

Políticas nacionais de Educação Especial e agenda decisória: análise comparativa com base no Modelo de Múltiplos Fluxos¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar comparativamente os processos de ascensão das Políticas Nacionais de Educação Especial de 2008 e 2020 à agenda decisória, à luz do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, identificando semelhanças e diferenças nos fluxos de problemas, soluções e contexto político. Adotou-se uma abordagem qualitativa com base na análise documental de legislações, relatórios institucionais e literatura científica. Os resultados indicam que, embora ambos os processos tenham sido impulsionados por influências internacionais e demandas educacionais, a política de 2008 destacou-se pela promoção da participação social e pelo fortalecimento da educação inclusiva em classes comuns, enquanto a política de 2020 foi marcada por uma atuação restritiva à participação popular e por uma retomada de modelos segregacionistas. Os distintos contextos sociais, econômicos e políticos demonstram que ora o Estado está mais presente, ora limitado.

Palavras-chave: agenda decisória; formulação de políticas públicas; Política Nacional de Educação Especial.

Ícaro Belém Horta

Universidade Federal de Minas
Gerais – UFMG – Belo Horizonte/MG
– Brasil
oracibh@gmail.com

Josiane Pereira Torres

Universidade Federal de Minas
Gerais – UFMG – Belo Horizonte/MG
– Brasil
josianetorres.ufmg@gmail.com

Para citar este artigo:

HORTA, Ícaro Belém; TORRES, Josiane Pereira. Políticas nacionais de Educação Especial e agenda decisória: análise comparativa com base no Modelo de Múltiplos Fluxos. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 26, n. 61, p. 343-372, maio/ago. 2025.

DOI: 10.5965/1984723826612025343

<http://dx.doi.org/10.5965/1984723826612025343>

¹ Agradecemos o financiamento da pesquisa pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG.

National special education policies and decision-making agenda: comparative analysis based on the multiple-stream model

Políticas nacionales de educación especial y agenda de toma de decisiones: análisis comparativo basado en el modelo de corrientes múltiples

Abstract

This article aims to comparatively analyze the processes of rise of the 2008 and 2020 National Special Education Policies to the decision-making agenda, considering Kingdon's Multiple Streams Model, identifying similarities and differences in the flows of problems, solutions, and political context. A qualitative approach was adopted based on documentary analysis of legislation, institutional reports, and scientific literature. The results indicate that, although both processes were driven by international influences and educational demands, the 2008 policy stood out for promoting social participation and strengthening inclusive education in regular classes, while the 2020 policy was marked by restrictive action on popular participation and a return to segregationist models. The different social, economic, and political contexts demonstrate that the State is sometimes more present, sometimes limited.

Keywords: decision-making agenda; formulation of public policies; National Special Education Policy.

Resumen

Este artículo busca analizar comparativamente los procesos de ascenso de las Políticas Nacionales de Educación Especial de 2008 y 2020 a la agenda de toma de decisiones, a la luz del Modelo de Corrientes Múltiples de Kingdon, identificando similitudes y diferencias en los flujos de problemas, soluciones y contexto político. Se adoptó un enfoque cualitativo basado en el análisis documental de legislación, informes institucionales y literatura científica. Los resultados indican que, si bien ambos procesos fueron impulsados por influencias internacionales y demandas educativas, la política de 2008 se destacó por promover la participación social y fortalecer la educación inclusiva en las clases regulares, mientras que la política de 2020 se marcó por acciones restrictivas a la participación popular y un retorno a modelos segregacionistas. Los diferentes contextos sociales, económicos y políticos demuestran que el Estado a veces está más presente, a veces limitado.

Palabras clave: agenda de toma de decisiones; formulación de políticas públicas; Política Nacional de Educación Especial.

Introdução

Para compreender a formulação de políticas públicas, é fundamental analisar os contextos históricos que impulsionam transformações no *status quo*. A construção da lógica normativa no cenário brasileiro para o campo da Educação Especial demonstra um caminho longo de perspectivas e mudanças em relação às concepções, ideais e práticas. É apenas a partir da segunda metade do século XX que essa questão se apresenta no debate e na sistematização das políticas para a escolarização das pessoas com deficiência. Ainda que durante o período da ditadura houvesse algumas mudanças nas estruturas ministeriais no Governo Federal em prol da compreensão da questão da Educação Especial, foi ao longo do período de redemocratização que as bases se solidificaram e permitiram o desenvolvimento de políticas mais robustas e que se mantêm no atual cenário brasileiro (Jannuzzi, 2006).

Neste contexto, as políticas públicas precisaram emergir no debate político, se concretizar e, assim, serem incorporadas à Agenda Política. Para entender as causas das mudanças nas políticas públicas, é fundamental analisar o processo pelo qual uma política específica surge no debate, ganha relevância e consegue ascender às Agendas Políticas. Nesse sentido, o surgimento e a identificação de problemas, bem como as condições para suas mudanças, constituem um ponto crucial para compreender as possíveis alterações nesse processo. A transição do debate de uma agenda para outra é, essencialmente, um fenômeno político, caracterizado por intensos embates de ideias e pela expressão de opiniões divergentes, que, por sua vez, influenciam diretamente as decisões a serem tomadas.

O debate não surge de uma hora para a outra. No cenário brasileiro, algumas legislações foram necessárias para consolidá-lo, por exemplo, a LDB de 1996; a Resolução n.º 2 do CNE/CEB; e o Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, publicizado em 2004 (Dutra; Dutra, 2025). Esses documentos evidenciam o entendimento do governo a respeito de que o processo de escolarização das pessoas com deficiência deveria ser tratado como uma questão pública, logo, também seria papel do Estado intervir para a sua solução. Não deve ser descartada, igualmente, a presença de influências internacionais que configuraram o cenário político, como no ano de 1990, a Declaração de Jomtien (Declaração Mundial sobre Educação para Todos); em 1994, a Declaração de

Salamanca (Sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais); e em 2006, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e Protocolo Facultativo (promulgado no Brasil através do Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009).

Outras mudanças políticas são responsáveis pela mobilização em prol de “atualizar” ou “revisar” uma política. Neste sentido, os movimentos que antecedem sua ascensão à Agenda Decisória começam com a materialização e embates ideológicos. Dessa forma, duas normativas merecem destaque para a análise: a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – PNEEPEI (Brasil, 2008); e a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizagem ao Longo da Vida (Brasil, 2020).

São políticas que versam sobre o mesmo assunto, porém em contextos e perspectivas políticas diferentes e constroem o questionamento que norteia este trabalho: de que maneira as pautas que constituem as Políticas Nacionais de Educação Especial se distanciam no processo de acesso às agendas políticas, levando em consideração as dinâmicas dos fluxos de problemas, soluções e o contexto político nos diferentes períodos? Portanto, tem-se como objetivo geral analisar comparativamente os processos de ascensão das Políticas Nacionais de Educação Especial de 2008 e 2020 à agenda decisória, com base no Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon, identificando as condições políticas, os problemas reconhecidos e as soluções propostas que influenciaram a formulação de cada política.

Para organizar a compreensão da pesquisa, o artigo está estruturado da seguinte forma: apresentação dos referenciais teóricos e das etapas metodológicas; seguidos da descrição e apresentação do Modelo de Múltiplos Fluxos da PNEEPEI; logo após, a descrição do Modelo referente à PNEE de 2020; e a comparação de ambos os modelos como forma de assegurar as questões comparativas, traçando consigo as considerações da pesquisa.

