for the institutionalization of the analyzed conceptions. It is also observed that the actions undertaken around each policy directly influenced their implementation and continuity, demonstrating how the organization of the formulation processes contributed to the greater or lesser longevity of the proposals.

KEYWORDS: National Policy on Special Education. Policy formulation. Policy Cycle. Political actors. Special Education.

1 INTRODUÇÃO

A construção de uma política pode ser entendida como um momento intrinsecamente político, no qual há arenas de embates e debates. Nesse contexto, diferentes grupos, interesses e perspectivas se confrontam, buscando influenciar a definição de prioridades. É re-

¹ <https://doi.org/10.1590/1980-54702026v32e0090>

² Professor de Geografia da rede pública de ensino do município de Belo Horizonte. Mestre e Doutorando em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).. Contagem/Minas Gerais/Brasil. E-mail: oracibh@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7184-1494>

³ Professora Adjunta da Faculdade de Educação (FaE), Departamento de Administração Escolar (DAE), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Educação Especial, Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) Membro do Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente (Gestrado/UFMG). Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil. E-mail: josianetorres.ufmg@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1452-8223>

levante pensar que as políticas públicas se configuram como um processo e produto em debate (Wildavsky, 1979 como citado em Ham & Hill, 1993). Dependendo do período histórico, as ideologias e as perspectivas predominantes em determinado contexto podem exercer maior influência, favorecendo certos interesses em detrimento de outros. Nessa compreensão da política pública como produto, é cabível pensar que ela é processada e realizada no ambiente e em arenas de disputas de poder, configurando-se como a alteridade que é gerada nesse contexto. Nesse processo, a formulação de políticas públicas ocorre de forma integrada ao contexto político, à medida que a busca por soluções para os problemas se entrelaça com as dinâmicas e os interesses políticos. Esse aspecto é especialmente relevante durante a própria definição das políticas (Howlett et al., 2013).

Nessa concepção, Ball (1993) traz a ideia de que as políticas podem ser entendidas como texto e discurso. A política como texto refere-se a uma representação codificada, que pode ser interpretada de diferentes maneiras por diversos atores, tornando sua compreensão um processo dinâmico e complexo. Com isso, entende-se que o texto envolve uma forma de disputa de termos e que, nem sempre, são claros ou completamente fechados. A política como texto é, portanto, uma forma de atuar com base nas compreensões obtidas em uma determinada leitura. Nesse sentido, é relevante a ideia do autor ao pontuar que os textos políticos criam circunstâncias com base nas leituras que são realizadas e que um contexto sócio-histórico-político pode afetar e modificar compreensões – o que faz com que sejam pensadas as intenções e as concepções presentes na escrita dos textos.

É na busca pela compreensão inclusiva e pela garantia legal dos direitos das pessoas com deficiência que os movimentos sociais, famílias de pessoas com deficiência, pesquisadores etc., conseguiram promulgar, no ano de 2008, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) (Ministério da Educação [MEC], 2008). Tal política contribuiu para a promoção do aumento de matrículas de estudantes público da Educação Especial na rede regular de ensino, proporcionando, assim, um processo de inversão da realidade que foi posta durante os séculos XIX e XX (Mendes, 2010).

No entanto, no ano de 2016, surgiu uma mudança de perspectivas democráticas, jurídicas e legislativas na realidade político-social brasileira: o golpe de Estado, com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff.⁴ Tal momento instaurou no Brasil um processo de mudanças que afetaram diversas vertentes, sendo uma delas a Educação Especial. Foi no início da gestão Michel Temer que foram estabelecidas algumas bases para que, na gestão seguinte, no governo Jair Bolsonaro, fosse promulgado o Decreto nº 10.502 de 30 de setembro de 2020, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizagem ao Longo da Vida, denominada doravante, neste texto, PNEE 2020 (Kassar et al., 2019).

Tal política foi marcada por uma série de processos e questionamentos sobre a sua formulação, debates e efetivação, pois apresentava uma tendência de retrocesso nas concepções que vinham sendo estabelecidas desde a PNEEPEI e na execução democrática de uma série de legislações. Compreende-se e utiliza-se a prerrogativa de conceituar tal Decreto como uma política, uma vez que, nas conceituações utilizadas neste trabalho, entende-se que as políticas

⁴ Tal momento se coloca como golpe ao passo que o *impeachment* foi articulado e promovido de forma a desconsiderar suas prerrogativas legais e conceituais (Silva et al., 2019).

públicas buscam alterar – ou manter – o *status quo*, além de reforçar anseios e interesses de determinado grupo (Capella, 2018; Ham & Hill, 1993; Howlett et al., 2013). Apesar de sua vigência efêmera, de cerca de dois meses, o Decreto expressou interesses políticos que buscavam ressignificar o papel da Educação Especial no Brasil, gerando questionamentos sobre sua formulação e os impactos para a inclusão escolar.

Dentro dessa seara de mudanças, alguns questionamentos emergiram: Como foi o processo de elaboração dessas políticas? Houve participação da sociedade civil, acadêmica e política nas discussões? Em que medida os governos e suas gestões caminharam em prol da defesa de direitos das pessoas com deficiência?

Dessa forma, neste trabalho, busca-se responder: Como os contextos de formulação das Políticas Nacionais de Educação Especial – PNEEPEI e PNEE 2020 – são evidenciados e quais as perspectivas daqueles que estiveram envolvidos? Assim, este estudo tem como objetivo analisar os contextos de formulação da PNEEPEI e da PNEE 2020, com foco em compreender as disputas e as concepções que atravessaram a construção dessas políticas, a partir das perspectivas dos atores diretamente envolvidos em seus processos de elaboração.

2 MÉTODO

A pesquisa caracteriza-se como de natureza qualitativa e utilizou como estratégia de coleta de dados entrevistas semiestruturadas, uma vez que elas, como recurso, permitem adquirir informações que, muitas vezes, não estão registradas em documentos. Compreende-se como um meio de explorar as relações de comunicação visando entender resultados que são obtidos em uma relação social, quer dizer, no processo dialógico (Bourdieu, 1997). Ademais, é relevante considerar a concepção de Ball (1993), que aponta que a política não se manifesta apenas em textos, mas também em discursos, sendo passível de múltiplas interpretações.

As entrevistas possibilitam adentrar o histórico de pessoas que participaram das formulações das políticas investigadas neste estudo, fortalecendo a construção da história da política de Educação Especial. Por meio de entrevistas semiestruturadas, buscou-se compreender um panorama das questões levantadas, seguindo cinco ações: i) seleção dos entrevistados; ii) formulação do roteiro; iii) contato e recrutamento dos participantes; iv) realização e gravação das entrevistas; e v) transcrição.

Para a execução da pesquisa, fez-se necessário resguardar os procedimentos técnicos e éticos, como a submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A pesquisa obteve sua aprovação por meio do Parecer nº 6.516.509 e possui o Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAEE) nº 72268123.5.0000.5149, além do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A identificação foi resguardada por princípios éticos, sendo organizada em dois grupos de entrevistados, a partir das políticas – PNEEPEI e PNEE 2018-2020⁵. No âmbito da PNEEPEI, foram realizadas seis entrevistas entre dezembro de 2023 e fevereiro de 2024, com durações variando de 35 minutos a uma hora e 45 minutos, identificados como Entrevistados 1 a 6. Já no contexto da PNEE 2018-2020,

⁵ Serão abordados como PNEE 2018-2020, neste artigo, os processos que remetem às ações políticas durante as gestões Temer e Bolsonaro. Já, quando nomeado PNEE 2020, será sobre os processos envolvendo as ações específicas da gestão Bolsonaro com a instituição do Decreto nº 10.502/2020.

foram realizadas quatro entrevistas entre março e maio de 2024, com duração entre 54 minutos e uma hora e 33 minutos, codificadas como Entrevistados I a IV.

Após a coleta dos dados por meio das entrevistas, foram realizadas as análises em busca de responder aos objetivos traçados na pesquisa. O processo de construção de dados e análise envolveu seis eixos: i) coleta de dados; ii) transcrição das entrevistas e sistematização dos documentos; iii) categorização dos dados por temáticas pré-estabelecidas – os contextos de formulação das políticas públicas (Influência; Produção do Texto; Prática; Resultados; Estratégias); iv) organização espaço-temporal dos dados e das ocorrências; v) análise crítica dos dados e discussão dos resultados.

