



Revista Brasileira de Educação

ISSN: 1413-2478

ISSN: 1809-449X

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

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, vol. 27, e270026, 2022
ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782022270026>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27570174021>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

redalyc.org
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto

ARTIGO

Muda o governo, mudam as políticas? O caso da política nacional de educação especial

Júlia Gabriele Lima da Rosa¹ 
Luciana Leite Lima¹ 

RESUMO

Mudanças em políticas públicas são acontecimentos que geram conflitos em virtude da alteração do *status quo* e da disputa pela alocação de recursos. Este trabalho analisa a tentativa de mudança da política nacional de educação especial, após as mudanças de governo ocorridas entre 2016 e 2019 no Brasil. Para isso, fez-se análise categorial de conteúdo em documentos produzidos ao longo da revisão da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Averiguou-se que a proposta de alteração promove a descontinuidade da inclusão escolar ao reorganizar as responsabilidades da família, do Estado e do mercado na escolarização e no atendimento educacional especializado; retomar o modelo de educação especial como modalidade alheia ao sistema de ensino regular; estimular a formação de profissionais para atuação em instituições especializadas; e fundamentar a avaliação de aprendizagem em metas e objetivos padronizados por deficiência.

PALAVRAS-CHAVE

políticas públicas; Educação Especial; educação inclusiva; deficiência.

¹Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

THE GOVERNMENT CHANGES, DO THE POLICIES CHANGE TOO? THE CASE OF THE NATIONAL SPECIAL EDUCATION POLICY

Policy change events generates conflicts due to the change in the status quo and the dispute over the allocation of resources. This paper analyzes the attempt to change the Special Education policy, after the government changes that occurred between 2016 and 2019 in Brazil. For this, a categorical analysis of contend is made in documents produced during the review of the National Special Education Policy from the Perspective of Inclusive Education (*Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*). It was found that the proposed amendment promotes the discontinuity of school inclusion by reorganizing the responsibilities of the family, the State and the market in schooling and specialized educational assistance; resuming the Special Education model as a modality outside the regular education system; encouraging the training of professionals to work in specialized institutions; and by basing the learning assessment on standardized goals and objectives for disability.

KEYWORDS

public policies; special education; inclusive education; disability.

EL GOBIERNO CAMBIA, ¿CAMBIAN TAMBIÉN LAS POLÍTICAS? EL CASO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCACIÓN ESPECIAL

RESUMEN

Los cambios en las políticas públicas son eventos que generan conflictos por el cambio en el *status quo* y la disputa por la asignación de recursos. Este trabajo analiza un intento de cambiar la política nacional de Educación Especial, luego de los cambios de gobierno ocurridos entre 2016 y 2019 en Brasil. Para ello, se realiza un análisis categórico de contenido en documentos completos a lo largo de la revisión de la Política Nacional de Educación Especial desde la Perspectiva de la Educación Inclusiva (*Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*). Se constató que la enmienda propuesta promueve la discontinuidad de la inclusión escolar al reorganizar las responsabilidades de la familia, el Estado y el mercado en la escolarización y la asistencia educativa especializada; retomar el modelo de Educación Especial como modalidad fuera del sistema educativo regular; fomentar la formación de profesionales para trabajar en instituciones especializadas; y basar la evaluación del aprendizaje en metas y objetivos estandarizados por discapacidad.

PALABRAS CLAVE

políticas públicas; educación especial; educación inclusiva; discapacidad.

INTRODUÇÃO

Em 2016, o Brasil passou por um processo de *impeachment* que provocou profundas mudanças na estrutura governamental e na agenda de políticas públicas. No setor da Educação Especial, isso se traduziu em uma modificação no perfil dos atores envolvidos na gestão da política nacional, o que, consequentemente, permitiu a entrada de novas ideias e questões. Com isso, teve início um movimento que propunha alterar a política vigente, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI) de 2008 (Brasil, 2007a).

Considerando esse quadro, assumimos que as mudanças de governo criam oportunidades para o acesso de atores, ideias e novas questões à agenda, impulsionando transformações nas políticas (Capella, 2015; Cairney e Jones, 2016). De forma a explorar essa ideia, o objetivo deste artigo é analisar os recentes movimentos de mudança na agenda da política nacional de educação especial no Brasil, os quais se consubstanciaram em propostas de modificações de elementos do desenho da PNEEPEI.

Estudos sobre a história da educação especial mostram que, ao longo dos anos, alguns atores tiveram posição de destaque na implementação da política no Brasil. Instituições especializadas, privadas, religiosas e caritativas eram responsáveis pelo atendimento das pessoas com deficiência desde o Brasil Império até 1994, quando a primeira política nacional de educação especial foi lançada. Esse primeiro período de atendimento de cunho educacional foi marcado pela segregação das pessoas com deficiência em escolas especiais organizadas em etiologias de deficiência, consolidando a chamada “pedagogia especializada e institucionalizada” (Manzini, 2018, p. 4) com foco no atendimento da reabilitação (Kassar, Rebelo e Oliveira, 2019). Naquele contexto, o acesso à escola regular era restrito àqueles que demonstrassem condições de aprendizagem consideradas normais (Brasil, 1994).

O aprofundamento das ações do Estado relacionadas à educação especial de forma sistemática e coordenada deu-se a partir de 2003, por meio da implementação de uma série programas governamentais¹ que incorporavam as ideias de inclusão educacional, as quais já circulavam no contexto internacional. Esse deslocamento de responsabilidade e a progressiva centralização da responsabilidade no Estado culminaram na promulgação da PNEEPEI em 2008. Silva, Souza e Faleiro (2018) sustentam que, entre 2008 e 2016, houve estabilidade na implementação da PNEEPEI, na forma de “ações contundentes, [...] programas materiais, com o objetivo de materializar [...] um conjunto de iniciativas [...] necessários aos sistemas de ensino, em sintonia com o “enfoque inclusivo” (Silva, Souza e Faleiro, 2018, p. 8). No entanto, a partir de 2016, tal cenário alterou-se significativamente, e a instabilidade passou a caracterizar o período até 2019.

As primeiras mudanças no contexto institucional da PNEEPEI revelaram-se nas trocas de gestores da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e da Diretoria de Políticas de Educação Especial, ainda em 2016. Em 2017, o Ministério da Educação divulgou editais para a contratação de

¹ Programa Educação Inclusiva Direito à Diversidade (2003); Programa Sala de Recursos Multifuncionais (2010); Programa Escola Acessível (2011); e Programa Transporte Escolar Acessível (2005).

consultoria para debater as Diretrizes da Política de Educação Especial (Kassar, Rebelo e Oliveira, 2019). Nas arenas de debate que foram criadas nesse contexto, os atores ligados às instituições especializadas tiveram centralidade (Baptista, 2019; Kassar, Rebelo e Oliveira, 2019). Em 2018, como produto dos debates realizados no âmbito da Comissão de Revisão das Diretrizes da Política Nacional de Educação Especial, foi divulgada uma proposta de alteração da PNNEPEI, na forma da minuta “Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida” (Brasil, 2018a).