Aspectos teóricos e metodológicos

A Agenda Sistêmica compreende os temas que ganham visibilidade na sociedade e está relacionada a assuntos nos quais o governo deve intervir. Para tal, é necessário que essa agenda se eleve para a Agenda Governamental, ganhando a devida atenção, de modo que incorpore os debates pelos governos e agentes governamentais que tomarão alguma decisão. Assim, para que uma pauta finalmente ingresse no processo de tomada de decisões e obtenha uma atuação mais incisiva, é fundamental que ela seja elevada à Agenda Decisória (Capella, 2018). Esse movimento implica o reconhecimento da relevância do tema e a necessidade de ações concretas por parte dos responsáveis pela formulação de políticas públicas. Portanto, entende-se que, para a tomada de decisões e ações políticas, determinada questão não deve se limitar à atenção da sociedade civil (Agenda Sistêmica), mas deve ser debatida por agentes governamentais (Agenda Governamental) para que sejam tomadas decisões e medidas para as soluções (Agenda Decisória). A diferença aqui entre a Governamental e a Decisória é o caráter de tomada de decisões que a Decisória possui e não apenas receber a atenção de entes governamentais que a Governamental possui.

De forma geral, as políticas movimentam-se entre as agendas com base em uma série de fatores que, a depender de sua força e impacto, emergem para a deliberação governamental: i) poder dos atores mobilizadores; ii) percepção por parte da sociedade e por formuladores de políticas; iii) a potência, a gravidade e as consequências que a política exercerá; iv) proximidades temporais e geográficas; v) priorização das escolhas por meio dos formuladores (Zahariadis, 2016a, *apud* Capella, 2018).

Neste processo de explicação da emergência de uma Agenda Sistêmica para a Agenda Governamental e Decisória, alguns modelos teóricos buscam explicar essa questão, como, por exemplo, o Modelo de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1984), que ganha destaque por sua sistematização e possibilidade de haver mais de um fator explicativo. O autor aponta que as mudanças ocorrem devido à existência de *Janelas de Oportunidades Políticas*, o que permite que uma determinada questão adentre ao debate político. Para ocorrer a abertura das Janelas, reconhece-se a existência de três fluxos: i) Fluxo de problemas (*Problems stream*); ii) Fluxo de soluções (*Policy stream*); e iii) Fluxo Político (*Political stream*). Esses fluxos compreendem condições e problemas, soluções e

a dimensão política e o humor nacional. Essa congruência permite que determinada temática da Agenda Sistêmica receba a atenção necessária para a Agenda Governamental e, para a mudança e tomada de decisões, a Agenda Decisória.

Para a construção deste trabalho, utilizou-se do referencial teórico-metodológico do Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) e de uma pesquisa documental (Gil, 2002) com base nos documentos normativos que versassem sobre as legislações de Educação Especial e de produções acadêmico-científicas sobre a temática.

No campo metodológico, utilizaram-se fontes documentais, sejam elas legislações, relatórios, documentos em sites oficiais do governo, tais como: Biblioteca Pedro Aleixo (Câmara dos Deputados); Biblioteca do Senado; Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados; Arquivo Digital (Senado Federal); Rede Virtual de Biblioteca; Anais da República (Senado); e Anais da Câmara dos Deputados. Tais bancos de dados permitiram acesso a uma vasta documentação, apresentada de forma oficial pelo governo brasileiro. Neste campo, a análise documental, conforme aponta Cellard (2010, p. 295), citando Tremblay (1968), permite operar com “um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc., bem como o de sua gênese até os dias atuais”.

Junto a isso, utilizaram-se também produções acadêmico-científicas para corroborar as análises, identificadas a partir de pesquisas em repositórios como o Portal de Periódicos da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

Desta forma, podem-se observar as mesmas categorias nas diferentes normativas, possibilitando um instrumento comparativo para analisar de forma crítica as semelhanças e diferenças. Assim, baseou-se nos fluxos evidenciados por Kingdon (1984) e os utilizou como categorias de análise para comparação entre ambas as Políticas.

As agendas políticas – a PNEEPEI – 2008

Fluxo de problemas

Para consolidar a agenda política para a PNEEPEI, uma série de problemas emergiram ao longo das décadas, mais fortemente influenciado na década de 1990 e início dos anos 2000. A Ditadura Militar, por exemplo, contribuiu para o fortalecimento do caráter e o papel das instituições privadas e assistencialistas, muito baseadas numa perspectiva médica e psicopedagógica. Com o período de redemocratização, buscou-se superar algumas marcas da ditadura, restabelecendo-se algumas questões, mas a escolarização nos espaços segregados se manteve. Assim, houve em 1994 a publicação da Política Nacional de Educação Especial de 1994, impondo condicionalidades para as pessoas com deficiência acessarem as classes comuns, fortalecendo um paradigma da normalização do sujeito e agindo para integrá-lo na sociedade, em vez de excluí-lo (Mendes, 2006).

As declarações dos anos de 1990 e 1994 divergem do que era defendido na PNEE (1994). A busca por promover uma perspectiva inclusiva, com os estudantes nas classes comuns de escolas regulares, foi difícil, uma vez que houve dificuldades de compreender os pressupostos levantados pela educação brasileira. Assim, foi mantida ao longo desses anos a escolarização de estudantes com deficiência de forma substitutiva nas instituições especializadas, isto é, a consideração de que não haveria a necessidade de o estudante estar nas classes comuns, gerando aos pais um direito de escolha², reforçando uma noção protecionista das famílias.

Com o passar dos anos, observou-se que o modelo centrado nas classes exclusivas foi gradualmente perdendo espaço, dando lugar às classes comuns. A grande virada desse processo ocorreu em 2008 (INEP DATA, 2024). Essa mudança revela um problema intrínseco à concepção anterior, ao evidenciar a crescente demanda pela escolarização em classes comuns, refletindo a busca por uma educação mais inclusiva. Nesse contexto,

² O debate sobre o direito de escolha será reforçado posteriormente ao debater a PNEE (2020). Mas cabe a reflexão de que o direito de escolha neste momento seria caso a escola regular não recusasse a matrícula e a presença deles. Assim, o que seria posto como uma possibilidade, muitas vezes é entendido como uma forma única de escolarizar.

A construção da PNEEPEI/2008 representou o enfrentamento e a superação dos mitos usados para justificar a manutenção do modelo segregacionista, como o suposto “direito de escolha das famílias”, a naturalização do alegado “despreparo das escolas” e a crença de que “determinados estudantes não se beneficiaram da educação inclusiva” (Dutra; Dutra, 2025, p. 24).

Ainda nesse debate, um discurso que se fortalecia era o da “não formação” ou da “baixa habilitação” dos professores para atuar com este público. Esse argumento acabou por dificultar a inclusão dos estudantes no ensino regular, ao mesmo tempo em que evidenciava e reforçava um problema persistente: a carência de formação adequada para lidar com a diversidade presente nas salas de aula.

Outros fatores que fortaleceram a identificação da escolarização como um problema a ser solucionado foi a série de Declarações e Convenções disseminadas entre o 1990 até 2006, evidenciando também a influência que os atores internacionais possuem na formulação de políticas. A Declaração de Jontiem (1990), Salamanca (1994), a Convenção da Guatemala (1999) e a Declaração sobre os Direitos das pessoas com Deficiência (2006) são exemplos de que a sociedade global compreendeu que a escolarização de pessoas com deficiência era um ponto de atenção, colocando em seus documentos uma série de medidas que pudessem contribuir com a garantia do direito à escolarização desse público e assegurando que os países signatários se comprometeriam a tomar medidas para a solução dessa questão. Exemplo disso é a Convenção da Guatemala, que apontava a necessidade de serem tomadas medidas de caráter legislativo, social, educacional e de qualquer outra natureza. Nesse ponto, cabe refletir que esses problemas vão se convergindo (*coupling*) com os outros fluxos até a ascensão, como as declarações internacionais que favorecem a “criação” de soluções.