As políticas públicas devem ser entendidas como frutos de um momento de embates e tensões que são colocadas em arenas de disputas, podendo entender esses espaços como contextos das políticas – os mesmos contextos do Ciclo de Políticas – e, assim, devem ser analisados em suas expressões sociais, políticas, históricas e econômicas (Shiroma et al., 2005). A análise de dados proposta baseou-se no referencial do Ciclo de Políticas (Ball, 1994; Bowe et al., 1992; Lopes & Macedo, 2011; Mainardes, 2006, 2018; Mainardes et al., 2011), articulando os diferentes contextos em uma abordagem que privilegiou a relação entre temporalidade e processos políticos. Embora se reconhecesse, a partir das reflexões de Stephen J. Ball e Jefferson Mainardes, que os contextos de estratégia política, efeitos e resultados se entrelaçavam com os demais (Mainardes & Marcondes, 2009), a pesquisa optou por manter a estrutura original dos cinco contextos propostos por Ball (1994), em consonância com as categorias que emergiram da investigação. Junto a essa compreensão, traz-se, aqui, uma perspectiva de entender os contextos de formulação com base na compreensão de Movimentos Intercontextuais, isto é, como uma dimensão dialógica que se relaciona em vários momentos – e de forma constante – com atuação em todo esse processo de forma dinâmica e interrelacional.

Na seção seguinte, serão apresentados os resultados e as discussões, nos quais os dados analisados serão articulados aos referenciais teóricos adotados.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

De forma a evidenciar tais contextos e demonstrar como eles circundam a realidade da formulação das políticas, esta seção está dividida em duas subseções: a primeira aborda a PNEEPEI e a segunda trata da PNEE 2018-2020. Em cada subseção, os contextos de análise foram estruturados em tópicos, possibilitando, assim, uma melhor compreensão.

3.1 A FORMULAÇÃO DA PNEEPEI

O processo de formulação da PNEEPEI antecede a Portaria nº 555, de 5 de junho de 2007, que instituiu o Grupo de Trabalho responsável por rever e sistematizar a PNEE. Como apontado por Horta (2024), esse contexto emerge justamente em um cenário de busca pela consolidação da perspectiva inclusiva, a partir do estabelecimento de alguns programas governamentais, como, por exemplo, o programa Educar na Diversidade (MEC, 2006).

3.1.1 OS PARTICIPANTES DA PNEEPEI

Na organização das bases políticas e de criação de uma normativa que direcionasse as políticas voltadas para a Educação Especial, no ano de 2007 foi publicada a Portaria nº 555 – posteriormente prorrogada pela Portaria nº 948, de 8 de outubro de 2007 – que instituiu um grupo de trabalho voltado para a elaboração do documento da PNEEPEI. Com base na referida Portaria, foi possível identificar que o grupo estabelecido foi formado principalmente por professores e pesquisadores de universidades públicas brasileiras, além de integrantes do MEC (Portaria nº 948, 2007).

Observa-se a presença de personalidades do contexto acadêmico e científico do campo da Educação Especial. Com base em ações que já vinham sendo estabelecidas por meio de iniciativas do Governo Federal, estudaram-se estratégias e buscou-se avaliar: marcos históricos e normativos; diagnóstico da Educação Especial; objetivos; público de alunos atendidos pela Educação Especial; e as diretrizes da PNEEPEI. Embora houvesse critérios para a seleção dos participantes⁶, foi identificada uma certa ausência de grupos de pessoas com deficiência envolvidos no processo de formulação⁷. Nesse contexto, o Entrevistado 5 relatou: “Essa ausência [de grupos de pessoas com deficiência] sempre estava sendo levantada como um problema sério que precisava ser reparado. Tanto que o Ministério da Educação abriu alguns momentos, incluindo essas pessoas”.

3.1.2 CONTEXTOS DE FORMULAÇÃO DA PNEEPEI

Na tentativa de subverter a concepção hegemônica de deficiência e inclusão escolar vigente, a PNEEPEI sinalizou um alinhamento com a perspectiva social da deficiência e com os princípios da educação inclusiva ao estruturar suas diretrizes para o processo de inclusão escolar e escolarização. Torna-se evidente a influência exercida por instrumentos normativos e declarações internacionais na formulação do texto da política. A análise dos dados evidenciou a forte presença de atos legislativos e normativos como referência para a construção da PNEEPEI. Dentre os marcos que exerceram maior impacto, destacam-se a Declaração de Salamanca, a Declaração de Jomtien, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e a Constituição Federal de 1988, que serviram como base para consolidar os princípios da política e orientar sua implementação.

Analisando a própria seção de “considerandos” da Portaria nº 555/2007, já ficam explícitos os caminhos que a política deveria seguir. Fundamentada na Constituição Federal de 1988, na LDBEN – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – e no Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001, a Portaria reconhece a evolução da Educação Especial, destacando a transição de uma política de integração para uma abordagem inclusiva. Além disso, ressalta a necessidade de orientar os sistemas de ensino em conformidade com os princípios da educação inclusiva, garantindo a presença da Educação Especial em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino. Também reforça o caráter complementar da Educação Especial em relação ao ensino regular comum, afastando perspectivas substitutivas. Por fim, aponta a necessidade de uma po-

⁶ Por exemplo, pesquisadores e referências no campo de suas pesquisas e, também, pessoas que coordenaram o Programa de Apoio à Educação Especial – PROESP (Manzini, 2018).

⁷ Acerca dos participantes, não foram identificados sujeitos com deficiências visíveis. Observa-se uma prevalência de mulheres, brancas e sem deficiência.

lítica nacional que atualizasse o documento de 1994, consolidando um novo direcionamento para a educação dos estudantes público da Educação Especial no Brasil.

Nesse cenário de influências de atos normativos na constituição da PNEEPEI, é importante destacar a fala do Entrevistado 4:

Esse [participação da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa das Pessoas com Deficiência e Idosos – AMPID] é um aspecto importante, porque a discussão muitas vezes se dava no campo jurídico. A discussão sobre o que constitui o direito à educação da pessoa com deficiência e como se efetivava o direito à educação das pessoas com deficiência. Essa é uma discussão importante, que ainda é presente na Educação Especial muitas vezes e que, ao longo da história da implementação da política, o conjunto de leis e decretos vai sempre voltando a essa formulação, porque a Educação Especial assegurada na Constituição Federal assegura o direito de todos à educação. (Entrevistado 4)

Um grande destaque citado por mais de um dos entrevistados foi o papel do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, uma vez que ele estabeleceu uma base de aplicação para a política e favoreceu, também, a promoção de sistemas educacionais inclusivos. A perspectiva de programas-piloto para a posterior promulgação favoreceu e influenciou uma política voltada para práticas mais exequíveis, além de atribuir papel central à participação social em uma de suas estratégias:

Para a educação inclusiva eu destaco que, nesta construção, teve um programa, uma política muito importante, que se chamou Programa Educar na Diversidade, que nós implementamos em muitos municípios brasileiros, e ele era uma sustentação, uma demonstração para a escola pública, em especial de que ela tinha condições de se organizar, de se estruturar para receber alunos da Educação Especial via Atendimento Educacional Especializado. (Entrevistado 2)

Apesar da perspectiva inclusiva estabelecida pela PNEEPEI, algumas influências externas, como a presença de instituições especializadas, acabaram permeando sua formulação. Isso é evidenciado, por exemplo, na diretriz que menciona “a avaliação da oferta realizada nas escolas da rede pública e nos centros de atendimento educacionais especializados públicos ou conveniados” (MEC, 2008, p. 10). Isso reflete uma concessão a determinadas demandas de grupos específicos que, ao longo do processo, desempenharam papéis significativos na construção do texto e nas estratégias políticas adotadas. Outro ponto importante é a tensão entre a perspectiva da inclusão escolar e as visões defendidas por alguns movimentos, como o movimento surdo, que, em muitos casos, entraram em contraposição ao modelo de inclusão idealizado pela política, como ilustra a fala do Entrevistado 5:

Então assim, eu sempre disse que o grande problema da política da Educação Especial, em relação à educação de surdos no Brasil, é que avanços em relação à questão do reconhecimento das comunidades surdas e da língua brasileira de sinais aconteceram efetivamente porque a gente está numa perspectiva que avança em relação a isso, mas, ao mesmo tempo, a política de Educação Especial fica atrelada a um modelo de educação inclusiva que não é inclusivo para os surdos, que os exclui por causa do engessamento de como se vê uma política de inclusão. Tem um monte de coisa boa com a inclusão, mas o problema ali que se coloca no embate é um embate com a comunidade surda – real – que entra em conflito de frente. (Entrevistado 5)

Na organização política e das questões levantadas sobre a produção do texto, alguns pontos podem – e devem – ser considerados sob essa perspectiva. Assim, em um primeiro ponto, fica evidente a busca pela superação de um modelo de escolarização segregador, focado em um modelo médico da deficiência e pautado em uma perspectiva de escolarização em salas exclusivas. Nesse sentido, o texto da PNEEPEI reforça uma visão de tornar e fortalecer as salas comuns da escola regular como locus prioritário de escolarização. A superação desse modelo foi obtida por meio de uma construção que envolveu movimentos acadêmicos, além da participação social por meio de diversas formas de participação, como conversas com instituições, tais como o Instituto Benjamin Constant (IBC) e a Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos (FENEIS). Outro movimento foi a participação da sociedade por meio de fóruns de discussão, seminários, entre outros. Buscou-se trabalhar e propiciar a participação de “pessoas que representassem essas instituições e com a concepção para que a gente pudesse trabalhar junto também com os movimentos” (Entrevistado 2).