Tal documento retoma o modelo de ofertas de vagas exclusivas em instituições, escolas ou classes especiais para pessoas com deficiência, indicando um distanciamento das diretrizes da PNNEPEI. Além das propostas de alteração do desenho da política, o contexto observado reforça os argumentos de que “tanto a continuidade quanto a ruptura são marcas presentes na Educação Especial brasileira” (Baptista, 2019, p. 3). Dessa forma, uma proposta de mudança, com o conteúdo e o contexto no qual se apresenta, “vai muito além de embates entre questões: ‘contra ou a favor da inclusão’; ‘contra ou a favor de escolas especiais’; ‘educação inclusiva ou Educação Especial’” (Kassar, Rebelo e Oliveira, 2019, p. 14), mas representa o tensionamento do princípio constitucional, pactuado internacionalmente, de acesso de todos os alunos à escola comum, e de que o Estado seja o responsável pela garantia desse direito.

Assim, argumenta-se que é pertinente analisar o processo de mudança na política nacional de educação especial em virtude de seus efeitos sociais. Ou seja, aceita-se que as políticas públicas expressam e operacionalizam ideias e valores em relação aos grupos que afetam, influenciando seu acesso a bens e oportunidades sociais. No caso em foco, os paradigmas que sustentam a política de Educação Especial indicam, produzem e reproduzem o papel social dos beneficiários por meio da definição de suas condições de escolarização, consequentemente, de suas condições e qualidade de vida.

Nesse sentido, analisaremos os elementos do desenho da política de Educação Especial que foram foco de debate intenso e de proposição de alteração. Isso será feito por meio da comparação entre a PNNEPEI e a proposta “Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida”. Após a identificação dos temas centrais, foi realizada uma análise dos tipos de mudança ocorridas com base nas categorias propostas pelo modelo analítico das mudanças endógenas.

O artigo é formado por cinco partes além desta introdução e da conclusão. Na primeira, apresentamos as teorias do campo das políticas públicas que apostam na mudança de governo como uma das causas para a mudança nas políticas. Na segunda, tratamos dos procedimentos metodológicos adotados. Na terceira e na quarta partes, descrevemos o desenho das políticas conforme as categorias delineadas. E, na última, analisamos os tipos de mudança ocorridos em cada dimensão de mudança da política.

EXPLICANDO A CAUSALIDADE DAS MUDANÇAS

A agenda de estudos sobre *policy change* faz parte da comunidade epistêmica do chamado Campo de Públcas e seu propósito é produzir conhecimento

mento sobre as causas das mudanças nas políticas. Uma de suas hipóteses é que a mudança das propriedades institucionais e suas consequentes mudanças endógenas contribuem para a mudança da imagem e do conteúdo de uma política setorial específica. Nessa linha, escolhemos adotar as contribuições metodológicas oferecidas pelo modelo de análise de mudanças endógenas de políticas e instituições.

O modelo propõe ferramentas para investigar, de um lado, a mudança institucional ocorrida em conjunturas críticas de emergência e de ruptura no contexto político e, de outro, a mudança institucional ocasionada pela presença de *veto players* e pela discricionariedade dos agentes (Mahoney e Goertz, 2006; Mahoney e Thelen, 2009; Heijden e Kuhlmann, 2017). Neste caso, abordaremos a primeira proposição, ou seja, tomamos como ponto de partida a mudança de um contexto político para analisar a mudança na política pública.

O modelo elabora um conjunto de proposições que ligam modos particulares de mudança incremental a características do contexto institucional e propriedades das próprias instituições que permitem ou convidam tipos específicos de estratégias de mudança e agentes de mudança. (Mahoney e Thelen, 2009, p. 22, tradução livre)

Além dessas premissas, também nos apropriamos da definição de instituição proposta por Mahoney e Thelen (2009): instituições são instrumentos distributivos que implicam disputa pelo poder e por recursos. Logo, ao se alterarem as propriedades institucionais, mudam-se a alocação de recursos entre os atores e o resultado das disputas em torno das políticas públicas. Isso significa que a mudança institucional acaba por definir “vencedores” e “perdedores”, que formam coalizões e estabelecem equilíbrios decisórios. Dessa forma, as propriedades básicas existentes em cada instituição são, por si sós, possibilidades de mudança (Mahoney e Thelen, 2009, p. 32).

Com o intuito de explicar a relação do contexto político com a mudança nas instituições, Mahoney e Thelen (2009) elaboraram uma tipologia de mudanças em políticas públicas considerando os pontos fundamentais da transformação institucional. Em nossa análise, incorporamos essa proposta para classificar o resultado das mudanças institucionais nos tipos de propostas de mudança de conteúdo da política nacional de educação especial (Figura 1).

	Descolamento	Sobreposição	Deriva	Conversão
Remoção das antigas regras	Sim	Não	Não	Não
Introdução de novas regras acima ou ao lado das existentes	–	Não	Sim	Não
Mudança de impacto das regras existentes	–	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2009, p. 34, tradução livre).

Figura 1 – Tipologia de Mudança Incremental.

São quatro tipos de mudança: deslocamento (*displacement*): a política passou não apenas pela remoção de suas antigas regras, mas também pela introdução de novas; sobreposição (*layering*): ocorre a introdução de novas regras com a mesma ou maior importância que as existentes anteriormente na política, ou seja, mesmo que antigas e novas regras possam conviver, o ato de introdução de uma nova faz com que ela passe a assumir totalmente ou dividir a importância que antes era concedida exclusivamente à antiga; deriva (*drift*): indica que a mudança da política alterou o impacto das regras já existentes por conta da própria mudança no ambiente institucional; e conversão (*conversion*): indica que houve uma mudança estratégica na forma como as regras existentes passaram a ser aplicadas e interpretadas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para analisar o conteúdo presente nas propostas de alteração da política nacional de educação especial no Brasil, partimos de três perguntas norteadoras: quais as características do contexto institucional no qual está sendo debatida a mudança (estrutura de gestão e atores)? Qual é o produto desse contexto (proposta de conteúdo)? Considerando-se a vigência de um molde de implementação da escolarização das pessoas com deficiência, quais são os pontos que se contrapõem a ele?

Os procedimentos metodológicos foram organizados em um desenho qualitativo, exploratório e não experimental, composto do método de análise de conteúdo e das técnicas de análise documental e categorial. O método da análise de conteúdo oferece caminhos explícitos de análise textual para fins de pesquisa social (Bardin, 1977; Bauer, 2002) e, por isso, foi organizado em três fases: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Como ferramenta de apoio à aplicação das técnicas, foi utilizado o *software* de análise de dados qualitativos NVIVO 12.

Na pré-análise foram escolhidos os documentos que serviram de fonte para compor o banco de dados, quais sejam: a PNEEPEI; a agenda de trabalho (em forma de apresentação de *slides* — Brasil, 2018c) utilizada na primeira reunião de debate sobre a alteração da política, ocorrida em abril de 2018; as transcrições do debate na Câmara dos Deputados e da audiência pública intitulada “Educação Especial: modelos e perspectivas”, ambos ocorridos em 2018; por último, o documento de minuta de proposta de alteração da PNEEPEI, submetido a consulta pública e denominado “Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida” (Brasil, 2018a).