Fluxo de soluções

Um dos primeiros exemplos de busca por soluções foram as ações propostas nas declarações internacionais. Nesse contexto, a construção de soluções é facilitada e, em certa medida, influenciada pelos princípios estabelecidos por organizações internacionais, como a perspectiva inclusiva defendida pela Declaração de Salamanca e

pela Convenção da Guatemala, que enfatizam a proibição da discriminação com base na deficiência.

Essas influências estabelecem medidas para a busca de soluções, como o termo ‘inclusão’ começar a “ter maior visibilidade precisamente a partir da publicação das Diretrizes Nacionais da Educação Especial na Educação Básica (Resolução 02/2011) e do Plano Nacional de Educação de 2001” (Mendes; Santos; Branco, 2022, p. 87). Embora a educação inclusiva fosse a perspectiva central desse movimento, a concepção de inclusão total também esteve presente, como evidenciado na cartilha do Ministério Público Federal, “O acesso de alunos com deficiência às escolas e classes comuns da rede regular” (Brasil, 2024). Esse debate gira em torno do *locus* de escolarização e qual a melhor forma de ofertar serviços de apoio.

No que tange às legislações e projetos de âmbito nacional, medidas foram implementadas e analisadas como forma de difundir ações em prol da estruturação de uma nova Política. Exemplo dessa busca foram algumas legislações e programas que antecederam a PNEPEI, como a Lei de Libras. Porém, destacam-se programas, pareceres e resoluções estabelecidos ao final da gestão FHC e início do primeiro mandato Lula, como é o caso: Parecer CNE/CEB n.º 17; Resolução CONADE n.º 8; Resolução CNE/CEB n.º 2; Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade; Programa de Educação Especial (PROESP); Projeto Escola Viva; Material de Formação Docente do Programa Educar na Diversidade. Acerca da legislação produzida, o Parecer n.º 17 e as Resoluções n.º 8 e n.º 2 fomentaram a política de inclusão escolar ao estabelecerem diretrizes e regras para o processo de atendimento educacional especializado e normativas para as instituições de ensino.

A Lei de Libras foi um marco ao encaminhar algumas ações para o atendimento à comunidade surda; por exemplo, no artigo 4º, que trata da exigência do ensino de Libras na formação de professores de fonoaudiologia, além de ressaltar que esta não poderia substituir a modalidade escrita da língua portuguesa (Brasil, 2002). Ainda que tenha sido uma conquista, houve críticas sobre o processo de implementação dela, pontos que encaminham para o desenvolvimento da PNEE de 2020.

Um grande exemplo de algumas medidas e soluções pensadas para apresentar alternativas foi o Programa de Educação Especial (PROESP), cuja primeira versão foi no

ano de 1996, ainda que não lograsse muito êxito e, posteriormente, em 2003, obtendo maiores encaminhamentos e avanços na formação de professores (CAPES, 2003). Nesse sentido, projetos foram estabelecidos no final da década de 1990 e início dos anos 2000, quando o tema ganhou relevância.

Outro forte exemplo foi o Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (Brasil, 2005). Tal ação visou à formação de professores e gestores na disseminação de práticas inclusivas em busca da promoção de sistemas educacionais inclusivos por meio do estabelecimento de municípios-polo como forma de difundir redes de experiências e formações. Outros programas, como o Projeto Escola Viva e o Material de Formação Docente do Programa Educar na Diversidade, também contribuíram.

Um ponto essencial que permitiu mapear e quantificar os estudantes foi o acréscimo da categoria de deficiência/Educação Especial no Censo Escolar, em que a partir do ano de 2007 foi iniciada a coleta de dados por estudantes como unidade básica de coleta, possibilitando uma percepção mais precisa sobre esse grupo (Sá; Cia, 2015). Junto a essa questão, houve a implementação do Atendimento Educacional Especializado (AEE) por meio do Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais e do estabelecimento de bases financeiras para as propostas posteriormente implementadas, como o financiamento pelo salário-educação, pelo Programa de Complementação ao AEE através do Fundeb e a vinculação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) com crianças em contexto escolar – o BPC na Escola.

Neste cenário, a Portaria n.º 555 representa o processo de busca por soluções para a Educação Especial, ao instituir o Grupo de Trabalho responsável pela formulação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. A maioria dos participantes desse grupo era composta por professores-pesquisadores de universidades públicas.

Fluxo político

No período pós-ditadura e durante a crise da gestão Collor, os governos seguintes buscavam se desvincular dessas marcas e trabalhavam para fortalecer o papel do povo e da participação popular, principalmente o governo Lula. Nesse contexto, foi fomentada a

criação e a realização de conferências, fóruns e audiências para promover a escuta da população. Destacam-se os movimentos sociais das pessoas com deficiência na luta e autodefensoria por políticas que assegurassem seus interesses. A organização social, juntamente com as oportunidades proporcionadas no governo petista, favoreceram o fluxo político e permitiram uma maior aceitação das mudanças estabelecidas.

As legislações brasileiras abriram caminho para essa possibilidade, ao introduzirem no contexto brasileiro perspectivas de mudanças que, juntamente com campanhas de conscientização, facilitaram sua recepção pela sociedade civil. Aspectos como a universalização da educação básica fortaleceram a entrada nas escolas regulares daqueles estudantes que antes eram excluídos, além de evidenciar para todo o contexto brasileiro o papel da educação. As legislações avançavam para uma perspectiva inclusiva, ainda que fortalecessem embates (Mendes, 2006). A organização política e a disseminação por parte do Estado oportunizaram a promoção com/para essa nova abertura, uma vez que favorecem a convergência de fluxos (*coupling*) entre as soluções e as questões políticas envolvidas na busca pela solução de problemas.

Um exemplo dessas ações foi o foco na formação docente, através do Programa de Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, que buscou atingir, inicialmente, uma parcela que pudesse fortalecer discursos contrários a essa perspectiva. Ao favorecer o foco em grupos e movimentos sociais organizados, há maior permeabilidade das práticas políticas entre os grupos envolvidos.

Além desse processo de participação política, verificou-se uma crescente aprovação do governo Lula, que superou os 50% ao longo de seu mandato, atingindo picos de até 71%, finalizando o seu segundo mandato com 83% conforme o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – o IBOPE – (Ao final [...], 2006; Governo [...], 2008; Lula [...], 2010). Com isso, tornou-se mais viável estabelecer medidas mais radicais que alterassem ainda mais a realidade estabelecida, pois a forte aprovação política abriu oportunidades para mudanças nas políticas.

Apesar desse contexto político ser mais permeável para as mudanças políticas, não estava isento de embates e disputas políticas, como o que ocorreu com uma parcela da comunidade surda e das instituições especializadas e seus defensores. A busca de interesses específicos desse grupo opôs-se à redução drástica de instituições

especializadas e ao fortalecimento das classes comuns de escolas regulares como *locus* prioritário de escolarização de todos os estudantes. Embora tenha havido espaço para incluir a questão na Agenda Política, as implicações foram visíveis nos textos das políticas posteriores.

Janela de Oportunidade de Mudança

O processo de ascensão à Agenda Política requer a convergência dos fluxos e a atuação dos chamados “empreendedores de políticas” (*policy entrepreneurs*). Verificou-se que o processo de organização social, política, histórica e econômica contribuiu para destacar a temática da escolarização das pessoas com deficiência, além de reforçar a necessidade de debate nas esferas sociais, políticas e decisórias. Nesse contexto, surge a presença de um ator que liderou essas mudanças: o Ministério da Educação (MEC), que principalmente com suas Secretarias, buscou reforçar a perspectiva inclusiva, com um viés em prol da escolarização do estudante com deficiência em classes comuns, iniciado no final de 1990, com maior impulsionamento na década de 2000.