Então a gente teve muitos fóruns, muitos encontros, muitos eventos. A gente buscava participar de muitos seminários, de muitos fóruns de discussão; então, podia não estar institucionalizado no grupo esses fóruns de discussão, mas eles aconteciam porque muitos seminários pelo país foram sendo realizados para que houvesse essa ampla disseminação, né? (Entrevistado 2)

Na produção do texto, é essencial pensar que ele está inserido em uma arena essencialmente política e com conflitos de interesses e disputas, sendo necessário considerar o papel que elas tiveram nesse contexto, bem como os movimentos sociais e a participação da sociedade civil para a construção e produção do texto da política:

Então, foi algo muito positivo, porque teve esse diálogo. Na realidade, essas entidades, de certa maneira representando a sociedade, né? Então eu achei assim muito positivo o fato de a gente poder trocar ideias, ouvir o que essas pessoas tinham a dizer, como elas poderiam contribuir na elaboração da política. Então, não foi assim um trabalho elaborado basicamente por um grupo de pesquisadores, que a maioria ali eram professores de universidades públicas, federais – a maioria –, né? Então, assim, não foi um trabalho feito especialmente por acadêmicos e que a gente falou “é desse jeito e ponto final”. Não, a gente procurou ter esse diálogo com essas entidades. Então acho que isso eu avalio como muito positivo. (Entrevistado 3)

Houve considerações sobre a participação de alguns movimentos na organização e na disputa do texto sobre o locus de escolarização. A participação de movimentos de pais e de organizações, como a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), por exemplo, resultou na busca pela manutenção dessas classes exclusivas. Em outra seara, destaca-se a presença do movimento surdo na construção do texto da PNEEPEI, o que revela uma dualidade importante sobre a inclusão – ou a não inclusão – dos surdos nos atendimentos ofertados pela Educação Especial. Essa tensão reflete uma divergência entre a concepção de que os surdos devem ser atendidos dentro de um modelo de educação inclusiva, em classes regulares, e a defesa de uma educação bilíngue e específica, adaptada às demandas da comunidade surda.

De forma geral, pode-se observar que o texto da PNEEPEI não elimina completamente a possibilidade de escolarização em classes exclusivas, mantendo, assim, uma certa margem para a matrícula dos estudantes nesses espaços. Essa margem é observada em outras normativas, por exemplo, na LDBEN, ainda presente no inciso II do art. 59, na seguinte ex-

pressão: “sempre que, em função das condições específicas dos alunos, não for possível a sua integração nas classes comuns de ensino regular” (Lei nº 9.394, 1996). Essa redação entra em conflito com o art. 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) – Decreto nº 6.949, de 25 agosto de 2009 –, que estabelece que nenhuma pessoa com deficiência pode ser excluída do sistema educacional geral com base em sua deficiência. A inclusão dessa expressão, portanto, pode abrir espaço para práticas de exclusão, uma vez que subordina o direito à Educação Especial Inclusiva às características individuais dos estudantes, o que se mostra incompatível com os princípios constitucionais assegurados pela CDPD, que tem *status* de emenda constitucional no Brasil. Essa formulação, ao reforçar um modelo médico, condiciona a presença dos estudantes do público da Educação Especial nas turmas regulares, limitando a efetiva implementação da inclusão escolar.

Apesar disso, houve estratégias políticas para que essas classes e escolas não se extinguissem totalmente. Uma ação importante de ser analisada foi o papel de legisladores, incluindo políticos que desempenham um papel crucial na remoção de trechos que poderiam prejudicar a continuidade das instituições especializadas na escolarização desse público. O Entrevistado 6 apontou:

A posição do [retirado para evitar identificação] foi assim... o documento estava pronto. E aí ele foi retirado lá pelo Ministério da Educação. Teve algo que se sobrepôs ao nosso grupo. E eu entendo que existem ações políticas em que isso pode acontecer. (...) Então eu não me lembro, assim, muito dos detalhes, né? Mas isso tinha muito a ver com as instituições. Isso era muito claro, o papel das instituições na política. (Entrevistado 6)

Além dessas ações estratégicas existentes nesse processo, verificou-se a presença de políticos na construção do texto e de ações envoltas em pressões para a garantia de seus interesses e das instituições que eles representavam. Um caso claro foi o discurso de um determinado senador⁸ com mandato vigente no período e suas ações para a mudança do texto em troca da aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) da Saúde⁹. Para a garantia de uma medida política do governo Lula, o texto da PNEEPEI foi alterado, removendo trechos que promoviam a inclusão de forma mais direta.

Na organização e criação de estratégias políticas para a promoção da PNEEPEI, destaca-se o papel central da vinculação financeira e da garantia de recursos como instrumentos fundamentais para assegurar a perspectiva política defendida. Para essa garantia, algumas ações estratégicas foram adotadas, como: o fomento às Salas de Recursos Multifuncionais para o Atendimento Educacional Especializado no contraturno; a garantia da dupla matrícula; o fator de ponderação diferenciado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) na Escola.

Dentre as ações voltadas para a vinculação financeira, destaca-se, sobretudo, o papel do Atendimento Educacional Especializado (AEE). A política foi estruturada para garantir que o AEE ocorresse no contraturno escolar, ou seja, em um momento distinto ao das aulas

⁸ Identificação suprimida.

⁹ A CPMF da Saúde foi uma organização política em prol da aprovação de uma nova forma de arrecadação de verbas para financiamento da saúde (Piovesan & Bittar, 2007).

regulares, assegurando que os estudantes permanecessem matriculados nas classes comuns. O Entrevistado 2 reforçou essa abordagem, destacando a necessidade de manter os estudantes na escola regular e o papel do AEE para garantir a implementação eficaz da política.

Esse modelo de serviço poderia incentivar as escolas a ofertarem o AEE com o objetivo de obter, de forma duplicada, o financiamento, ao mesmo tempo em que promovia o fomento à inclusão escolar, fortalecendo as matrículas nos espaços regulares. No entanto, estabelecer a classe comum como locus prioritário gerou um embate com a população surda, dado que existia uma concepção de que, para esse público específico, a escolarização em classes bilíngues seria mais adequada. Tais condicionantes – a matrícula em classe comum – poderiam ser interpretados como instrumentos críticos para as escolas de surdos, pois são consideradas como escolas exclusivas e, assim, essa medida desarticulou o financiamento dessas instituições.

Ademais, verificam-se ações em que as instituições, Organizações não Governamentais (ONGs) e demais grupos agiram em prol do financiamento, dado que é histórico o repasse de verbas para esses grupos, assegurado desde a LDBEN de 1961 – Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Essas organizações se estruturaram de maneira a garantir uma parte desse financiamento, transformando-se em Centros de Atendimento Educacional Especializado; possivelmente, foi uma estratégia adotada pelo governo para minimizar conflitos com essas instituições. Essa reorganização no campo da surdez, por exemplo, fez emergir tensões importantes: a concepção de escolas bilíngues como instituições especializadas tem gerado debates sobre sua elegibilidade para o recebimento de recursos federais, uma vez que a PNEEPEI prioriza o financiamento das escolas comuns.

Ao refletir sobre o processo de prática e transposição da política no contexto social brasileiro, observa-se que determinadas questões ganham centralidade no debate público, reconfigurando o próprio cenário político e educacional. Nesse sentido, destaca-se, em um primeiro momento, a emergência de uma defesa contundente de uma concepção mais consolidada de inclusão escolar, pautada na perspectiva inclusiva (Entrevistado 5), que tensiona visões mais restritivas ou segregadoras ainda presentes em certos discursos e práticas.

Nesse âmbito, observa-se que a tradução dessas políticas visa, principalmente, direcionar para um contexto político que contemple os interesses que foram postos e debatidos no contexto de produção. Assim sendo, é relevante observar de que maneira a PNEEPEI, instituída em 2008, atua para desestabilizar o *status quo* vigente. Em outras palavras, ela visa promover uma mudança significativa na concepção da organização educacional que até então predominava, buscando transformar tanto o contexto geral quanto o processo de produção das práticas, com o objetivo de redefinir e reorganizar as estruturas educacionais existentes.

A partir disso, observou-se que o AEE foi previsto para ser ofertado, preferencialmente, no contraturno escolar e com a função de identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade, visando à eliminação de barreiras para a plena participação dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação, e constitui-se em uma das principais estratégias para complementar ou suplementar a escolarização desses estudantes no contexto da sala de aula regular. Nesse sentido, estabeleceu um cenário de transferência de recursos para as matrículas que estavam diretamente ligadas às

escolas comuns, o que favoreceu todo um processo de transferência direta de recursos a elas em detrimento das instituições especializadas.