O recorte temporal da análise foi dividido em dois períodos. O primeiro abrange o início da implementação da PNEEPEI em 2008 até 2016, quando ocorrem as primeiras mudanças da gestão da Educação Especial no âmbito da Secretaria de Educação Especial Diversidade e Inclusão e na Diretoria de Políticas da Educação Especial que se havia mantido estável até então (Kassar, 2014). O segundo período inicia em 2016 e estende-se até o fechamento da coleta de dados, em 2019².

2 Embora não tenha sido objeto desta análise, cabe destacar que no ano seguinte foi lançado o decreto n. 10.502/2020, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, e que, no mesmo ano, teve sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Na fase de exploração do material, foi realizada a sistematização do conteúdo em categorias de análise. Para essa operação, a estratégia utilizada foi a análise da frequência das palavras dos documentos, o que se apresenta como indicador da probabilidade de influência de um conteúdo sobre algum evento e, ainda, acaba por revelar o conteúdo mais debatido (Bauer, 2002). Como fruto da exploração do material, foram estruturadas cinco categorias de análise, quais sejam:

1. escolarização — trata do modelo de operacionalização da escolarização proposto, ou seja, delimita o desenho de aprendizagem e o padrão de qualidade. Também designa os atores responsáveis por sua implementação (Estado, instituições especializadas, família);
2. modalidade da Educação Especial — refere-se às formas de entendimento sobre a Educação Especial. Interessa investigar se é considerada como uma modalidade transversal a todas as etapas da educação regular, da básica a superior, ou como uma modalidade à parte da política de educação regular;
3. profissionais — refere-se às atribuições e diretrizes para a formação dos profissionais envolvidos com a educação das pessoas com deficiência, os profissionais de apoio, professores titulares de sala de aula, profissionais da área clínica, monitores de sala de recursos e gestores escolares, entre outros;
4. atendimento educacional especializado (AEE): concerne ao meio de implementação das políticas, abordando as determinações expressas sobre o lócus do AEE (escola regular, clínica ou instituição especial) e dos demais *serviços* destinados a estudantes com deficiência;
5. avaliação de aprendizagem: indica os parâmetros utilizados para avaliar a aprendizagem, de modo geral, de alunos com deficiência.

Na última fase da análise do conteúdo, realizamos o exame da proposta de alteração da política em perspectiva comparada à vigente PNEEPEI. Como subsídio para a sistematização das mudanças, utilizamos as tipologias de mudança de políticas elaborada por Mahoney e Thelen (2009) e já explicitadas anteriormente. Embora em ambos os períodos o contexto político seja incorporado enquanto fator na análise, ele é compreendido como conjectura de partida para o objetivo principal: atentar para o conteúdo produzido nesse contexto. Desse modo, a análise carrega a expectativa de produzir inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada e, ainda, incorporar o conteúdo enquanto “a representação e a expressão de uma comunidade que escreve” (Bauer, 2002, p. 4).

EDUCAÇÃO INCLUSIVA: UMA POLÍTICA EM CURSO

Nos estudos sobre a política de Educação Especial, entende-se que haveria interdependência entre a implementação do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (Brasil, 2003) e a formulação da PNEEPEI. O objetivo do Programa Educação Inclusiva era consolidar um sistema educacional que integrasse em seu público as pessoas com deficiência, por meio da incorporação da “perspectiva inclusiva” na formulação e na implementação de ações de inclusão escolar (Kassar, 2011; Kuhnen, 2017; Caiado, Jesus e Baptista, 2018; Kassar, Rebelo e Oliveira, 2019). Na

concepção da educação inclusiva, o sistema educacional deve garantir o acesso, a permanência e o aprendizado de qualidade para cada estudante, independentemente de etnia, sexo, idade, deficiência, contexto social ou qualquer outra condição.

Para consolidar tal sistema, o Programa definiu municípios-polo em cada uma das regiões do Brasil, definindo-os como multiplicadores, e implementou duas principais ações. Para responder ao objetivo de sensibilizar e formar a “concepção inclusiva” a ser utilizada como fundamento nos sistemas de educação, foram realizados seminários temáticos com gestores públicos e docentes sobre educação e direitos humanos, valores e concepções atrelados à deficiência, marcos legais inclusivos, entre outras temáticas que envolvem a Educação Especial. Além disso, foram implantadas salas de recursos multifuncionais, resultado do “Programa de Implantação de Salas de Recursos”: ambientes com equipamentos e materiais didáticos e pedagógicos específicos para o atendimento educacional especializado para todas as pessoas com necessidades educativas especiais e não apenas para pessoas com deficiência (Kassar, 2014).

Após quatro anos de implementação do Programa Educação Inclusiva e da ampliação de suas ações para além dos municípios-polo, o Ministério da Educação (MEC) lançou a portaria ministerial n. 555/2007 (Brasil, 2007b), que criou o grupo de trabalho responsável por apresentar a proposta que viria a ser a base da atual política de Educação Especial. O grupo era composto de gestoras da Educação Especial e pesquisadores com expressiva participação na produção de conhecimento no campo da Educação Especial. Parte desses atores também esteve presente nos ciclos de oficinas e formação para a inclusão social nos municípios brasileiros (Baptista, 2019).

O documento responsável por tornar obrigatória a oferta de vaga para pessoas com deficiência em todas as etapas da educação básica e superior no Brasil foi divulgado oficialmente em 2008, sob o título “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva” (Brasil, 2007a). A política assegurou o papel do Estado como o responsável primordial pelo acesso ao direito à educação para pessoas com deficiência.

Com base nos índices educacionais disponibilizados pelo Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), em 2007, o número total de matrículas de estudantes com deficiência nas instituições especializadas e nas classes especiais era superior ao número de matrículas nas instituições de ensino regular: 341 mil e 304 mil respectivamente. Em 2008, o índice modificou-se: as matrículas nas instituições especializadas ou classes especiais de ensino diminuíram para 315 mil, enquanto nas escolas regulares aumentaram para 374 mil. Os dados do censo relativos a 2018 revelam o seguinte resultado: do total de 1.066.446 matrículas, 896 mil correspondem às escolas regulares de ensino, já que 169 mil matrículas se referem às instituições de ensino especializado ou classes exclusivas (INEP, 2007, 2008, 2018).

Outra característica importante foi a incorporação das determinações da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), que mais tarde se tornou uma normativa aprovada com *status* de emenda constitucional no Brasil (Brasil, 2009). A convenção prescreve a inserção do Modelo Social de Deficiência

na formulação e na implementação de políticas, “[reafirma] a universalidade, a invisibilidade, a interdependência e a inter-relação de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais” e garante “que todas as pessoas com deficiência os exerçam plenamente, sem discriminação” (Brasil, 2009, p. 1).