As ações, em sua maioria fomentadas pelo MEC, possibilitaram que, a partir da identificação de alguns problemas, medidas – ainda que isoladas – alterassem a realidade na busca por soluções. Outro ponto diz respeito ao aumento da participação popular nas tomadas de decisões e na formulação de políticas públicas, promovendo o acesso por fóruns, assembleias, audiências públicas e demais estratégias. Em um clima favorável à troca de decisões políticas e com o aumento da aprovação do executivo, esses fluxos convergiram, sendo impulsionados pelo MEC, por pesquisadores da Educação Especial e por movimentos organizados de pessoas com deficiência.

Assim, o acesso à Agenda foi possível pela convergência de fluxos que impulsionaram o debate sobre o papel do Estado na escolarização de estudantes da Educação Especial. Esse momento intensificou o debate sobre o *locus* de escolarização, o que, por sua vez, influenciou a discussão sobre a revisão da PNEEPEI entre os anos de 2018 e 2020.

A emergência da proposta de “atualização” da PNEE 2020

Fluxo de problemas

No período subsequente ao ano de 2008, o significativo avanço no acesso de estudantes do público-alvo da Educação Especial às classes comuns é uma realidade, evidenciado por um expressivo aumento numérico e percentual desses estudantes nessas classes, acompanhado de uma redução nas matrículas em classes exclusivas, conforme a nomenclatura utilizada pelo Censo Escolar (INEP DATA, 2024). Os dados revelam um movimento que era esperado ao longo da formulação da PNEEPEI e se configura como um momento de afirmação da perspectiva inclusiva que seguia.

Apesar disso, havia uma crítica de uma parcela da sociedade sobre esse movimento acerca do *lôcus* de escolarização, reforçando discursos de uma precarização da política de inclusão escolar. Esse debate foi posto por instituições privadas filantrópicas, uma vez que, desde a LDB de 1961, a elas era permitido o financiamento público estatal.

Em 2008, estabelece-se a contabilização do chamado *cômputo da Dupla Matrícula*³ no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio do Decreto n.º 6.571. Para que as instituições recebessem o percentual financeiro, seria necessário cumprir requisitos, sendo um deles a matrícula em classes comuns e a possibilidade do AEE em entidades privadas sem fins lucrativos (Brasil, 2009).

Com isso, o financiamento que era assegurado diretamente para as matrículas para essas instituições foi reduzido⁴, de modo que elas fossem obrigadas a se reorganizar. Nesse sentido, o Fundeb reforçava o seu papel de financiar a educação pública⁵. Verificou-se o movimento de uma grande queda de matrículas de estudantes com deficiência nas instituições privadas filantrópicas, com destaque para aqueles

³ A Dupla Matrícula é um mecanismo político para assegurar a contagem em dobro de estudantes PAEE para que, durante a destinação de recursos via FUNDEB, haja uma contabilização em dobro, com uma ideia de que há dois estudantes, assegurando, assim, maiores recursos com/para este público.

⁴ Tal redução no financiamento diz respeito ao financiamento direto nas matrículas escolares, mas pode-se questionar e indagar o papel que o Decreto n.º 7.611 teve na reorganização do AEE, fazendo com que instituições privadas se transformassem em Centros de AEE e, assim, recebessem o financiamento via *cômputo da matrícula no AEE*.

⁵ Porém, ainda com salvaguardas, como pode ser visto no tópico “d”.

alocados em classes exclusivas – e daquelas que estivessem conveniadas com o poder público (INEP DATA, 2024).

Esse movimento gerou um conflito entre o Estado e essas instituições, intensificando a rivalidade e a disputa por financiamento. Como resultado, consolidou-se a ideia de uma hegemonia do saber sobre a escolarização desse grupo. Horta e Oliveira (2024) verificaram que, desde a promulgação da PNEPEI houve uma movimentação da Federação Nacional das APAEs (FENAPAEs) como mobilizadora de um novo documento em prol da escolarização do PAEE em instituições especializadas. Assim, um grupo de atores, classificados como grupos de pressão, passou a atuar intensamente para influenciar a nova Agenda Política da PNEE em prol de políticas que os beneficiassem.

Neste cenário, as escolas privadas também se destacaram como um ator significativo a ser considerado. Ao longo do período entre 2008 e 2016, algumas ações foram tomadas, como a Lei n.º 12.764, de 27 de dezembro de 2012, conhecida como a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e a Lei Brasileira de Inclusão da pessoa com deficiência (LBI). No que tange à LBI, ela trouxe uma desestabilização de certos grupos ao proibir que as instituições de natureza privada realizassem a cobrança de taxas adicionais em razão da condição de deficiência do estudante, como pode ser visto no artigo 28 (Brasil, 2015).

Embora a cobrança tenha sido proibida, a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5.357, STF, 2016) contra essa cláusula, alegando que sua aplicação comprometeria o funcionamento das instituições privadas (Maia, 2020). Ainda que a referida ADI não tenha sido julgada procedente, observa-se uma materialização do embate sobre o *locus* e financiamento da educação. A atuação organizada desses grupos – instituições especializadas e escolas privadas – no debate público evidencia desafios que ainda precisam ser enfrentados.

Outros argumentos e eventos surgiram para defender uma “atualização”, como a interpretação da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (OEA, 2006) e a demanda por revisão das legislações brasileiras. Kassar (2022) analisa essa questão e explicita que não há uma concordância sobre esse ponto, dado que existe um

entendimento de que a PNEPEI é uma resposta adequada e contundente neste contexto.

Entre os demais problemas identificados, destacam-se fragilidades e desafios enfrentados pelas escolas, incluindo questões gerais como a formação de professores, a oferta de AEE e outros aspectos relacionados. No entanto, é importante ressaltar que, em muitos desses discursos, há uma tendência em apresentar a culpa diretamente à política em si, em vez de se questionar a eficácia da avaliação, da fiscalização e de outras ações de monitoramento para sua implementação adequada (Kassar, 2022).

Vale ressaltar a necessidade de contemplar no cenário político formas mais explícitas e diretas de financiamento da educação pública⁶. Por fim, outra percepção foi a evocação do atendimento a esses estudantes como caráter de benevolência e por princípios levantados por uma lógica cristã (Kassar, 2022).

Fluxo de soluções

Um marco significativo que redefiniu o financiamento das políticas públicas no país foi a Emenda Constitucional n.º 95, que instituiu o chamado Teto de Gastos. Essa medida congelou, por 20 anos, os investimentos em áreas como Educação, Saúde e Assistência Social – historicamente relacionadas à Educação Especial – afetando diretamente a organização social e a implementação de políticas inclusivas (Brasil, 2016). Esse cenário restringe as soluções, priorizando ações de menor custo e viabilidade orçamentária; além disso, impõe desafios adicionais à implementação de políticas educacionais, ampliando as dificuldades do setor e, ao mesmo tempo, “viabilizando”⁷ novas perspectivas de soluções.

Neste contexto, destaca-se ainda a chamada Declaração de Incheon, a qual tem como objetivo “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (UNESCO, 2015, p. 7). Esse

⁶ Aqui aponta-se uma certa contradição entre os discursos sobre a reformulação, ao passo que de um lado há o ponto de haver financiamento de instituições privadas-assistencialistas; e de outro, por haver maior financiamento público com/para o atendimento de estudantes público-alvo da Educação Especial, principalmente os que possuem maiores comprometimentos.

⁷ Utiliza-se o termo viabilizar por esta EC possibilitar uma menor responsabilização do Estado em setores sociais e possibilitar a entrada de setores privados e de entidades privadas e assistencialistas na promoção dessas ações.