Nesse contexto, a rede pública demonstrou maior receptividade e permeabilidade na implementação da PNEEPEI. Conforme destacado pelo Entrevistado 3, “em termos das práticas educacionais, especialmente na rede pública de ensino, foi muito mais positivo do que na rede privada; então, eu acho que a rede pública é muito mais sensível a isso”. Esse protagonismo da rede pública não apenas reforçou a necessidade de fortalecer a organização dos demais setores sociais, mas também evidenciou a importância da adesão das redes de ensino aos programas do Governo Federal. Esse movimento permitiu tanto a ampliação das oportunidades de acesso a recursos financeiros quanto o avanço das políticas educacionais inclusivas, promovendo um direcionamento mais consistente na garantia do direito à educação para o público da Educação Especial Inclusiva.

Nos efeitos e resultados da PNEEPEI, algumas ações viabilizadas por estratégias políticas e pelas ações práticas estabelecidas possibilitam uma nova organização da realidade. Um dos exemplos mais evidentes foi o aumento no número de matrículas de estudantes do público da Educação Especial nas escolas regulares. Nesse sentido, algumas normativas têm destaque, como o Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008, revogado pelo Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011, e a Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009, que dispõem sobre a Educação Especial e o AEE. Assim sendo, assegura-se o papel do AEE, mas há brechas para a atuação de instituições especializadas. Essa ação gerou uma possível abertura para que as instituições especializadas continuassem a receber financiamento público, sugerindo uma pressão por parte dessas organizações para que as transferências de recursos fossem mantidas. Essa dinâmica reflete a tentativa de alinhar suas necessidades à lógica de financiamento estatal, buscando assegurar sua relevância e participação no processo de inclusão escolar.

Assim, outras legislações também se encaminharam para o fortalecimento da PNEEPEI, como: a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, que estabeleceu o *status* de deficiência para as pessoas no Transtorno do Espectro Autista (TEA); o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 –, estabelecendo em sua Meta 4 medidas para assegurar a presença dos estudantes do público da Educação Especial nas classes regulares – apesar desse favorecimento, há o verbete “preferencialmente”, ponto de discussão sobre a permanência de instituições e classes especializadas –; e a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) – Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 –, assegurando medidas educacionais de forma ampla (Capítulo IV da LBI).

A mudança nesse contexto e o movimento rumo à superação do modelo segregativo enfrentaram – e enfrentam – embates nas esferas sociais, como o fechamento de escolas e instituições especializadas – dentre elas as escolas bilíngues de surdos (Sá, 2011). Como apresentado por Horta e Oliveira (2024), é possível observar embates na figura da Federação Nacional das Apaes (FENAPAES), um movimento contrário à PNEEPEI e de intensas críticas aos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Outro elemento importante a ser pontuado diz respeito aos entraves com a contratação de profissionais para atuarem na Educação Especial, pois observa-se a existência de barreiras ao processo de terceirização nos serviços e profissionais de apoio. Esse empecilho materializa um embate com a promoção da educação pública inclusiva, pois, apesar das diretrizes voltadas

para a inclusão no ensino regular, ainda persistem formas de manter a presença de instituições especializadas. Essas instituições, ao continuarem a receber recursos públicos e exercerem funções complementares ou paralelas à educação regular, acabam por perpetuar práticas que podem contrapor o modelo inclusivo idealizado nas políticas educacionais, dificultando a transição para um sistema inclusivo de fato. Conforme o Entrevistado 1:

Porque o que aconteceu, nós temos 98% de matrículas da escola. Não caiu, mas eles querem que caia. Então eles não puderam voltar com a escola [especial], descobriram mil formas de continuar mamando no estado, terceirizando qualquer tipo de serviço, inclusive o AEE. Bom, mas não cai a matrícula, e agora está começando a ter matrícula de crianças pequenas nas instituições [especializadas]. (Entrevistado 1)

Com a mudança de perspectiva em relação à escolarização dos estudantes do público da Educação Especial, as instituições especializadas perderam o protagonismo que tradicionalmente ocupavam nesse campo. Nesse cenário, Mendes (2019) discute a possibilidade de reconfiguração desses espaços, destacando que coexistem diferentes propostas e entendimentos. Segundo a autora, há desde posicionamentos “mais radicais que defendem sua extinção para impedir a segregação escolar, passando por outras mais conciliadoras que defendem sua reconfiguração como serviço de apoio à escolarização inclusiva, até outras mais conservadoras que apostam em sua manutenção” (pp. 6-7).

3.2 A FORMULAÇÃO DA PNEE 2018-2020

Observa-se que todo o processo e os contextos de formulação da PNEEPEI geraram uma nova organização e concepção da escolarização dos estudantes público da Educação Especial, além de tensionar algumas disputas que foram historicamente construídas. Assim sendo, tais embates impulsionaram uma nova movimentação no âmbito da Educação Especial, afetando diretamente as concepções trazidas pela PNEEPEI, que teve início após o golpe sofrido pela Presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

3.2.1 OS PARTICIPANTES DA PNEE 2018-2020

Na tentativa de mapear e identificar os atores envolvidos no processo de formulação da PNEE, no período de 2018 a 2020, observou-se, ao longo deste estudo, uma significativa dificuldade em determinar com precisão quem foram essas pessoas. Isso se deve ao fato de que, ao contrário da PNEEPEI, a PNEE não especifica claramente os participantes da redação do documento, o que torna o processo de identificação dos responsáveis pela elaboração mais desafiador.

Por meio de pedidos de acesso à informação, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 –, foi possível obter dados sobre a composição da Diretoria de Políticas de Educação Especial durante o governo Temer.¹⁰ Da mesma forma, as informações referentes aos participantes dos editais de contratação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) também foram acessa-

¹⁰ Dentre os participantes, identificaram-se sujeitos com deficiência visual e auditiva. Observa-se, novamente, uma prevalência de mulheres, brancas e sem deficiência.

das por meio da LAI. Nesse sentido, foi necessário obter informações a respeito, também, da organização para a elaboração do Decreto nº 10.502/2020, considerando sua relevância para a compreensão das mudanças ocorridas entre a minuta inicial e o texto final publicado. Esse ponto é relevante de ser evidenciado com base nas discussões, além de ter a presença de novas pessoas, como pode ser identificado por meio das falas da Entrevistada I:

O texto que tinha sido submetido a várias audiências, pelo Conselho Nacional de Educação, tinha sido submetido à consulta pública. E houve uma modificação substantiva no conteúdo do Decreto, à revelia dos mecanismos que haviam sido praticados com o Decreto, inicialmente, da forma como ele era. (...). E o texto...de maneira que o texto que era X virou Y. (Entrevistada I)

Dos nomes das pessoas que assinaram o documento referente à Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizagem ao Longo da Vida, verificam-se membros do MEC que ocupavam cargos de confiança do período. Além disso, o Decreto nº 10.502/2020, também traz a assinatura da então ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Nesse sentido, no processo entre a instituição do Decreto nº 10.502/2020 e a sua suspensão, há um Requerimento de Informação (RIC) levantado pela Deputada Federal Erika Kokay – RIC nº 1.487 –, questionando quais foram os segmentos de pessoas com deficiência escutados e que participaram efetivamente de tal processo (Ministério da Educação, 2021).

Nesse sentido, é fundamental destacar a relevância do requerimento apresentado pela deputada, à luz da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* de emenda constitucional (Decreto nº 6.949, 2009). O tratado estabelece que “as pessoas com deficiência devem ter a oportunidade de participar ativamente das decisões relativas a programas e políticas, inclusive àquelas que lhes dizem respeito diretamente” (Decreto nº 6.949, 2009, Preâmbulo, item o). Desse modo, é esperada a plena participação dessas pessoas na formulação de políticas públicas que impactam suas vidas.

Um aspecto importante a ser observado é a grande presença de instituições especializadas e de federações representativas, revelando que tal resposta governamental compreendia as instituições como entidades representativas das pessoas com deficiência – ou, ao menos, secundarizava – a atuação dos movimentos sociais e das organizações formadas por e para pessoas com deficiência. Uma vez que o governo apontou que os segmentos de pessoas com deficiência que foram escutados e participavam de forma efetiva eram instituições especializadas, torna-se evidente quais interesses prevaleceriam, reforçando o embate no *locus* de escolarização.

3.2.2 CONTEXTOS DE FORMULAÇÃO DA PNEE 2018-2020

O processo de formulação da “nova” PNEE foi fortemente influenciado pelo contexto social, histórico e político que o cercou. Um marco significativo desse processo foi o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, que desencadeou uma mudança de gestão e uma reconfiguração das prioridades governamentais. Esse período de troca de gestão e de reordenação política configurou um momento que daria sustentação para as influências que se construíram posteriormente.