Desse modo, o desenho da PNNEPEI está embasado no paradigma inclusivo. Cabe, agora, verificar como tal sistema de ideias se manifesta nos instrumentos da política. Faremos isso submetendo os elementos centrais do desenho da política à análise conforme as cinco categorias delineadas.

A primeira categoria versa sobre a proposta de operacionalização da *escolarização* das pessoas com deficiência. Diante dela, identificamos um desenho de aprendizagem baseado na confrontação das práticas discriminatórias. Seu texto anuncia que:

Ao reconhecer que as dificuldades enfrentadas nos sistemas de ensino evidenciam a necessidade de confrontar as práticas discriminatórias e criar alternativas para superá-las, a educação inclusiva assume espaço central no debate acerca da sociedade contemporânea e do papel da escola na superação da lógica da exclusão. (Brasil, 2008, p. 14)

Dessa forma, a diretriz relativa à *escolarização* é a determinação da educação inclusiva como o desenho pedagógico da escola, ao mesmo tempo em que a configura como agente central na superação da lógica exclusiva.

Na perspectiva da educação inclusiva, a Educação Especial passa a constituir a proposta pedagógica da escola, definindo como seu público-alvo os alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Nestes casos e outros, que implicam em transtornos funcionais específicos, a Educação Especial atua de forma articulada com o ensino comum, orientando para o atendimento às necessidades educacionais especiais desses alunos. (Brasil, 2008, p. 15)

Em seguida, o documento indica a responsabilidade pela operacionalização da *escolarização* como incumbência dos sistemas de ensino e não faz referência ao padrão de qualidade que orienta os serviços. Quanto ao desenho de aprendizagem, é mencionado, de forma superficial, o papel das famílias.

Cabe aos sistemas de ensino, ao organizar a Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva, disponibilizar as funções de instrutor, tradutor/intérprete de Libras e guia intérprete, bem como de monitor ou cuidador aos alunos com necessidade de apoio nas atividades de higiene, alimentação, locomoção, entre outras que exijam auxílio constante no cotidiano escolar. (Brasil, 2008, p. 17)

Em suma, a proposta de *escolarização* da política nacional de educação especial de 2008 apresenta um desenho de aprendizagem que atribui ao sistema regular de ensino a responsabilidade pela escolarização das pessoas com deficiência.

A especificação *modalidade da Educação Especial* como uma “*modalidade transversal* a todos os níveis, etapas e modalidades” (Brasil, 2008, p. 16, grifo nosso)

sugere que a implementação deveria se dar de forma articulada à política nacional de educação. A incorporação do texto da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) mostra que a política “[reconhece] a importância da acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e à informação e comunicação”, bem como “o fato de que [...] as pessoas com deficiência continuam a enfrentar barreiras contra sua participação como membros iguais da sociedade e violações de seus direitos humanos”, recomendando que “todos os sistemas de ensino — públicos e privados — e todas as modalidades e etapas de educação ofereçam o acesso à escolarização para pessoas com deficiência” (Brasil, 2009, p. 2).

Ao especificar os *profissionais* envolvidos com a Educação Especial, a política define as atribuições de acordo com seu papel na implementação. São destacados os agentes de implementação que estão em contato direto com os beneficiários: professores comuns do ensino regular, das salas de recursos e dos centros de AEE. No que diz respeito a sua formação, há ênfase nas diretrizes voltadas especificamente ao professor, pois “[este] deve ter como base da sua formação, inicial e continuada, conhecimentos gerais para o exercício da docência e conhecimentos específicos da área” (Brasil, 2008, p. 17). Ainda, o texto reafirma a necessidade de um conhecimento pedagógico que garanta a possibilidade de oferta de uma escolarização interdisciplinar. Embora faça referência à formação, o documento é genérico em suas designações, já que não especifica a área ou as diretrizes para a formação continuada.

Essa formação possibilita a sua atuação no AEE e deve aprofundar o caráter integrativo e interdisciplinar da atuação nas salas comuns do ensino regular, nas salas de recursos, nos centros de AEE, nos núcleos de acessibilidade das instituições de educação superior, nas classes hospitalares e nos ambientes domiciliares, para a oferta dos serviços e recursos de Educação Especial. [...] Contemplar conhecimentos de gestão de sistema educacional inclusivo, tendo em vista o desenvolvimento de projetos em parceria com outras áreas arquitetônica. (Brasil, 2008, p. 17-18)

Isso significa que o *profissional* que atua no AEE também deveria ter uma formação sobre a implementação de sistemas de educação inclusiva. Sua atuação se daria por meio de serviços que contemplam o público-alvo da Educação Especial e que objetivam disponibilizar “enriquecimento curricular, ensino de linguagens e códigos específicos de comunicação e sinalização, ajudas técnicas e tecnologia assistiva, entre outros” (Brasil, 2008, p. 16). Entre as atribuições, são enfatizadas aquelas pertinentes aos conhecimentos específicos de ensino, tradução e interpretação de Libras, Língua Portuguesa, sistema Braille e Soroban. Destacam-se, entre elas, a orientação para a mobilidade e a autonomia dos estudos, o incentivo à comunicação alternativa no ambiente escolar, a produção e a adequação de materiais didáticos e pedagógicos e a utilização de recursos de tecnologia assistiva.

No que tange ao *atendimento educacional especializado*, todas as diretrizes propostas pela PNEEPEI partem do seguinte pressuposto:

Considera-se que as pessoas se modificam continuamente transformando o contexto no qual se inserem. Esse dinamismo exige uma atuação pedagógi-

ca voltada para alterar a situação de exclusão, enfatizando a importância de ambientes heterogêneos que promovam a aprendizagem de todos os alunos. (Brasil, 2008, p. 15)

Sendo assim, o AEE é responsável por identificar, elaborar e organizar os “recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando as suas necessidades específicas” (Brasil, 2008, p. 16).

[...] as atividades desenvolvidas no AEE diferenciam-se daquelas realizadas na sala de aula comum, não sendo substitutivas à escolarização. Esse atendimento complementa e/ou suplementa a formação dos alunos com vistas à autonomia e independência na escola e fora dela. (Brasil, 2008, p. 16)

Também é de responsabilidade do AEE a oferta da educação bilíngue para a inclusão de estudantes surdos, a fim de que se desenvolva o ensino da Língua de Sinais e da Língua Portuguesa, concomitantemente, na escola regular. Orienta-se que os alunos surdos estejam em turmas comuns com outros pares surdos. Uma vez que são descritos os serviços, fica evidente que o lócus do AEE é a escola regular. Mesmo nos casos de transtornos funcionais específicos, ou de outras tipologias de deficiência que sejam desconhecidas ao contexto de inclusão, é prevista a articulação do serviço especializado com o ensino comum (Brasil, 2008, p. 16).