“ao longo da vida” não traz só a perspectiva apresentada de maiores relações com a sociedade, mas a de se inserir nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), alinha-se a um conjunto de ações pré-estabelecidas e moldadas para assumir uma realidade global. Essa perspectiva apresentada é materializada na Lei n.º 13.632, dispendo sobre a aprendizagem ao longo da vida na LDB (1996).

O MEC, via UNESCO, lançou uma série de editais de contratação de especialistas para analisar e reformular a PNEEPEI, tendo como objetivos gerais “O fortalecimento do papel institucional do Conselho Nacional de Educação no processo de elaboração, aperfeiçoamento e acompanhamento das políticas públicas de educação básica e superior em todas as etapas e modalidades de educação e ensino” e “Fortalecimento da Capacidade Institucional para o tratamento da Diversidade, Inclusão e Sustentabilidade Socioambiental” (Kassar; Rebelo; Oliveira, 2019). Essa iniciativa reforça a narrativa de que a política estava sendo analisada com base em estudos financiados interna e externamente, permitindo evidenciar práticas e diretrizes alinhadas a uma perspectiva específica. Além disso, as consultorias e *workshops* realizados buscaram conferir maior respaldo técnico ao debate público, prevenindo críticas relacionadas à ausência de especialistas no processo.

Esse movimento resultou em um documento da Minuta da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e ao Longo da Vida, evidenciando uma situação crítica no cenário político brasileiro. Kassar, Rebelo e Oliveira (2019, p. 11) destacam que a “abertura de tais editais e a posterior contratação dos consultores indicaram a intenção clara de revisão da política de formação do sistema educacional inclusivo, nos moldes em que vinha sendo construído até o impeachment de Dilma Rousseff”.

Embora tenha ocorrido a consulta, uma das principais críticas recai sobre o processo de elaboração do documento, amplamente questionado por diversos grupos e movimentos sociais. É evidente que essas estratégias políticas tendem a idealizar e simplificar a resolução de eventuais problemas, moldando o caminho para a garantia de interesses previamente estabelecidos, muitas vezes minimizando os obstáculos no processo. Além disso, o encaminhamento do processo após as contribuições de instituições públicas levanta questionamentos sobre a representatividade e a efetividade

das ações propostas⁸. Em 2018, durante o Congresso Brasileiro de Educação Especial (CBEE), a Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial (ABPEE) divulgou uma Carta Aberta na qual se posicionou sobre o processo em questão, argumentando que este não poderia ser considerado um reflexo de participação democrática. A entidade destacou que a consulta pública não se configurou como um espaço de debate genuíno e de interlocução efetiva, o que enfraqueceu sua legitimidade e capacidade de promover uma verdadeira troca de ideias e opiniões (ABPEE, 2018).

Uma das soluções encontradas para a “reformulação” foi a possibilidade da utilização de perspectivas que favorecessem a proposta de uma educação inclusiva, conforme utilizado na nomenclatura da Política, ressaltando a ideia de ser “equitativa, inclusiva e com aprendizagem ao longo da vida”. Tais termos concentram uma ambiguidade de sentidos e significados distintos daquele original.

A responsabilização das famílias e de outras entidades é uma forma resolutiva nas propostas educacionais deste período, dado que o processo de escolarização – direito assegurado constitucionalmente – tem essa responsabilidade terceirizada, gerando uma solução que permite custo viável para a execução e a reformulação de uma nova política. Essa transferência de responsabilidades é perceptível ao verificar a permeabilização de organizações privadas no campo social, ocorrida desde o governo FHC (Kassar; Rebelo; Oliveira, 2019). Rosa e Lima (2022, p. 16) evidenciam essa permeabilidade ao verificar que:

A mudança na dinâmica dos atores configurou uma abertura decisória, possibilitando que um grupo específico de atores exercesse influência na definição do conteúdo da política. Essa constatação baseia-se na análise dos eventos, debates e documentos produzidos durante o processo de atualização da política, entre 2016 e 2019, nos quais se averiguou a presença expressiva de atores ligados a cargos de representação de instituições especializadas de caráter privado, organizações filantrópicas e caritativas.

É relevante apontar como nesse período houve ações integradas de estratégias políticas, sociais e econômicas que devem ser analisadas para pensar a promoção de

⁸ Questiona-se o alcance das principais instituições públicas de ensino, seja através de destaque na avaliação quadrienal da CAPES ou, em polos de discussão da Educação Especial, a ausência nesse processo participativo.

determinada política. O Fluxo Político, neste momento, ganha destaque ao evidenciar o papel tomado pelo governo para driblar possíveis e eventuais problemáticas.

Fluxo político

Para compreender os processos políticos que possibilitaram a emergência da PNEE de 2018-2020, é necessário entender principalmente o fluxo político estabelecido dentro do contexto social, político e econômico brasileiro. É necessário verificar a trama golpista estabelecida por volta do ano de 2015 e efetivada durante o ano de 2016, que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff do cargo executivo nacional. Silva, Machado e Silva fazem uma análise sobre como essa concepção de Golpe se alinha ao contexto político e seus impactos:

Embora o conceito de golpe de Estado (*coup d'Etat*) tenha surgido em meados do século XVII, na obra *Considerations politiques sur les coups d'Etat*, de Gabriel Naudé, denotando a situação em que um governante, em defesa do interesse público, viola leis e regras estabelecidas; o sentido moderno que se consolida designa o processo histórico de tomada de poder por vias excepcionais, seja pela via da força – militar, paramilitar ou de forças de segurança (Nogueira Pinto, 1985), ou, mais recentemente, pela via do **enfraquecimento das instituições democráticas responsáveis pelo sistema de freios e contrapesos**, definidos constitucionalmente, e que regulam uma democracia (Jinkings; Doria; Cleto, 2016).

Independente da via, um golpe de Estado não é necessariamente o rompimento com uma forma de governo democrático em questão. Apesar disso, na maioria das vezes, **o grupo golpista tende a tomar posturas autoritárias e antidemocráticas ao assumir o poder** (Silva; Machado; Silva, 2019, p. 5, grifo nosso).

Frente ao exposto, no ano de 2016, é estabelecido o novo fluxo que permeia todas as instâncias governamentais brasileiras, principalmente com a ascensão do governo do até então ex-vice-presidente Michel Temer. Um dos primeiros movimentos foi a reorganização das políticas relacionadas à escolarização das pessoas com deficiência no Brasil, juntamente com outras questões educacionais. Destaca-se a mudança de cargos e de direção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, (SECADI), e da Diretoria de Política de Educação Especial (DPEE), movimento natural em

mudanças de gestão. Apesar disso, observa-se que a “mudança na dinâmica dos atores configurou uma abertura decisória, possibilitando que um grupo específico de atores exercesse influência na definição do conteúdo da política” (Rosa; Lima, 2022, p. 16). Essas mudanças políticas trouxeram uma nova perspectiva para a Educação Especial, alterando o processo de construção da perspectiva estabelecida desde os governos anteriores, com o início do governo Lula em 2003.

É importante ressaltar algumas movimentações estabelecidas em paralelo com o governo para a compreensão de toda a trama política que se envolvia. Um dos principais pontos ansiados e organizados pelo então presidente Michel Temer foi a aprovação da já mencionada EC n.º 95. Assim, toda essa mudança também impactou as possibilidades de participação social e popular no cenário político, como exemplificado pela Portaria n.º 577 (Brasil, 2017), que alterava a composição do Fórum Nacional de Educação (FNE) e também dificultava a organização de conselhos, meios de debate e conscientização da sociedade, desses meios de organização social. Esses ajustes, portanto, possibilitaram uma nova configuração no cenário político, mais passiva, o que facilitou aspectos sociopolíticos e econômicos, favorecendo a implementação de medidas políticas.