O primeiro ponto levantado foram as influências que a PNEEPEI gerou no contexto brasileiro. Assim, a queda de matrículas nas classes exclusivas, os empecilhos impostos às instituições especializadas para obtenção de recursos federais e algumas lacunas na escolarização

desse público geraram um embate sobre essa realidade. Outro ponto a ser evidenciado foi também o descontentamento que setores da sociedade passaram a ter. Ainda nessa concepção, tem-se a influência – cada vez maior – do movimento surdo como um grupo que reivindicava a pauta das escolas bilíngues e de uma nova forma de gestão da Educação Especial. Dessa forma, reafirma-se o papel de determinados grupos na condução dos encaminhamentos da política. A presença marcante de instituições especializadas no debate, bem como a inserção das famílias nos documentos, reforça a configuração de atores que buscavam influenciar diretamente os rumos da política em questão. Fortalece-se, assim, um movimento de flexibilização do que se entende por inclusão, ponto este que apareceu nos documentos de 2018 e 2020:

Pois é, essa proposta da Política Nacional por Decreto inicia no governo Temer. E ela tem, de fato, o desenho dela – ela tinha [retirado para não identificar o Entrevistado] – e fazia algumas exceções na hora do atendimento. E abria, assim, a possibilidade de participação da sociedade, de entidades da sociedade civil organizada, a exemplo das APAEs. Para, então, existir uma premissa – e aí por isso que eu não tenho como julgar, e nesse aspecto eu nem vou ousar julgar, talvez você, na sua pesquisa, tenha muito mais condição de fazer isso – de uma flexibilização do que se entende por inclusão. Entendeu? (Entrevistado I)

O intenso processo de polarização política no país resultou no afastamento de determinados grupos políticos em relação às diretrizes adotadas nos governos anteriores, como evidenciado pela postura do presidente Jair Bolsonaro, que promoveu um movimento contrário às políticas implementadas pelo PT. Esse reposicionamento governamental contribuiu para o fortalecimento de discursos e práticas marcados por preconceitos contra grupos minoritários, além de impulsionar uma agenda alinhada a valores conservadores, especialmente vinculados à questão neopentecostal.

Apesar disso, não só o caráter benevolente se fez presente na influência do momento político e na escrita do documento; houve também um fortalecimento de uma perspectiva orgânica da deficiência e do papel médico-pedagógico da deficiência:

A política de 2008 é uma política com foco na construção social da deficiência, como tudo mais, né? A política brasileira de esquerda entende que tudo é social, porque é uma ideologia política ligada à construção social de tudo, ou seja, ao marxismo – que é uma visão materialista, né? – que entende que o ser humano se constrói nas relações, nas relações sociais, que ele não é praticamente um homem enquanto não se enquadra, não se lê por meio da sociedade. E não é essa visão de homem que eu tenho. Então é o que acontece quando você tem essa visão de homem e essa visão de sociedade. Tudo você quer explicar pela perspectiva social. (...). A perspectiva social fatalmente vai levar a que todas as crianças sejam colocadas na classe comum, porque vai se entender que todos os problemas se resolvem no social, se resolvem na socialização, se resolvem em estar junto. E isso é um erro teórico gravíssimo, porque as crianças com deficiência não nascem com deficiência por causa de nada social, entendeu? É alguma coisa que vem com elas. Elas são um todo em que a deficiência está contida nelas. Então não foi a sociedade que provocou um autismo, não foi a sociedade que provocou uma cegueira. (Entrevistado IV)

A fala do Entrevistado IV apresenta equívocos conceituais significativos, especialmente no que se refere à compreensão do conceito de deficiência. Adotar o modelo social da deficiência não implica ignorar a existência de impedimentos de natureza física, sensorial ou intelectual, mas sim reconhecer que a deficiência não se resume a esses impedimentos. Ela é

compreendida como o resultado da interação entre tais impedimentos e as barreiras que limitam a participação plena e efetiva da pessoa na sociedade. Portanto, a deficiência é produzida na relação com o meio, e não é uma característica intrínseca à pessoa. Além disso, é importante destacar que a crítica de que “todas as crianças são colocadas na classe comum” é apresentada como se fosse uma imposição ideológica, desconsiderando que a inclusão escolar é um direito reconhecido legalmente no Brasil e previsto na própria Constituição Federal de 1988 (art. 208, inciso III), na LDBEN (Lei nº 9.394, 1996, arts. 58-60), na CDPD (Decreto nº 6.949, 2009, art. 24) e na Resolução nº 4/2009, além de ser considerada a melhor abordagem para a escolarização desse público.

Com esse processo, há uma mudança forte na organização e nas estruturas ministeriais, como o caso da extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) (Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019). Ao abordar a PNEE, especialmente no que se refere aos resultados da minuta elaborada durante o governo Temer, observa-se, na fala do Entrevistado IV, um movimento que ignora o princípio da atualização da política vigente, deslocando o foco para um processo de reformulação. Essa perspectiva desconsidera o acúmulo histórico e normativo construído desde a implementação da PNEE, substituindo-o por uma lógica de ruptura, e não de aprimoramento, como se vê refletido em sua fala:

A demanda mais importante era a de uma nova política nacional de Educação Especial, porque essa política que está vigendo, a de 2008, na minha – na nossa – avaliação, na minha e de todo mundo que trabalhava comigo, é uma política que carece – vou falar, carece, porque ela retornou à vigência agora – então ela carece de uma atualização, uma reformulação, não... Agora a palavra atualização não, porque eu entendo que ela **tem que ser feita toda novamente**; então ela carece de uma verdadeira reformulação, porque, **no nosso entendimento, ela tem erros teóricos gravíssimos**, que levam a perspectiva prática também a ser muito aquém do que o necessário. (Entrevistado IV, ênfases adicionadas)

Essa fala evidencia o quanto as decisões no campo das políticas públicas são influenciadas, também, pelas concepções dos atores que ocupam espaços estratégicos de poder. Frequentemente, tais concepções pessoais se sobrepõem ao conhecimento técnico e jurídico, que deveria ser imprescindível nesse processo decisório. Nesse sentido, observa-se que a avaliação do entrevistado sobre supostos “erros teóricos gravíssimos” na PNEEPEI de 2008 revela mais uma leitura subjetiva do que uma análise respaldada por critérios técnicos, legais e participativos. A proposta de que a política de 2008 deve ser “feita toda novamente” desconsidera os fundamentos legais robustos que sustentam a PNEEPEI, como a Constituição Federal de 1988 (art. 208, inciso III), a CDPD (Decreto nº 6.949, 2009), bem como o processo democrático de sua elaboração, que envolveu especialistas da academia e, sobretudo, pessoas com deficiência.

Quando concepções pessoais adquirem peso desproporcional nas decisões institucionais, sem o devido respaldo técnico, jurídico e dialógico, corre-se o risco de descontinuar políticas consolidadas e violar compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Isso é particularmente grave no campo da Educação Especial Inclusiva, cuja concepção está ancorada em princípios de equidade e direitos humanos após anos de defesa de processos segregativos. Falas como a do Entrevistado IV demonstram a influência que determinado grupo e/ou setor do governo exerce na proposição e na formulação de políticas públicas.

No processo de constituição e de produção do texto, alguns momentos vão emergir para que os interesses dos formuladores e todas as estratégias organizacionais sejam escritos e postos em prática na política, por meio de atos normativos. Após esse processo e fortalecida a intenção de “atualizar” a PNEEPEI, teve-se como produto a Minuta da PNEE, a qual foi submetida à consulta pública via formato *online* e a Instituições de Ensino Superior (IES). Entretanto, é fundamental destacar que esse processo pode ser amplamente questionado, sobretudo pela baixa adesão de respondentes¹¹, especialmente entre universidades e institutos federais.

Tal cenário evidencia fragilidades na participação social, intensificadas por um contexto político marcado pela desmobilização de espaços e mecanismos de escuta democrática. Ainda que os proponentes tenham alegado a existência de participação popular, os dados e os relatos indicam a ausência de um processo efetivo de escuta ampla e representativa, especialmente quanto à participação de entidades científicas e da comunidade acadêmica. Assim, destacam-se manifestações públicas que expressaram críticas ao processo em curso, como a Carta Aberta da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial ([ABPEE], 2018) e a da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação ([ANPEd], 2018).

No processo de organização da escrita, a Minuta da política foi concebida como o documento final produzido sob a gestão do governo Temer. No entanto, tal proposta não resultou na efetivação de mudanças normativas nem na promulgação de uma nova política. Ainda assim, essa minuta serviu como base para que, na transição para o governo Bolsonaro, fossem retomadas e reformuladas diretrizes, culminando na promulgação do Decreto nº 10.502/2020. Nessa mudança governamental, observou-se um deslocamento nas concepções que orientavam a política de Educação Especial, com o fortalecimento de uma abordagem centrada em perspectivas médico-clínicas e psicopedagógicas. Esse movimento representou um afastamento dos princípios da Educação Inclusiva, tal como defendida na PNEEPEI.