Por fim, no que concerne à *avaliação da aprendizagem* dos alunos, não é apresentado modelo ou métrica; apenas ressalta-se, ao longo das outras categorias, que a aprendizagem deve ser desenvolvida utilizando o estudante como parâmetro dele mesmo. Outra nota sobre a política de 2008 é a inexistência de diferenciação da avaliação de alunos com deficiência para a avaliação pedagógica dos demais.

EQUITATIVA E AO LONGO DA VIDA: UMA MUDANÇA INCLUSIVA?

A mudança de governo e a troca de atores responsáveis pela gestão da Educação Especial na SECADI e na Diretoria de Políticas de Educação Especial garantiu que, em 2017, houvesse a publicação de editais para seleção de consultores especialistas para subsidiar a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação no processo de revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Especial. Por meio do edital, foi estruturada a Comissão de Revisão das Diretrizes da Educação Especial no âmbito do Conselho Nacional de Educação Básica (Kassar, Rebelo e Oliveira, 2019).

A primeira reunião que teve como pauta a atualização da PNEEPEI contou com a participação de: Maria Amendolla (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), Terezinha Assman (Instituto Benjamin Constant), João Figueiredo (Instituto Nacional de Educação de Surdos), Paulo Nascimento (Conselho Nacional de Pessoas com Deficiência — CONADE), Francisco Djalma (Conselho de Organizações das Pessoas com Deficiência), Ester Pacheco (Federação das Associações das Pessoas com Síndrome de Down), Ana Figueiredo (Conselho

Brasileiro para Superdotação), entre outros representantes da Federação Nacional das APAES (FENAPAES), Federação Nacional de Pestalozzi e da Organização Nacional de Cegos do Brasil. Como resultado, houve a elaboração do primeiro ofício, encaminhado ao Ministro da Educação, Rossieli Soares, que apresentou como justificativa para a atualização da política a mudança do cenário na Educação Especial desde a implementação da PNEEPEI (MEC, 2018a, p. 2).

A reunião subsequente, em agosto de 2018, teve a participação de Rosita Carvalho (Universidade Federal do Rio de Janeiro — UFRJ), Miguel Chacon (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho — UNESP/Marília), Antonio Silva (CONADE), José Turozi (FENAPAES), Moises Bauer (Comitê Brasileiro de Organizações Representativas das Pessoas com Deficiência), Eugenia Gonzaga (Ministério Público Federal — MPF), Lenir Santos (Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down e Conselho Nacional de Saúde). O objetivo do segundo encontro era elaborar a minuta de proposta de atualização da política, a ser apresentada à Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara de Deputados (CPD). Já no sétimo dia do mês de novembro, a CPD e o Conselho Nacional de Educação (CNE) realizaram um seminário para finalizar o documento, que seria submetido a consulta pública (MEC, 2018b, p. 1).

Após a finalização do documento, foi realizada uma consulta pública de curta duração (de setembro a novembro) e o texto foi aprovado. Em vias de divulgação da minuta, o MPF de Caxias do Sul ajuizou ação civil pública para que a União não o publicasse até que fosse proporcionado o debate com a sociedade, especialmente com as pessoas com deficiência e com entidades envolvidas com a educação na perspectiva inclusiva. A necessidade da ação surgiu no decorrer da apuração de um inquérito civil, no qual foi constatado que o MEC estaria na iminência de publicar a proposta “Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida” sem observar a participação da sociedade e das entidades de classe na elaboração (Brasil, 2018b).

O movimento subsequente de debate foi a audiência pública na Câmara dos Deputados, que ocorreu no dia 26 de setembro de 2019 com o tema “Política de Educação Especial”. Na ocasião, houve a representação da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (SEMESP) na figura da Diretora de Acessibilidade, Mobilidade, Inclusão e Apoio a Pessoa com Deficiência, Nídia de Sá. A segunda representação foi da relatora da Comissão de Revisão das Diretrizes da Educação Especial e Conselheira da Câmara de Educação Básica do CNE, Suely Neves. Ela apresentou um panorama sobre os últimos anos de revisão da política e justificou a mudança com base na constatação de transformações educacionais, novos marcos legais e atuais demandas sociais (Câmara dos Deputados, 2019).

Até o momento, o último evento ocorreu na Câmara dos Deputados em novembro de 2019 e contou com a presença de Nídia de Sá, Rita Louzeiro (pedagoga e ativista pela neurodiversidade e inclusão de pessoas autistas), Roseli Oller (supervisora do serviço de AEE no Instituto Jô Clemente) e Cíntia Macena (pedagoga, psicanalista e especialista em AEE para a deficiência intelectual). Debateram-se os modelos e perspectivas a serem adotados na política de Educação Especial. A diretora Nídia de Sá apresentou o modelo de “flexibilidade” sustentado pela proposta de nova política de Educação Especial, afirmando que “nessa política o espaço das escolas especiais,

das classes especiais, das escolas bilíngues, das classes bilíngues [são] considerados como alternativas porque existe público para todos os tipos de classes, para todos os tipos de escolas"; assim, cabe à família escolher o melhor lugar para a pessoa com deficiência de acordo com suas especificidades (Câmara dos Deputados, 2019, p. 4).

O discurso seguinte, de Roseli Oller, referenciou o caso da ex-Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) São Paulo, que deixou de ser uma escola especial e passou a ser um centro de apoio especializado não substitutivo à escola comum e oferecido no contraturno da escola regular. Para ela, as escolas "tiveram sim que se reestruturar, os professores tiveram que se capacitar e nós estávamos juntos para contribuir neste processo de capacitação desses profissionais", e "foi observado com essa mudança de ensino que esses alunos passaram a ter mais autonomia, mais independência, a autoestima deles melhorou muito" (Câmara dos Deputados, 2019, p. 5). Cíntia Macena discordou do oferecimento de espaços além da escola comum e demonstrou seu descontentamento em resposta a Nídia de Sá:

Então se me pergunta, eu, Cíntia, como professora, como mãe, como pesquisadora, eu quero meu filho na escola comum e eu não estou falando só de mim, eu estou falando de várias e várias famílias que lutam por isso pelo menos no território onde eu transito. Então é uma reivindicação que não é só da profissional, mas da mãe, das famílias e das próprias pessoas com deficiência. Então nós precisamos que a criança esteja na escola comum com os devidos recursos e apoios para garantir o seu direito à educação e não a retirada do direito de compartilhar esses mesmos espaços. (Câmara dos Deputados, 2019, p. 7)

Tal embate de ideias e estratégias desvela a mudança no contexto institucional da política nacional de educação especial, quando comparado ao período anterior. Assim, cabe verificar como as ideias desses atores foram traduzidas em elementos do conteúdo da proposta da política. O documento submetido a análise de conteúdo é a minuta denominada "Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida". Seu texto informa que o modelo de *escolarização* a ser adotado "prioriza ações de cunho permanente, direcionadas ao longo da vida, que promovam o ensino de excelência, visando à máxima efetividade das normas" (Brasil, 2018, p. 26). Essas normas, para serem efetivadas, são orientadas "pelos singularidades individuais e grupais e visam a considerar as demandas dos estudantes mediante as próprias vozes ou de seus representantes legais" (MEC, 2018, p. 26).