Kassar (2022), ao analisar o fluxo político da PNEE na Agenda Política, especificamente sobre participação social e de garantia do debate democrático, considera que este minava as participações das vozes que poderiam ser opositoras e, assim, assegurava um ambiente político com menor oposição social em órgãos colegiados:

Desde 2016, ao menos no campo da educação, há episódios de **interferências diretas na organização de conselhos nacionais**, de modo a **descaracterizar o aspecto democrático desses coletivos**. A Portaria n.º 577, de 27 de abril de 2017 (Brasil, 2017), é exemplar nesse aspecto, ao alterar a composição do Fórum Nacional de Educação – FNE. Tal medida é registrada em Editorial da revista Educação & Sociedade (MEC..., 2017, p. 271), que denuncia as restrições impostas ao Fórum Nacional de Educação (FNE) no cumprimento de suas responsabilidades na “condução, organização e coordenação da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2018”, representando “**uma ruptura da ordem democrática**”. A Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) também se manifesta a respeito publicando uma nota crítica sobre essa arbitrariedade (Kassar, 2022, p. 9, grifo nosso).

O Governo de Jair Bolsonaro intensificou a ausência do debate democrático, consolidando no Decreto n.º 9.759 (Brasil, 2019) a extinção e limitação de órgãos colegiados: “Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Assim, busca-se evitar uma arena política de debates sociais e públicos, impedindo que as forças políticas se organizem de maneira a influenciar as decisões. Dificulta-se também a participação de grupos e movimentos sociais e associações no debate político, e observa-se um forte afastamento de associações científicas desde o governo Temer, das instâncias de participação em tomadas de decisões (Kassar; Rebelo; Oliveira, 2019).

Embora a gestão Temer não tenha implementado em sua totalidade a Política Nacional de Educação Especial, a gestão Bolsonaro, ao marcar o início de uma ascensão da extrema-direita na política brasileira, implementou uma série de medidas que culminaram, em 2020, na promulgação do Decreto n.º 10.502, materializando a referida Política. Observam-se algumas das ações que possibilitam que esse fluxo político avance, no ano de 2019, com o fim da SECADI – por meio do Decreto n.º 9.465 – promovendo, assim, um movimento de enfraquecimento das instituições de pesquisa e decisões do campo da Educação Especial. Em paralelo, houve um fortalecimento do movimento em prol da educação bilíngue de surdos⁹, com destaque para a figura de Michelle Bolsonaro, que se posicionou fortemente na definição e execução de políticas para essa modalidade educacional.

Outra questão evidenciada foi o movimento de organizações e de instituições especializadas na promoção e na execução de políticas voltadas para o campo da Educação Especial. Como se pode ver, por exemplo, o papel da FENAPAEs (Autores 1, 2024), que agiu em prol da proposta de revisão da Política Nacional de Educação Especial e, com isso, fortaleceu uma percepção de uma concepção segregacionista e com um viés psicopedagógico e médico-pedagógico da escolarização de pessoas com deficiência, o que representaria um retrocesso para a área.

⁹ Cabe aqui pontuar que existe uma concepção em particular do movimento surdo de se compreenderem como uma especificidade e diversidade linguística e não como um movimento de pessoas com deficiência. Verifica-se, ainda, o entendimento de que a Educação Bilíngue de Surdos não se entende como Educação Especial, mas como uma modalidade distinta –, efetivada em 2021 como modalidade educacional.

Todo esse processo foi permeado por um caminho complicado e dificultoso, dado que desde o início do governo Bolsonaro até a promulgação do Decreto, houve troca incessante de Ministros da Educação¹⁰, o que dificultou o estabelecimento de diretrizes claras e a promulgação de decretos no campo educacional. Deve-se considerar também a pandemia da COVID-19, que pode ter favorecido a tomada de decisões em outros campos que não o da Educação Especial, como o da Saúde, que era o cerne de ações emergenciais e evidenciava um certo descaso do governo nas políticas públicas. Assim, observa-se que a troca e movimentação de grupos políticos, especialmente com as mudanças extremas no governo, criaram oportunidades que promoveram alterações bruscas, resultando em ações de rompimento em campos específicos, enquanto outras áreas continuaram sendo foco de preocupação.

Janela de Oportunidade de Mudança

No processo de construção do Decreto n.º 10.502/2020, foi essencial a atuação de diversos atores que, de forma estratégica, promoveram os interesses de determinados grupos para garantir que a referida política alcançasse a Agenda Decisória. Esse percurso, marcado por complexidade, contou não apenas com a participação de um único ator, mas com a colaboração de um conjunto de atores que desempenharam papéis cruciais na viabilização e no fortalecimento dessa Política.

Ao analisar as ações facilitadas pelos fluxos de problemas, soluções e político, compreende-se que sempre houve grupos que agiram na defesa desse processo, como no caso de instituições especializadas, o movimento das pessoas surdas e, no governo Bolsonaro, o Ministério da Educação. Nesse âmbito, esses três grandes atores facilitaram a visibilidade dos problemas políticos, além de promoverem possíveis soluções para tais questões e, principalmente, um ambiente político que favoreceu o avanço do conservadorismo e da ação do capital na educação.

Assim, cabe enfatizar, também, como esses fluxos se convergiram na materialização da Janela de Oportunidade de Mudança, principalmente com o golpe que

¹⁰ A título de exemplificação, desde o dia 1º de janeiro de 2019, até a promulgação do Decreto n.º 10.502, passaram pelo MEC Ricardo Vélez Rodríguez, Abraham Weintraub, Carlos Alberto Decotelli e Milton Ribeiro, marcado por polêmicas e críticas (Stabile, 2022).

depôs a presidenta Dilma Rousseff. Neste âmbito, criaram-se formas de organização social, econômica e política para a execução de medidas que corroborassem os interesses dos grupos de pressão, configurados aqui como empreendedores de políticas, na busca por obterem seus interesses sociopolíticos e econômicos. Tais empreendedores agiram na forma de assegurar a presença no debate público e trabalhar para que tal política ascendesse à Agenda Decisória.

É interessante verificar, ainda, que após a suspensão do Decreto n.º 10.502, os grupos que atuaram como empreendedores dessas políticas também agiram como defensores da constitucionalidade de tal decreto (Horta; Torres, 2024). Esse processo acaba evidenciando e apontando a defesa de interesses desses grupos com os impactos do referido Decreto, como a segregação em classes especializadas e a criação de instituições privadas e assistencialistas.

Algumas considerações: as convergências e distanciamentos nas agendas

Analisando o percurso que culminou nas ascensões para a Agenda Decisória, é possível analisar as convergências e os distanciamentos presentes nas trajetórias que levaram à materialidade de ambas as Políticas, PNEPEI (2008) e a PNEE (2020). Nesse contexto, o momento de sobreposição das etapas e dos múltiplos fluxos contribui para evidenciar tanto as semelhanças quanto as diferenças entre esses caminhos, como pode ser verificado no quadro a seguir (Quadro 1):

Quadro 1 – Múltiplos Fluxos das Políticas Nacionais de Educação Especial (2008 e 2020) para a Agenda Decisória

	MÚLTIPLOS FLUXOS DE 2008	MÚLTIPLOS FLUXOS DE 2020
Fluxo de problemas	Desvinculação com a Ditadura; escolarização em instituições especializadas e classes especiais; perspectiva de normalização e integração das pessoas com deficiência; número de matrículas em escolas regulares e especializadas; situação da formação de professores; e declarações internacionais.	Redução das matrículas em classes exclusivas de financiamento público para instituições privadas; mudança da lógica de financiamento do AEE; movimento das instituições especializadas e privadas; questão dos estudantes com maiores comprometimentos; discurso sobre revisão da legislação conforme a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência; formação de professores.