Nesse contexto de transição e reorganização institucional, áreas estratégicas para a consolidação das políticas de Educação Especial na perspectiva inclusiva perderam força institucional. Em contrapartida, houve o fortalecimento de pautas específicas, como as demandas do movimento surdo, com a criação da Diretoria de Políticas de Educação Bilíngue de Surdos (DIPEBS). Após um período de inatividade em relação à Minuta da política elaborada na gestão anterior, iniciou-se uma movimentação interna no MEC voltada à reformulação desse documento. Esse processo culminou na promulgação do Decreto nº 10.502/2020, que instituiu uma nova PNEE. Sobre esse processo, o Entrevistado I destacou que a ruptura significativa em relação ao texto anterior resultou em um novo Decreto com concepções radicalmente distintas. Segundo sua análise, o movimento construído no governo Temer não se manteve, evidenciando a ausência de participação social ampla e democrática na elaboração do texto final da política, conforme já apontado anteriormente na fala do Entrevistado I.

Além do mais, todo esse processo de mudança de enfoque da Educação Especial para o movimento surdo tem uma forte vinculação com a ex-primeira-dama Michelle Bolsonaro, agindo em um papel de cooptação na pauta das pessoas com deficiência e na escolarização

¹¹ Dentre os dados, observa-se que houve um tempo de apenas duas semanas para as IES se organizarem. Dentre os respondentes, observa-se: sete universidades; seis institutos; 15 Unidades da Federação retornaram e dez enviaram contribuições.

desse grupo pela extrema-direita. Nesse contexto, observa-se um movimento de flexibilização normativa, expresso na defesa da chamada “liberdade de escolha” da família quanto ao tipo de instituição em que deseja matricular seus filhos – sejam escolas comuns ou escolas especializadas. Essa concepção está refletida no próprio discurso dos formuladores da PNEE 2020, como indicado pelo Entrevistado IV: “Então a nossa política é uma política da flexibilidade, ou seja, deixa a família opinar, entendeu?”. Assim, verifica-se a intencionalidade de favorecer determinados setores da sociedade em detrimento de outros.

O contexto criado com o *impeachment* da Presidenta Dilma gerou uma nova organização do processo político e de toda a sua execução no cenário brasileiro. A reorganização posta por Temer agiu como um ente estratégico para fortalecer as trocas de concepções que eram tidas naquele período. A busca pelo afastamento de entes oriundos dos governos do PT e de perspectivas ideológicas distintas favoreceu a presença de oposições e dicotomias que já ocorriam, podendo-se dizer que houve uma transposição de debates para o contexto de embates políticos. Uma das estratégias utilizadas pelo governo foi a adoção da palavra “atualização” como forma de se referir ao processo de reescrita do documento. A proposta de “atualização” da política ganha força no contexto político e estratégico, podendo-se interpretar tal movimento como um processo democrático e de escuta da população.

É por meio de toda essa reorganização política, social e econômica que houve encaminhamentos da mudança, dado que houve alguns momentos conturbados no MEC, como a constante troca de ministros. Esse limbo temporal entre a Minuta e a promulgação do Decreto que instituiria a “nova” PNEE favoreceu uma modificação no texto:

E aí quando chega o governo Bolsonaro, uma outra política, cujo texto foi totalmente mudado, com má intenção e sem qualidade no texto, sem participação social. Aquilo ali foi como um – no final – funcionou como um alerta para a sociedade civil. (Entrevistado I)

Houve a tentativa de associar o Decreto nº 10.502/2020 às movimentações e participações colocadas no governo Temer; entretanto, houve uma reação tão forte que eliminou a possibilidade de considerar a participação social que foi feita. Um dos aspectos mais controversos do processo de elaboração do Decreto nº 10.502/2020 foi a tentativa de vincular sua origem ao movimento iniciado no governo Temer, particularmente à Minuta da PNEE que havia sido disponibilizada para consulta pública. Essa associação buscava conferir ao novo texto uma aparência de continuidade institucional e de legitimidade democrática, ao sugerir que o Decreto seria fruto de um processo participativo iniciado anteriormente. No entanto, essa vinculação se mostra frágil e problemática por diversos motivos.

Ao adotar um texto radicalmente distinto, o governo Bolsonaro evitou submeter sua proposta às exigências mínimas de elaboração de políticas públicas em contextos democráticos – como o diálogo com a sociedade civil e a realização de escutas amplas. Em vez disso, o governo usou o processo anterior como forma de dar aparência de continuidade, escondendo que, na verdade, houve uma ruptura e que a participação social foi deixada de lado. O Decreto, portanto, não é uma atualização da política anterior, mas uma substituição orientada por outra concepção de Educação Especial, implementada sem o devido processo participativo. Ainda que as críticas fossem constantes sobre o Decreto e todo esse processo, o Entrevistado III rela-

tou que havia uma ação – e, consequentemente, uma estratégia política — do governo de ter a liberdade de ignorar a oposição e vozes contrárias. Segundo ele,

quem está no governo tem instrumento e poder para ignorar vozes contrárias. Isso funcionou em 2008, quando foi feita outra política, foi desse jeito, foi calado sistematicamente, ela surgiu da noite para o dia. Essa política, muita gente foi contra e foi ignorada, então foram esses que voltaram a falar em 2020, foi do mesmo jeito. É muito fácil quem tá no governo ignorar as vozes contrárias. Então eu digo que o processo foi o mesmo, 2008, 2020, tá? (Entrevistado III)

A partir da instituição do Decreto nº 10.502/2020, houve um movimento de tentativa estratégica de estabelecer a política como um documento operante e ativo na sociedade, porém sem sucesso. Após a promulgação, observa-se uma estratégia da oposição, de forma a garantir e assegurar que tal política não pudesse avançar e ter efeitos práticos mais graves, por considerar que o documento não refletia a perspectiva inclusiva consolidada no país. Esse ponto pode ser verificado, antes de tudo, por uma intensa crítica ao documento, alinhada principalmente com movimentos sociais, pesquisadores e grupos de pessoas com deficiência.

Além disso, desencadeou-se uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) – a ADI 6590 –, levantada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), promovendo um movimento em prol da suspensão dos efeitos do Decreto, posto pelo ministro Dias Toffoli em 8 de dezembro de 2020. Esse ponto reforça a análise de que não só há estratégias para implementar uma política, mas também há uma movimentação contrária, apontando que a política é verdadeiramente uma arena de embates e busca de interesses.

Além da ADI, observa-se o papel que os burocratas do Governo Federal tiveram na busca da garantia de um processo constitucional e da garantia em prol do bem público comum. Lotta et al. (2023) analisaram as reações burocráticas como forma de barrar o retrocesso democrático do governo Bolsonaro e como esse ponto buscava assegurar a defesa de princípios constitucionais.

A tradução do Decreto em uma prática político-governamental não obteve grandes impactos, como pode ser observado no contexto das estratégias políticas, dado o fato de uma baixa organização do Ministério e do Governo em gerar ações concretas. Além desse ponto, tem-se a baixa duração dos efeitos legais dessa política, cujos efeitos foram suspensos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no dia 1º de dezembro, por meio da Medida Cautelar na ADI 6.590 (STF, 2020) – durando cerca de dois meses de vigência.

Ainda que muitas ações possam ter sido impedidas de serem realizadas, analisa-se que sua prática buscou um certo favorecimento para alguns grupos sociais, como o caso das instituições especializadas. Apesar de haver uma maior intencionalidade da política e sua expressão no texto, há uma maior dificuldade de tradução na prática, muito direcionada à falta de compreensão do serviço público. Horta et al. (2024) destacam que, mesmo com a suspensão, é possível observar desdobramentos concretos dessas diretrizes no cenário educacional. Um exemplo emblemático é o caso da rede estadual de Minas Gerais durante o governo Zema (2019-2023), em que se verifica uma mudança no número de matrículas de estudantes público da Educação Especial, sugerindo uma influência direta das orientações do Governo Federal (2019-2022). Tal cenário aponta para uma articulação entre as esferas federal e estadual, que pode ter con-

tribuído para o avanço de políticas de cunho excludente e, ainda, para o favorecimento de um processo de privatização da Educação Básica.

Essa organização reforçou um processo de polarização que vinha sendo escancarado na realidade brasileira e expôs práticas preconceituosas. Dessa forma, manifestações coletivas e políticas tomaram forma e agiram na busca de bloquear o processo político estabelecido. Assim, manifestações emergiram e a impetração de uma ADI se materializou, gerando a ADI nº 6590, com um momento de audiência pública no ano seguinte (Horta & Torres, 2024).

Assim, o contexto prático é barrado de promover maiores avanços, o que evidencia uma forte dificuldade em se estabelecer uma política educacional sem apoio de movimentos sociais, pesquisadores e trabalhadores da educação. Essa baixa discricionariedade sobre o que seria a “liberdade de escolha” da família e o “preferencialmente” também produziu um impacto na escrita do documento em si.