Outra diretriz fundamental da operacionalização da *escolarização* é "além da educação escolar, a valorização do aprendizado que ocorre em outros espaços e serviços educativos da comunidade" (Brasil, 2018, p. 7). Nessa lógica, surgem diretrizes para a escolarização das pessoas com deficiência na escola e classes regulares de ensino, com foco no incentivo à diversificação dos serviços, como a instituição de escolas e classes de educação bilíngue, escolas e classes especiais, centros de AEE, atendimento educacional em ambiente hospitalar, centros de apoio pedagógico para atendimento às pessoas com deficiência visual, núcleos de apoio pedagógico e produção Braille e centros de capacitação de profissionais da educação e de atendimento às pessoas com surdez.

No que tange aos responsáveis pela implementação, afirma-se o compromisso entre Estado, família e sociedade. O papel das famílias recebe destaque em diversos trechos, que ressaltam sua participação e responsabilização pelo processo de escolarização. O item f, “A responsabilização e a participação da família no processo escolar”, ilustra essa estratégia:

Como fator para promoção da aprendizagem dos estudantes, o envolvimento, a participação e o acompanhamento da família configuram-se como essenciais no processo de desenvolvimento escolar e cabe ao sistema de ensino e à própria família garantir essa parceria colaborativa. (Brasil, 2018, p. 8)

De forma complementar a essa estratégia, os gestores dos sistemas de ensino assumem o papel de “orientar as famílias e a sociedade quanto aos limites de atuação da instituição escolar que necessita da efetiva parceria familiar e comunitária para alcançar o melhor desenvolvimento do estudante” (Brasil, 2018, p. 33), diretriz que reforça o papel fundamental da família para o sucesso da política e aponta para a escola regular como insuficiente.

Outro fator que exemplifica o papel da família é a responsabilidade que ela passaria a ter pelo padrão de qualidade da aprendizagem e pelas medidas de diferenciação curricular, já que estaria envolvida desde os “processos avaliativos; planejamento; desenvolvimento curricular; acompanhamento e resultados escolares” até a “dirigir-lhe demandas [às escolas], bem como aos sistemas de ensino, quando considerar necessário” (Brasil, 2018, p. 38-39).

Na análise do documento, há dificuldade em identificar as diretrizes da *Modalidade da Educação Especial*. Mesmo que exista referência à *transversalidade* da educação para todas as idades, as diretrizes são voltadas apenas à escolarização de adultos.

Os serviços apresentam novas alternativas de ação do *atendimento educacional especializado*, passando a ter outros lócus de implementação, identificados na descrição dos serviços:

Núcleo de acessibilidade e Núcleo de Atendimento às Pessoas com Necesidades Específicas: constituem uma forma de apoio especializado oferecido em instituições de educação superior, mediante serviços e recursos humanos, técnicos, tecnológicos e materiais disponibilizados por profissionais especializados, quando demandados por universitários que necessitam de apoio da Educação Especial.

Centro de Atendimento Educacional Especializado (CAEE): espaço público ou privado de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público local para oferta do atendimento educacional especializado.

Atendimento educacional em ambiente hospitalar: serviço de Educação Especial ofertado pelos sistemas de ensino, em articulação com a área da saúde, aos estudantes hospitalizados, com matrícula na rede pública de ensino, visando ao desenvolvimento de sua aprendizagem e continuidade escolar.

Núcleos de Atividades para Altas Habilidades/Superdotação (NAAH/S): centro destinado à formação e de recursos, disponibilizado para apoiar a educação de estudantes com altas habilidades/superdotação, mediante interface com a escola comum, para oferta de enriquecimento curricular. (Brasil, 2018, p. 29-30)

Em conjunto com as novas alternativas de AEE, dois *profissionais* atuariam no atendimento dos beneficiários: o profissional de apoio escolar, responsável pelas atividades de alimentação, higiene, locomoção, interação social e comunicação, em todos os níveis nas instituições públicas e privadas; e o guia-intérprete educacional, que realiza a guia-interpretação da comunicação e da informação às pessoas surdocegas. A formação dos profissionais deve ter orientação inclusiva para que eles sejam capacitados a atuar em espaços comuns da escola regular e especializados. Além disso, frisa-se que o documento define diretrizes não só para a *avaliação da aprendizagem*, mas também para a avaliação de necessidade de AEE, ao recomendar e “orientar as escolas a dispensar laudos médicos, psicológicos e outros da área de saúde, como condição exigida para prestação de serviços da Educação Especial” (Brasil, 2018, p. 33).

A *avaliação da aprendizagem* é orientada “pelas singularidades individuais e grupais” (Brasil, 2018, p. 26) e será realizada por meio da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Individual e Escolar (PDIE). Essa é uma ferramenta para conhecer o estudante e identificar suas barreiras de aprendizagem, a fim de estipular metas, finalidades e objetivos baseados em uma avaliação padronizada de acordo com a tipologia de deficiência. Para o sucesso do plano, deve ser utilizado um desenho universal de aprendizagem pautado em elevadas expectativas sobre as possibilidades do estudante (Brasil, 2018, p. 34). Nesse sentido, a *avaliação da aprendizagem* consiste na “construção de um modelo lógico que [...] permita a especificação de um conjunto equilibrado de indicadores, [...] quanto os resultados esperados sobre o público desta Política” (Brasil, 2018, p. 43).

A análise do conteúdo indica que a proposta de mudança da política não promove a inclusão, já que a aposta na roupagem da “flexibilização” da obrigatoriedade da matrícula acaba por afastar o desenho da política da perspectiva da inclusão escolar, uma vez que incentiva seu atendimento em espaços exclusivos. Ademais, tanto a exclusividade da estratégia de avaliação da aprendizagem quanto o apagamento de profissionais da educação com ênfase nos atendimentos complementares comprometem a continuidade da perspectiva inclusiva na política de educação especial.

MUDANÇA INSTITUCIONAL E NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL

Neste tópico analisaremos as características das mudanças institucionais relativas à política nacional de educação especial no período 2008–2019. Em seguida, com base na mudança do contexto político, serão classificadas as alterações de conteúdo conforme as tipologias propostas pelo modelo de análise de mudanças endógenas (Figura 1).

Após um período de estabilidade decisória e institucional durante a implementação da PNEEPEI de 2008 a 2015, em 2016 teve início o processo de tentativa de mudança da política nacional de educação especial concomitantemente à emergência de um novo governo. Em decorrência dessa mudança institucional, houve a troca dos atores responsáveis pela gestão da Educação Especial no Ministério da Educação, na Diretoria de Políticas de Educação Especial e, consequentemente, modificou-se a conduta em relação à política.

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.