Fluxo de soluções	Declarações e convenções internacionais; pareceres e resoluções governamentais e ministeriais; Lei de Libras; PROESP; Programa Educação Inclusiva: Direito à diversidade; inclusão de deficiência no Censo Escolar; Portaria n.º 555.	Emenda Constitucional n.º 95; Declaração de Incheon e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Editais de revisão da PNEEPEI; Minuta da PNEE; “participação” popular; ambiguidade de termos utilizados; terceirização da responsabilidade do Estado na escolarização de estudante PAEE.
Fluxo político	Aumento na participação popular; movimentos sociais organizados de pessoas com deficiência; universalização da educação; legislações e conscientização de grupos; aprovação do governo Lula; disputas de interesses com grupos.	Golpe de Estado da presidenta Dilma Rousseff; enfraquecimento das instituições democráticas; mudanças na SECADI e na DPEE; Emenda Constitucional n.º 95; alteração nos órgãos e fóruns colegiados; afastamento das associações científicas; fim da SECADI em 2019; papel de organizações e instituições especializadas; constante troca de ministros.
Janela de Oportunidade de Mudanças	Convergência (<i>coupling</i>) dos problemas enfrentados e evidenciados sobre o processo de escolarização e empreendidos pelos empreendedores (<i>policy entrepreneurs</i>) materializados na figura do Ministério da Educação e suas Secretarias.	Convergência (<i>coupling</i>) dos problemas enfrentados e potencializados principalmente pelo fluxo político e evidenciados sobre o processo de escolarização e empreendidos pelos empreendedores (<i>policy entrepreneurs</i>) materializados, primordialmente, na figura de instituições especializadas e privadas, movimento surdo e, no governo Bolsonaro, o Ministério da Educação.
Agenda – Setting	Acesso da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) na Agenda Decisória.	Ascensão da proposta de revisão da PNEEPEI e a promulgação da PNEE: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizagem ao longo da vida.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025.

Ao verificar e justapor os momentos de ascensão para a Agenda Política e Decisória, identificam-se algumas semelhanças entre ambos os processos. Verifica-se que no Fluxo de Problemas existiu a problemática relacionada à formação de professores – e de como este processo se dava – em ambos os períodos. Considerando a existência desse aspecto, em ambos os períodos, questiona-se se o problema seria a escrita do documento ou a execução, avaliação e/ou monitoramento dele. Outra coincidência identificada encontrava-se no Fluxo de Soluções, ao apontar a influência exercida com/para a formulação de políticas públicas por meio de Declarações e Convenções Internacionais, o que demonstra a intensidade na tradução desses documentos na política nacional. É válido, ainda, refletir sobre o contexto e cenário político existente; ainda que muito díspare, há uma semelhança visível em ambos os períodos: as disputas de interesses por diversos grupos envolvidos.

Nessas semelhanças, um dos empreendedores agiu para possibilitar ambas as ascensões: o Ministério da Educação. Essa situação, porém, é complexa, ainda que o MEC

agisse como empreendedor político, é necessário compreender que as estruturas eram distintas e a composição de seus órgãos, secretarias, diretorias e colegiados possuíam uma formação distinta. Verifica-se que o MEC e o aparelho governamental são estruturas e agentes importantes para a elevação e a consequente tradução dessas políticas nas mais diversas esferas de governo. Neste campo, o Ministério Público age de forma contundente sobre o processo de formulação e garantias normativas e do entendimento hermenêutico.

Ao verificar os distanciamentos nestes processos, observa-se que eles prevalecem sobre as semelhanças. Em 2008, um dos principais problemas era o baixo número de estudantes PAEE nas escolas regulares, enquanto um grande percentual estava em instituições especializadas e classes exclusivas, reforçando a segregação. Já no período de 2018/2020, houve uma tendência de fortalecimento e manutenção das instituições especializadas, o que poderia reverter o cenário anterior. Esse movimento destaca uma das questões centrais na formulação dessas políticas: o *locus* de escolarização do público da Educação Especial.

As divergências nas conceituações de deficiência e de inclusão escolar agem para diferenciar as práticas a serem estabelecidas neste processo. Ao favorecer um campo e uma perspectiva social, entende-se a necessidade de pensar as barreiras físicas e atitudinais que o contexto social e as estruturas físicas impedem na efetivação do direito. Ao assegurar uma perspectiva médica, entende-se o sujeito enquanto a própria barreira ao aprendizado, encaminhando para um processo de individualização e segregação de suas práticas.

Além desse debate sobre onde os estudantes deveriam ser escolarizados, havia disputas no financiamento dessas políticas, como a dupla matrícula do FUNDEB e do AEE, o que ocasionaria uma queda do financiamento estatal de instituições privadas-assistencialistas, gerando, portanto, uma redução do capital para esses grupos, o que fortaleceria as disputas que percorreria – e ainda percorre – a Educação Especial brasileira.

No campo dos fluxos das soluções, verifica-se que no período que antecede a PNEEPEI, em 2008, foram promovidos programas e iniciativas que visassem ao estudo e fortalecimento da Educação Especial, em uma perspectiva inclusiva, como é o caso, por

exemplo, do PROESP e do Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade. Enquanto no processo da PNEE de 2020 não é possível identificar preocupação e fortalecimento de práticas, o que ocorre é a redução de investimentos, como no caso da EC n.º 95.

Na organização do processo de estudos e das escritas dos documentos, outra diferença é verificada: a PNEEPEI é elaborada por um Grupo de Trabalho estabelecido pela Portaria Ministerial n.º 555, composto por um grupo de professores e pesquisadores de universidades públicas brasileiras e de membros do Ministério da Educação; já no caso da PNEE de 2020 constitui-se por meio de um grupo de editais do MEC/UNESCO, com forte participação de instituições privadas-assistencialistas.

Outro ponto levantado no campo das soluções são as Declarações e Conferências referenciadas por tais documentos. No caso da PNEE de 2008, havia um fortalecimento dos pressupostos da Declaração de Jomtien, de Salamanca, e da Convenção da Guatemala sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Já em 2020, observa-se uma maior ancoragem na Declaração de Incheon e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

É no campo político que as maiores divergências são postas, devido aos contextos políticos, econômicos, sociais e culturais desses dois períodos. Enquanto no ano de 2008 era visualizado um processo de estabilidade política e democrática, com altos índices de aprovação da gestão Lula, o processo que dá início a PNEE de 2020 é marcado pelo Golpe de Estado da presidenta Dilma Rousseff no ano de 2016 – o que gerava e mantinha um período de maior instabilidade política. Ademais, após o ano de 2016, há um confronto das ações políticas a respeito dos processos existentes.

O contexto gerado nesse momento permite questionar o movimento e a efetividade da participação popular em ambos os períodos, dado que até o ano de 2008 é fortalecido o processo e valorização da participação; e a partir do ano de 2016 há mudanças nos órgãos colegiados do governo e, em 2019, esses órgãos são extintos pelo então presidente Jair Bolsonaro. Outro contexto político que divergiu neste momento foi a participação dos grupos políticos, ao passo que no ano de 2008 havia uma maior participação dos movimentos das pessoas com deficiência – com uma certa exceção da

comunidade surda¹¹ –; no ano de 2020, verifica-se uma grande participação das instituições especializadas e privadas, além de um maior apoio da comunidade surda.

Por fim, ao analisar as Janelas de Oportunidades de Mudanças, verifica-se que no ano de 2008 há um enfoque nos fluxos de soluções como meio de organizar e possibilitar esse processo, de forma diferente ao de 2020, que se ancora no fluxo político do contexto ali existente. Outro ponto importante são os empreendedores das políticas: em 2008, o MEC desempenha o papel principal, enquanto, em 2020, as instituições especializadas e o movimento surdo ocupam esse papel.