O processo que origina os efeitos e resultados do Decreto nº 10.502/2020 aproveita-se da ausência de materialidade normativa da PNEEPEI. A partir dessa questão, os governos Temer e Bolsonaro buscaram uma forma de assegurar, de maneira normativa, o estabelecimento de uma nova PNEE.

Observa-se que, entre os principais efeitos e resultados, destaca-se a confluência de dois fatores determinantes: de um lado, a forte polarização política presente no período; de outro, a formulação inconsistente e mal estruturada do Decreto. Nesse cenário, verifica-se o ressurgimento e o fortalecimento de uma perspectiva excludente e ultrapassada sobre a deficiência, que a reduz a uma condição exclusivamente orgânica do indivíduo, desconsiderando as barreiras que impactam diretamente sua trajetória educacional. Além disso, observa-se o avanço de um modelo de escolarização influenciado fortemente por setores da saúde, que passaram a interferir no campo educacional. A esse quadro soma-se uma baixa efetividade prática das ações propostas, como evidencia o relato do Entrevistado I: “Então, assim, eu penso que, em alguma medida, estrago não foi feito – agora eu estou dando o valor, mérito mesmo – muito mal desenhada”.

Indo além nessa radicalização dos lócus de escolarização, o debate sobre a presença da comunidade surda dentro da Educação Especial gerou um processo de embates teóricos e de estratégias políticas. Ainda que houvesse a suspensão do Decreto, a estratégia posta foi a de desvincular a Educação Bilíngue de Surdos da Educação Especial, o que seria mais harmônico do que a luta pela constitucionalidade do Decreto. O Entrevistado III apontou: “Ninguém, ninguém convenceu o outro lado, não tá. Então essa política não causou impacto. O que aconteceu foi uma mudança de estratégia”. Tal ponto reforça que um efeito, ainda que indireto, foi a transformação em modalidade educacional pela Lei nº 14.191, de 3 de agosto de 2021.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa possibilitou investigar e analisar os bastidores do processo de elaboração de dois marcos normativos contemporâneos da Educação Especial: a PNEEPEI e o Decreto nº 10.502/2020. O estudo envolveu a escuta qualificada de atores diretamente envolvidos nos processos de formulação e disputa em torno dessas políticas, permitindo compreender os tensionamentos, as estratégias e as concepções que marcaram a constituição de

cada uma delas. Embora já seja amplamente reconhecido que essas políticas se distanciam em termos de concepções e abordagens, a escuta dos sujeitos responsáveis por suas construções confirmou que os pensamentos, os fundamentos e os objetivos que orientaram cada proposta também eram substancialmente distintos – o que se reflete diretamente nos textos normativos produzidos.

A PNEEPEI foi elaborada em um contexto marcado pela negação histórica dos direitos de escolarização dos estudantes público da Educação Especial em classes comuns. Nesse cenário, ela surgiu como uma estratégia fundamental para fortalecer a inclusão escolar e consolidar o direito à educação em ambientes educacionais comuns. Doze anos depois, o Decreto nº 10.502/2020 foi publicado com concepções totalmente divergentes daquelas consolidadas em 2008, promovendo um claro retrocesso no campo dos direitos educacionais.

É importante destacar que, embora a PNEEPEI seja materializada como um relatório técnico de um grupo de trabalho, sem força normativa direta, ela alcançou legitimidade política e social ao expressar o acúmulo de debates, pesquisas e lutas em torno da Educação Especial na perspectiva inclusiva. Em contrapartida, o Decreto nº 10.502/2020, apesar de possuir força de norma legal, foi amplamente questionado por sua baixa participação social e por contrariar princípios fundamentais da inclusão escolar.

Na atualidade, é nítido que a comunidade acadêmica, os movimentos de e para pessoas com deficiência e diversos coletivos que defendem os direitos do público da Educação Especial não aceitam retrocessos; um exemplo claro foi a suspensão e posterior revogação do referido Decreto. Não há espaço para negociação em torno de conquistas historicamente construídas, como o direito à inclusão escolar – essência e fundamento da PNEEPEI.

Enquanto a PNEEPEI buscava consolidar a perspectiva da educação inclusiva – alinhada aos tratados e eventos internacionais de direitos humanos –, rejeitando qualquer forma de escolarização em espaços segregados, ela também foi uma das responsáveis por introduzir, no âmbito das políticas públicas brasileiras, os fundamentos da concepção social da deficiência. Em contrapartida, o Decreto nº 10.502/2020 representou um retrocesso ao reforçar uma visão organicista da deficiência, centrada nas limitações individuais. A proposta de inclusão escolar apresentada nesse Decreto se aproximava de uma lógica de integração, fortemente influenciada por modelos médico-pedagógicos e psicopedagógicos. Essa abordagem, mesmo que de forma indireta, devolveu protagonismo aos espaços segregados de escolarização, contrariando o princípio do direito à convivência e à aprendizagem em ambientes educacionais comuns.

Com base na organização da pesquisa, é possível observar e comparar como as políticas são construídas e, assim, analisar os avanços e os desafios que elas tiveram. Assim sendo, visualiza-se que tais políticas possuem um processo de constituição, seja por suas influências, escritas e transposição na prática, de formas distintas. Nas influências colocadas no processo de formulação, analisa-se como há diferenças em relação aos atos normativos externos e como isso se observa dentro desse contexto, diferenciando também as concepções de deficiência e de inclusão escolar que ambas as políticas vão apresentar.

Na elaboração dos textos que compõem a PNEEPEI e o Decreto nº 10.502/2020, a participação dos atores envolvidos ocorreu de maneira nitidamente distinta. Enquanto o processo

de elaboração da PNEEPEI contou, principalmente, com a presença de professores e pesquisadores que observavam e buscavam a construção de um texto com base na questão do atendimento nas classes comuns, do outro lado verificou-se a presença enfática de instituições especializadas e com uma objetivação da permanência e criação de classes e instituições especiais. Nesse momento, observou-se como houve uma diferença de intencionalidades e de interesses postos dentro da escrita em prol de determinada questão, em que se disputava o lugar do estudante público da Educação Especial: se nas classes comuns, como sujeito de direitos, ou em contextos segregados, sob uma lógica assistencial ou terapêutica. Essas divergências estão diretamente relacionadas ao perfil ideológico e às perspectivas dos atores que ocuparam cargos estratégicos em cada período governamental, refletindo os rumos e as prioridades das políticas educacionais adotadas.

Nesse aspecto, é fundamental destacar a influência explícita que as orientações ideológicas de cada governo exercem sobre suas ações, programas e políticas públicas. O governo do PT, responsável pelo período de elaboração da PNEEPEI, pautou suas diretrizes educacionais por uma concepção de Estado comprometido com a justiça social, o respeito aos direitos humanos e o fortalecimento da educação pública. Houve, nesse contexto, um investimento significativo em políticas educacionais baseadas na valorização da ciência, na escuta de especialistas e na promoção do bem-estar coletivo, com ênfase na inclusão como princípio estruturante.

Essa perspectiva orientou a construção da PNEEPEI como um marco político que reconhece o direito de todos os estudantes à convivência, à participação, à permanência e à aprendizagem em ambientes escolares comuns, rejeitando práticas segregadoras e reafirmando os compromissos assumidos internacionalmente pelo Brasil. Com o retorno do presidente Lula à presidência, um marco significativo foi a revogação do Decreto nº 10.502/2020 e o lançamento do Plano de Afirmção e Fortalecimento da PNEEPEI. Essa iniciativa representou uma sinalização clara do compromisso do governo com os princípios da educação inclusiva e com a não retomada de práticas excludentes, reafirmando a PNEEPEI como referência para a garantia do direito à educação do público da Educação Especial em classes comuns do ensino regular.

Nesse percurso, o Decreto nº 10.502/2020 evidencia a desarticulação das práticas necessárias à efetivação de uma política pública robusta para a Educação Especial. Conforme apontado pelos entrevistados, seu desenho frágil e tecnicamente mal estruturado comprometeu o alinhamento da política às demandas reais do país. Além da fragilidade técnica, o conteúdo do decreto suscitou intenso debate público e jurídico, especialmente em relação à sua constitucionalidade, por contrariar os princípios da educação inclusiva e o direito à educação em igualdade de condições. Assim, o Decreto passou a ser compreendido não apenas como um retrocesso conceitual, mas também como uma tentativa de ruptura institucional com marcos normativos já consolidados.

Para não esgotar as reflexões acerca do futuro da política de Educação Especial, é fundamental problematizar o cenário atual, reconhecendo os avanços conquistados, mas também os desafios que emergem diante das transformações sociais e educacionais contemporâneas. Ainda que a perspectiva inclusiva consolidada pela PNEEPEI (Ministério da Educação, 2008) não possa ser abandonada, torna-se necessário refletir sobre os aprimoramentos que o contexto atual exige. Um dos principais desafios diz respeito à heterogeneidade das realidades educacionais em um país de dimensões continentais como o Brasil, o que tem conduzido a diferentes formas de flexibilização na oferta do AEE.