Nesse sentido, classificamos como *serial* a mudança ocorrida no contexto político, já que houve uma alteração política profunda, percebida como ruptura — talvez nem tanto pelas características das forças políticas, mas, principalmente, pela forma como se deu e por seu resultado: a valorização e a ascensão do antagonismo político. Nesse tipo de contexto, o resultado da mudança na política pública pode ser a “continuidade” ou a “descontinuidade” do *status quo* (Streeck e Thelen, 2005). No caso da política em foco, verificamos um caráter de *descontinuidade* naquilo que é proposto enquanto “atualização” ou “revisão” de seu conteúdo.

Em relação à *escolarização*, percebeu-se que o que tem sido debatido como proposta de mudança da política prevê a (re)criação de classes especiais exclusivas para pessoas com deficiência, enquanto a diretriz vigente garante que “as pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência” (Brasil, 2009, p. 11). Dessa forma, a descontinuidade da atual proposta da política se daria pelo fenômeno da *sobreposição*: amplia-se o investimento em classes exclusivas, diminui-se o investimento no estabelecimento de sistemas de ensino inclusivos e, por consequência, aumenta-se a chance da segregação nas classes exclusivas ou instituições especializadas.

No que concerne à *modalidade*, a PNEEPEI impõe diretrizes para a educação transversal a todas as modalidades de ensino de forma articulada à política nacional de educação. As propostas de alteração de seu conteúdo, por outro lado, promovem a valorização de uma modalidade de escolarização exclusiva para alunos com deficiência, constituindo-se como iniciativa desarticulada da educação regular. Dessa forma, classificamos o caráter da mudança da *modalidade* como *deslocamento*, considerando a oposição à diretriz de 2008 que garante “acessibilidade aos meios físico, social, econômico e cultural, à saúde, à educação e à informação e comunicação” (Brasil, 2009, p. 2).

Ao se utilizar como referência a categoria *profissionais*, os maiores destaques estão relacionados às novas atribuições dos responsáveis pelos serviços prestados aos estudantes com deficiência e a sua formação. Na PNEEPEI, não há nitidez sobre a formação desse profissional, existindo, no entanto, uma recomendação de que sua formação inicial e continuada ofereça conhecimento específico da área. De outra forma, a proposta de 2018 enfatiza uma formação por meio da qual os profissionais possam atuar não só no contexto da escola regular, mas também na instituição es-

pecial. Assim, ao mesmo tempo em que são excluídas as antigas diretrizes, as novas estão voltadas para a formação e a atribuição dos profissionais envolvidos com a escolarização. Por esse motivo, classificamos a mudança na categoria *profissionais* como um fenômeno de *deslocamento*.

Sobre o *atendimento educacional especializado*, destacamos a diversificação e, também, a ampliação do lócus do atendimento. Embora os resultados sejam apresentados em termos de ampliação dos serviços, existe uma *sobreposição* de diretrizes, pois o propósito do AEE muda: há o indicativo de que ele seja ofertado em outros espaços e não mais na escola regular na perspectiva inclusiva e, ainda, que seja substitutivo à escolarização regular.

Por fim, na PNEEPEI, é previsto que a *avaliação de aprendizagem* seja realizada com base no padrão individual de desenvolvimento, não sendo, dessa forma, comparativa aos demais estudantes. Já no documento relativo à proposta de 2018, há preferência por uma avaliação de aprendizagem universalmente comparável, já que é mencionada a criação de um Plano de Desenvolvimento Individual. A categorização dessa mudança enquanto fenômeno de *conversão* dá-se no intuito de informar que a criação do plano não exclui as diretrizes anteriores, porém modifica-as consideravelmente quando atribui diretrizes prioritárias que se sobrepõem aos valores inclusivos da atual PNEEPEI.

Diante do panorama apresentado, os tipos de mudança em cada uma das categorias de conteúdo possuem elementos de descontinuidade. Ainda nessa perspectiva, as mudanças institucionais ocorreram em consonância com a mudança dos atores nas esferas decisórias da política, impulsionando propostas de alteração de conteúdo que provocam uma ruptura com as diretrizes da PNEEPEI. Streeck e Thelen (2005) argumentam que esse tipo de mudança induziria à substituição das diretrizes vigentes.

Estudar uma mudança de política e de instituições pode nos ajudar a compreender determinados efeitos cumulativos da política na sociedade ao longo do tempo, pela observação do poder dessa mudança em termos de resultados sociais (Streeck e Thelen, 2005; Mahoney e Thelen, 2005; Heijden e Kuhlmann, 2017). No caso observado, os efeitos sociais ou “resultados de mudança” giram em torno da concretização de um direito social: o acesso de pessoas com deficiência à escolarização.

CONCLUSÕES

O propósito deste trabalho foi demonstrar que não apenas a mudança de governo, mas a mudança dos atores responsáveis pela gestão da Educação Especial foi fundamental para a deflagração de um processo de tentativa de mudança da política nacional de educação especial. Observamos que esse movimento ocorreu num contexto de mudança institucional, consolidando a existência de uma janela de oportunidades. Na ocasião da mudança de governo em 2016, houve a definição de “vencedores” e “perdedores” que formaram coalizões e estabeleceram equilíbrios decisórios em torno da política (Mahoney e Thelen, 2009). Por consequência, os resultados encontrados mostram a *descontinuidade do status quo*, que repercutiu numa proposta de mudança em diversos elementos que são centrais para o desenho da política de Educação Especial. Os tipos encontrados foram divididos numa frente de mudança com caráter de *sobreposição* de diretrizes e em outra frente que indica o *deslocamento* ou a *conversão*.

Na primeira frente de mudança, o conteúdo sobre a *escolarização* e sobre o *AEE* passa pela *sobreposição* de diretrizes por conta da reconfiguração nos papéis da família, do Estado e do mercado na política de Educação Especial. Embora a família sempre tenha tido papel fundamental na escolarização das pessoas com deficiência, na atividade principal das cuidadoras, sua responsabilidade apenas vem a ser institucionalizada na proposta de alteração da política de 2018. Essa proposta atribui às instituições especializadas de caráter privado a responsabilidade pelo AEE, atribui à família do estudante a decisão sobre sua matrícula ou não na escola regular de ensino e, consequentemente, diminui a responsabilidade do Estado na promoção da educação inclusiva em sistemas comuns de ensino.

O *deslocamento* das diretrizes sobre a transversalidade da *modalidade da Educação Especial* e sobre a formação dos *profissionais* compõe a segunda frente de mudança da política. A proposta de criação de classes exclusivas para estudantes com deficiência e a escolarização “ao longo da vida” indicam a estruturação da Educação Especial enquanto modalidade paralela à educação regular, pelo fato de não fazer referência à transversalidade e à inclusão em todos os espaços escolares. Outro destaque é o *deslocamento* dos princípios da formação dos *profissionais*, traduzido pela recomendação de formação especializada para atuação em instituições privadas. Ainda na segunda frente, podemos averiguar a *conversão* dos princípios da *avaliação de aprendizagem* presente na proposta de diretrizes para a implementação do PDIE, pautado num padrão global de desenvolvimento.