Em suma, evidencia-se que compreender as diferenças conceituais e operacionais auxilia a aprofundar os entendimentos na organização de políticas e que, assim, gera proposições e ações distintas. Essa diferenciação implica no entendimento e no projeto de educação – e especificamente de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – que há no Brasil. É válido e necessário compreender outras agendas políticas em momentos distintos da política, gerando novas perspectivas e estudos. Ademais, acredita-se que o campo das pesquisas comparadas e das políticas públicas em interface com a Educação Especial possibilita aprofundar o entendimento político-social dessa vertente para a mudança estrutural que ocorre e percorre o Brasil.

Referências

ABPEE. **Carta aberta aos Exmos. Srs. conselheiros do Conselho Nacional de Educação**. CBEE: São Carlos, 2018.

AO FINAL do primeiro mandato, Lula é aprovado por 52% dos brasileiros. **Folha de São Paulo**, São Paulo: Datafolha, 2006. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2006/12/1222248-ao-final-do-primeiro-mandato-lula-e-aprovado-por-52-dos-brasileiros.shtml>. Acesso em: 01 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação inclusiva: direito à diversidade**. Brasília, DF: MEC, 2005. 63 f. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/orientador1.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em:

¹¹ Neste sentido, verifica-se que o contexto da comunidade surda era distinto das demais, ao passo que houve uma certa movimentação desde esse período até os dias atuais.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002**. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10436.htm. Acesso em: 7 jan. 2024.

BRASIL. Secretaria de Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva** – PNEEPEI/MEC. Brasília: Secretaria de Educação Especial, 2008. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Ministerial nº 555, de 5 de junho de 2007, prorrogada pela Portaria nº 948, de 09 de outubro de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf>. Acesso em: 26 maio 2023.

BRASIL. **Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009 – CNE/CEB**. Institui diretrizes operacionais para o atendimento educacional especializado na educação básica, modalidade educação especial. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Lei 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017**. Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: https://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_577_27042017.pdf. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm. Acesso em: 13 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020**. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10502.htm. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRASIL. Ministério Público. **Manual de atuação do Ministério Público em defesa da educação especial na perspectiva da educação inclusiva**. Brasília, DF: MP, 2024. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/cije/Apresenta%C3%A7%C3%B5es/Manual_MP_Educa%C3%A7%C3%A3o_Inclusiva_-_V10_online.pdf. Acesso em: 13 abr. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2018.

CAPES. **Edital de convite para implementação de projetos no âmbito do programa de apoio à educação especial CAPES/SEESP-MEC**. Brasília, DF: Ministério da Educação: CAPES, 2003. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/centrais-de-conteudo/editalproesp-2003-pdf>. Acesso em: 02 abr. 2024.

DUTRA, Cláudia Pereira; DUTRA, Martinha Clarete. A Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva: um processo histórico de formulação e transformação. In: DUTRA, Cláudia Pereira (org.). **Educação em pauta 2024: desafios da educação especial na perspectiva inclusiva no Brasil**. Brasília, DF: Organização dos Estados Ibero-americanos, 2025. p. 21-44. Disponível em: <https://oei.int/wp-content/uploads/2025/02/educacao-em-pauta-1.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

GOVERNO Lula bate novo recorde e é aprovado por 70% dos brasileiros. **Folha de São Paulo**, São Paulo: Datafolha, 2008. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2008/12/1222235-governo-lula-bate-novo-recorde-e-e-aprovado-por-70-dos-brasileiros.shtml>. Acesso em: 01 abr. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HORTA, Ícaro Belém; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Público e privado na formulação da Política Nacional de Educação Especial: os interesses das APAES. In: **Políticas educacionais no Brasil: atores, embates e arenas em contexto democrático**. OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; ARAÚJO, Eduardo Santos; SILVA, Daniel Eveling da. Belo Horizonte: Editora Selo FaE, 2024, p. 164-180.

HORTA, Ícaro Belém; TORRES, Josiane Pereira. 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**, Campinas, SP, v. 24, n. 00, p. e024046, 2024. DOI: 10.20396/rho.v24i00.8673688. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8673688>. Acesso em: 10 fev. 2025.

INEP DATA. **Estatísticas censo escolar**. Brasília, DF: INEP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-escolar>. Acesso em: 03 abr. 2023.

INEP. **A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000**. Brasília, DF: Inep/MEC, 2003. 264 p. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/a_educacao_no_brasil_na_decada_de_90_1991_2000.pdf. Acesso em: 26 mar. 2024.

JANNUZZI, Gilberta. **A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI**. 2. ed. Campinas: Autores associados, 2006.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Debates para uma (des)construção da política de educação especial no Brasil. **Revista Educação Especial**, [s. l.], v. 35, p. 1-29, 2022.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e217170, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/SVmZZLzBnrZFnyqXR9TSpYc/>. Acesso em: 26 mar. 2024.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives, and public policies**. [Sri Lanka]: Brown and Company, 1984.

LULA encerra mandato com aprovação de 83%, afirma Ibope. **Veja**, [s. l.], 19 dez. 2010. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/lula-encerra-mandato-com-aprovacao-de-83-afirma-ibope>. Acesso em: 01 abr. 2024.

MAIA, Lorena. **O papel do Supremo Tribunal Federal na formulação as políticas educacionais: as Ações Diretas de Inconstitucionalidade**. 2020. 190 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação: conhecimento e inclusão social, Belo Horizonte, 2020.

MENDES, Enicéia Gonçalves. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. **Revista brasileira de educação**, [s. l.], v. 11, p. 387-405, 2006.

MENDES, Enicéia Gonçalves; SANTOS, Vivian; BRANCO, Ana Paula Cantarelli. **Contextos de influência da política de Educação Especial no Brasil**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2022. 145 p. Disponível em: https://pedroejoaoeditores.com.br/wp-content/uploads/2022/06/EBOOK_Contextos-de-influencia-da-politica-de-Educacao-Especial-no-Brasil.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência**. Convenção da Guatemala. [Guatemala]: OEA, 1999. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-65.htm>. Acesso em: 7 jan. 2024.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite. Muda o governo, mudam as políticas? O caso da política nacional de educação especial. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], v. 27, e270026, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/5nfd85TJZydyqDPJVQDMM5Tk/>. Acesso em: 7 jan. 2024.

SÁ, Michele Aparecida de; CIA, Fabiana. Educação Especial nas escolas indígenas: análise do censo escolar de 2007-2010. **Revista Educação Especial**, [s. l.], v. 28, n. 51, p. 39-50, 2015.

SILVA, Régis Henrique dos Reis; MACHADO, Robson; SILVA, Ribamar Nogueira. Golpe de 2016 e a educação no Brasil: implicações nas políticas de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 19, e019058, 2019. DOI: 10.20396/rho.v19io.8655755. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8655755>. Acesso em: 31 maio 2023.

UNESCO. **Declaração de Incheon e Marco de Ação:** para a implementação do objetivo de desenvolvimento sustentável 4: assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. [S. l.]: Unesco, 2015. Disponível em:

https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_civel/aa_ppdeficiencia/aa_ppd_educacao_inclusiva/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Incheon%20e%20Marco%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20-%20Educa%C3%A7%C3%A3o%202030.pdf. Acesso em: 12 jan. 2024.

Recebido em: 08/03/2025

Revisões requeridas em: 10/06/2025

Aprovado em: 12/06/2025

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE

Revista Linhas

Volume 26 - Número 61 - Ano 2025

revistalinhas@gmail.com