Observa-se que, em muitos territórios, o modelo originalmente proposto pela Resolução nº 4/2009 tem sido adaptado para atender às especificidades locais – seja por meio da atuação de professores do AEE em formato itinerante, seja pela adoção de estratégias como o AEE na perspectiva do coensino, entre outras. Soma-se a isso a necessidade de compatibilização com outras políticas públicas, como a educação em tempo integral (Torres & Oliveira, 2025). Além dessas questões, emergem pautas que tensionam e reconfiguram o protagonismo de determinados temas no campo da Educação Especial. É o caso da crescente demanda por respostas específicas à escolarização de estudantes autistas; da atuação dos profissionais de apoio escolar, prevista na LBI (Lei nº 13.146, 2015, art. 28, §1º), cuja ausência de regulamentação e oferta tem gerado um volume expressivo de judicializações; da necessidade de efetivar a intersectorialidade entre as políticas públicas para fortalecer a inclusão escolar, resguardando o papel da escola; e dos desafios ainda pouco problematizados da interseccionalidade.

Diante do exposto, considera-se que, para fortalecer uma política pública de Educação Especial comprometida com a equidade e a justiça social, é imprescindível reconhecer a complexidade das demandas contemporâneas. Isso implica preservar concepções já consolidadas – como a perspectiva inclusiva que fundamenta a PNEEPEI –, ao mesmo tempo em que se promove o diálogo com a diversidade de contextos e territórios que compõem o país.

REFERÊNCIAS

- Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial. (2018). *CARTA ABERTA aos Exmos. Srs. Conselheiros do Conselho Nacional de Educação*. CBEE.
- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. (2018, 2 de julho). *Nota ANPEd sobre possível revisão da Política Nacional de Educação Especial*. ANPEd. <https://legado.anped.org.br/news/nota-anped-sobre-possivel-revisao-da-politica-nacional-de-educacao-especial>
- Ball, S. J. (1993). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *The Australian Journal of Education Studies*, 13(2), 10-17.
- Ball, S. J. (1994). *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Open University Press.
- Bourdieu, P. (1997). *A miséria do mundo*. Vozes.
- Bowe, R., Ball, S. J., & Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology*. Routledge.
- Capella, A. C. N. (2018). *Formulação de políticas públicas*. ENAP. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>
- Constituição da República Federativa do Brasil*. (1988). Senado Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001*. (2001). Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3956.htm
- Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008*. (2008). Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6571-17-setembro-2008-580775-publicacaooriginal-103645-pe.html>

- Decreto nº 6.949, de 25 agosto de 2009.* (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. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm
- Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011.* (2011). Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm
- Decreto nº 9.665, de 2 de janeiro de 2019.* (2019). Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. [Http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9665.htm)
- Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020.* (2020). Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10502.htm
- Ham, C., & Hill, M. (1993). *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*. Unicamp. <https://ainterpol.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/05/texto-iepp-processo-de-elaboracao-de-politicas-no-estado-capitalista-moderno-hill.pdf>
- Horta, Í. B. (2024). *Entre ciclos e políticas: análise dos contextos das políticas nacionais de educação especial de 2008 e 2020* [Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais]. Repositório da UFMG. <https://repositorio.ufmg.br/items/b4bc332e-51bd-4450-bbd4-185518ea97f0>
- Horta, Í. B., & Oliveira, R. F. (2024). Público e privado na formulação da Política Nacional de Educação Especial: os interesses das APAES. In R. de F. Oliveira, E. S. Araújo, & D. E. da Silva (Org.), *Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático* (1ª ed., pp. 164-180). Editora Selo FaE.
- Horta, Í. B., Silva, E. V. da, & Araújo, E. S. (2024). Ações e propostas do governo Zema em Minas Gerais para a Educação Especial. *Olhar de Professor*, 27, 1-20. <https://doi.org/10.5212/OlharProfr.v.27.23195.029>
- Horta, Í. B., & Torres, J. P. (2024). Apoios e interesses nos discursos proferidos durante a audiência pública da ação direta de inconstitucionalidade do decreto N.º 10.502/2020. *Revista HISTEDBR On-line*, 24, 1-23. <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8673688/35341>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral*. Elsevier.
- Kassar, M. D. C. M., Rebelo, A. S., & Oliveira, R. T. C. D. (2019). Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. *Educação e Pesquisa*, 45, 1-19. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945217170>
- Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.* (1961). Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm
- Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.* (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

- Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012.* (2012). Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,11%20de%20dezembro%20de%201990.
- Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.* (2014). Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm
- Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.* (2015). Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm
- Lei nº 14.191, de 3 de agosto de 2021.* (2021). Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14191.htm
- Lopes, A. C., & Macedo, E. (2011). Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas de currículo. In S. J. Ball, & J. Mainardes (Eds.), *Políticas educacionais: questões e dilemas* (1ª ed., pp. 249-283). Cortez.
- Lotta, G. S., Lima, I. A. D., Fernandez, M., Silveira, M. C., Pedote, J., & Guaranha, O. L. C. (2023). A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 40, 1-36. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094>
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & sociedade*, 27, 47-69. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000100003>
- Mainardes, J. (2018). A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, 12(16), 1-19. <https://doi.org/10.5380/jpe.v12i0.59217>
- Mainardes, J., Ferreira, M. D. S., & Tello, C. (2011). Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In S. J. Ball, & J. Mainardes (Eds.), *Políticas educacionais: questões e dilemas* (1ª ed., pp. 143-172). Cortez.
- Mainardes, J., & Marcondes, M. I. (2009). Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação & Sociedade*, 30, 303-318. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100015>
- Manzini, E. J. (2018). Política de educação especial: considerações sobre público-alvo, formação de professores e financiamento. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 22(2), 810-824. <https://doi.org/10.22633/rpge.unesp.v22.nesp2.dez.2018.11914>
- Mendes, E. G. (2010). Breve histórico da educação especial no Brasil. *Educación y Pedagogía*, 22(57), 93-109.
- Mendes, E. G. (2019). A política de educação inclusiva e o futuro das instituições especializadas no Brasil. *Education Policy Analysis Archives*, 27, 1-23. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.27.3167>
- Ministério da Educação. (2006). *Educar na diversidade*: Material de formação docente. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial. <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/educarnadiversidade2006.pdf>

- Ministério da Educação. (2008). *Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação Inclusiva*. MEC/SEESP. <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>
- Ministério da Educação. (2021). *Nota Técnica nº 27/2020/CGPF/DEE/SEMESP/DEE/ SEMESP/ SEMESP*. MEC, 6-9. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0wfdltogcstrf9r22l8euihez2677047.node0?codteor=1957836&file name=Tramitacao-RIC+1487/2020
- Piovesan, E., & Bittar, R. (2007, 21 de dezembro). Fim da CPMF dificulta aplicação de mais recursos na Saúde. *Agência Câmara*. <https://www.camara.leg.br/noticias/111982-fim-da-cpmf-dificulta-aplicacao-de-mais-recursos-na-saude/>
- Portaria nº 555, de 5 de junho de 2007. (2007). O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições e (...). Ministério da Educação. <https://www.fcee.sc.gov.br/downloads/legislacao/89-portaria-n-555/file>
- Portaria nº 948, de 8 de outubro de 2007. (2007). O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições (...). Diário Oficial da União. <https://www.sesesp.org.br/legislacao/migrado2576/>
- Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009. (2009). Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica. https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf
- Sá, N. P. (2011). *Escolas de surdos: avanços, retrocessos e realidades* [Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal do Amazonas]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da UFAM. <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/3237>
- Shiroma, E. O., Campos, R. F., & Garcia, R. M. C. (2005). Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. *Perspectiva*, 23(2), 427-446.
- Silva, R. H. R., Machado, R., & Silva, R. N. (2019). Golpe de 2016 e a educação no Brasil: implicações nas políticas de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. (2019). *Revista HISTEDBR On-Line*, 19, 1-23. <https://doi.org/10.20396/rho.v19i0.8655755>
- Supremo Tribunal Federal. (2020). *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.590*. STF. https://geere.alegre.ufes.br/sites/geere.alegre.ufes.br/files/field/anexo/liminaradi6590_011220205634.pdf
- Torres, J. P., & Oliveira, J. P. (2025). Perspectivas de diálogo entre as políticas do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e da Escola em Tempo Integral. *Educação em Revista*, 41, 1-5. <https://doi.org/10.1590/0102-469853845>

Disponibilidade de dados

Todo o conjunto de dados que deu suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

Editores responsáveis

Aline Maira da Silva (Editora-chefe)

Simone Souza da Costa Silva (Editora associada)

Recebido em: 24/04/2025

Reformulado em: 29/09/2025

Aprovado em: 30/09/2025