Em nossa análise, a tentativa de alteração do conteúdo da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, decorrente das mudanças institucionais na política nacional de educação especial, responde a interesses exclusivos da nova gestão desse campo, vinculados principalmente às instituições especializadas. Conforme traduzido pelos documentos analisados, o conteúdo proposto promove a descontinuidade do acesso das pessoas com deficiência à escolarização, fato preocupante uma vez que inviabiliza a consecução de um direito humano.

Após averiguar as mudanças propostas para o desenho da política pública, caberia verificar as causas de tais alterações com vistas a antecipar modificações no acesso ao direito à educação e, ainda, compreender sob quais parâmetros esse direito será consolidado. Dessa forma, é prudente investir na continuidade do estudo sobre a mudança da política nacional de educação especial por meio da utilização de outros modelos de análise que auxiliem na focalização da influência dos atores nesse processo. Como contribuição, oferecemos uma descrição sistemática das diretrizes da proposta de mudança, em perspectiva comparada com a PNEEPEI, que se consolida como base investigativa para as discussões acerca do desenho da política de Educação Especial no Brasil.

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, C. R. Política pública. Educação especial e escolarização no Brasil. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, e217423, 2019. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945217423>
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 1977.

- BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 189-218.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial**. Brasília, DF: MEC/SEESP, 1994.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Educação Inclusiva**: direito à diversidade. Brasília, DF: 2003.
- BRASIL. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Documento elaborado pelo grupo de trabalho nomeado pela portaria ministerial n. 555, de 5 de junho de 2007, prorrogada pela portaria n. 948, de 9 de outubro de 2007. Brasília, DF: 2007a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria ministerial n. 555, de 5 de junho de 2007. Prorrogada pela portaria n. 948, de 9 de outubro de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 out. 2007b. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/legislacao/migrado2576/>. Acesso em: 14 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2008.
- BRASIL. Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. Minuta. **Política Nacional de Educação Especial**: equitativa, inclusiva e ao longo da vida. MEC/Comissão de Revisão das Diretrizes da Educação Especial. Brasília, DF: MEC, 2018a.
- BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Recomendação n. 1/2018/PFDC/MPF**. Brasília, DF: MPF, 2018b. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pfdc/atuacao/manifestacoes-pfdc/recomendacoes/recomendacao-no-1-2018-pfdc-mpf>. Acesso em: 17 out. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Fotos do arquivo original (slides)**: apresentação PNNE – 16-04-2018 MEC. Brasília, DF: MEC, 2018c.
- BRASIL. Decreto n. 10.502, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e com aprendizado ao longo da vida. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 out. 2020, p. 1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.502-de-30-de-setembro-de-2020-280529948>. Acesso em: 9 mar. 2022
- CAIADO, K. R. M.; JESUS, D. M.; BAPTISTA, C. R. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva em diferentes municípios. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 38, n. 106, p. 261-265, 2018. <https://doi.org/10.1590/cc0101-32622018199149>
- CAIRNEY, P.; JONES, M. D. Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory? **Policy Studies Journal**, Oxford, v. 44, n. 1, p. 37-58, 2016. <https://doi.org/10.1111/psj.12111>
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Direitos Humanos. **Audiência pública**. REQ n. 186/2019. Política de Educação Especial. 26 set. 2019. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57137>. Acesso em: 14 mar. 2022.

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Direitos Humanos. **REQ.n. 98/19.** Educação Especial: modelos e perspectivas. 26 nov. 2019. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/12I35yunSxYSsQxK1jQdjZXBlNw0dbxGV/edit?usp=sharing&ouid=111229148022054614631&rtpof=true&sd=true>. Acesso em: 14 mar. 2022.
- CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias public policy analysis. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 239-258, 2015. <https://doi.org/10.31990/10.31990>
- HEIJDEN, J. van der; KUHLMANN, J. Studying incremental institutional change: a systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. **Policy Studies Journal**, Oxford, v. 45, n. 3, p. 535-554, 2017. <https://doi.org/10.1111/psj.12191>
- INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar** — 2007. Brasília, DF: INEP, 2007.
- INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar** — 2008. Brasília, DF: INEP, 2008.
- INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar da educação básica** — 2018. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2018.
- KASSAR, M. C. M. Percursos da constituição de uma política brasileira de Educação Especial inclusiva. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Bauru, v. 17, n. spe1, p. 41-58, 2011. <https://doi.org/10.1590/S1413-65382011000400005>
- KASSAR, M. C. M. A formação de professores para a educação inclusiva e os possíveis impactos na escolarização de alunos com deficiências. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 34, n. 93, p. 207-224, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622014000200005>
- KASSAR, M. C. M.; REBELO, A. S.; OLIVEIRA, R. T. C. Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e217170, 2019. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201945217170>
- KUHNEN, R. T. A concepção de deficiência na Política de Educação Especial Brasileira (1973–2016). **Revista Brasileira de Educação Especial**, Bauru, v. 23, n. 3, p. 329-334. <https://doi.org/10.1590/s1413-65382317000300002>
- MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2009.
- MAHONEY, J.; GOERTZ, G. A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. **Political Analysis**, United Kingdom, v. 14, n. 3, p. 227-249, 2006. <https://doi.org/10.1093/pan/mpj017>
- MANZINI, E. J. Política de Educação Especial: considerações sobre público-alvo, formação de professores e financiamento. **Revista on Line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. 2, p. 810-824, 2018. <https://doi.org/10.22633/rpge.unesp.v22.nesp2.dez.2018.11914>
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Política de educação especial deverá passar por atualização**. Brasília, DF: MEC, 2018a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/202-264937351/62961-politica-de-educacao-especial-devera-passar-por-atualizacao>. Acesso em: 18 fev. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Ministro apresenta panorama sobre educação especial e discute necessidade de atualização. Brasília, DF: MEC, 2018b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=65721>. Acesso em: 18 fev. 2022.

SILVA, L. C.; SOUZA, V. A.; FALEIRO, W. Uma década da política nacional de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva: do ideal ao possível. **Revista on Line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp. 2, p. 732-747, 2018. <https://doi.org/10.22633/rpge.unesp.v22.nesp2.dez.2018.11906>

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. **Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies**, United States, p. 1-39, 2005. Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/19498/ssoar-2005-streeck_et_al-introduction_institutional_change_in_advanced.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2005-streeck_et_al-introduction_institutional_change_in_advanced.pdf. Acesso em: 14 mar. 2022.

SOBRE AS AUTORAS

JÚLIA GABRIELE LIMA DA ROSA é doutoranda em políticas públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: jujulialilima@hotmail.com

LUCIANA LEITE LIMA é doutora em ciências sociais pela Universidade Estadual Campinas (UNICAMP). Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

Conflitos de interesse: Os autores declararam que não possuem nenhum interesse comercial ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Financiamento: O estudo não recebeu financiamento.

Contribuições dos autores: Curadoria de Dados, Escrita – Primeira Redação: Rosa, J. G. L. Escrita – Revisão e Edição: Rosa, J. G. L.; Lima, L. L.

Recebido em 18 de setembro de 2020

Aprovado em 21 de maio de 2021