

JÚLIA GABRIELE LIMA DA ROSA

**COMO MUDAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A DINÂMICA DAS  
COALIZÕES NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL  
NO BRASIL**

Porto Alegre, fevereiro de 2021.

JÚLIA GABRIELE LIMA DA ROSA

**COMO MUDAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A DINÂMICA DAS  
COALIZÕES NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL  
NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dr<sup>a</sup> Luciana Leite Lima.

Porto Alegre, fevereiro de 2021.

### CIP - Catalogação na Publicação

Lima da Rosa, Júlia Gabriele  
COMO MUDAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A DINÂMICA DAS  
COALIZÕES NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO  
BRASIL / Júlia Gabriele Lima da Rosa. -- 2021.  
103 f.  
Orientadora: Luciana Leite Lima.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. políticas públicas. 2. policy change. 3. coalizões de  
defesa. 4. educação especial. 5. pessoas com deficiência.  
I. Leite Lima, Luciana, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a).

JÚLIA GABRIELE LIMA DA ROSA

**COMO MUDAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A DINÂMICA DAS  
COALIZÕES NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL  
NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas.

Porto Alegre, 26 de fevereiro de 2021.

Resultado: Aprovado.

---

Andre Luiz Mareco dos Santos  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Claudio Roberto Baptista  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Natália Sátyro  
Universidade Federal de Minas Gerais

## **LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS**

Figura 1. Tipologia de Mudança Incremental .....	23
Figura 2. Categorias de análise dos mecanismos causais.....	58

## **LISTA DE TABELAS E QUADROS**

Quadro 1. Hipóteses e dimensões analíticas.....	57
Quadro 2. Trajetória dos atores do subsistema de educação especial. ....	74
Quadro 3. Contexto político simplificado .....	90
Quadro 4. Subsistema de políticas simplificado.....	92
Quadro 5. Sistema de crenças simplificado.....	94

## RESUMO

Mudanças em políticas públicas são acontecimentos previstos em sistemas políticos democráticos e mesmo assim geram controvérsias em virtude da alteração no *status quo*, dos atores envolvidos e da disputa pela alocação de recursos. De forma a explorar essa ideia, o objetivo dessa dissertação é analisar quais são os fatores determinantes para o processo de mudança da Política Nacional de Educação Especial no Brasil entre 2008 e 2019. A hipótese é que a mudança de governos em 2016 promoveu a ascensão da coalizão de defesa das instituições especializadas e a queda da coalizão da perspectiva da educação inclusiva no controle da agenda da política, consolidando a consequente abertura para a alteração do desenho da política. O desenho qualitativo de análise é descritivo, não-experimental, e informado pelo método de rastreamento de processos. São utilizadas técnicas de análise categorial de conteúdo e de discurso em três dimensões de análise (contexto político-institucional brasileiro, subsistema de políticas e crenças das coalizões) no tratamento dos dados secundários selecionados. Como resultado, foi verificado que não apenas a mudança de governo, mas estratégias específicas arquitetadas pelas coalizões de defesa, como o uso da aprendizagem orientada para a mudança e a alternância no controle da agenda da política no âmbito do Ministério da Educação foram determinantes para que se deflagrasse o processo de mudança da política em foco.

**Palavras-chave:** políticas públicas; educação especial; educação inclusiva; coalizões de defesa

## ABSTRACT

Changes in public policies are foreseen events in democratic political systems and even so they generate controversies due to the change in the status quo, the actors involved and the dispute over the allocation of resources. In order to explore this idea, the purpose of this thesis is to analyze what are the determining factors for the process of changing the National Special Education Policy in Brazil between 2008 and 2019. The hypothesis is that the change of governments in 2016 promoted the rise of coalitions for the defense of specialized institutions and the fall of the coalition from the perspective of inclusive education in controlling the policy agenda and the consequent openness to change the design of the policy. The qualitative analysis design is descriptive, non-experimental and informed by the process tracking method. Techniques of categorical analysis of content and discourse are used in three dimensions of analysis (political and institutional context, subsystem of policies and beliefs of coalitions) in the treatment of the selected secondary data. As a result it was found that not only the change of government but specific strategies devised by the defense coalitions, such as the use of change-oriented learning and alternating control of the policy agenda within the Ministry of Education, were decisive for if the process of changing the policy in focus started.

**Keywords:** public policy; special education; inclusive education; advocacy coalitions

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1 Justificativas do campo: Por que a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva está mudando? .....	13
1.2 Proposições do campo da Educação Especial?.....	14
1.3 Indícios para a mudança da política .....	18
<b>2. MUDA O GOVERNO, MUDAM AS POLÍTICAS? A TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL .....</b>	<b>20</b>
2.1 Mudança de governo e mudança de políticas .....	22
2.2 Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva: inclusão em curso .....	25
2.3 Equitativa e ao longo da vida: uma mudança inclusiva?.....	30
2.4 Mudança institucional e na Política Nacional de Educação Especial .....	34
2.5 Novo desenho sob velhas diretrizes.....	36
<b>3. COMO MUDAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS?.....</b>	<b>39</b>
3.1 Política pública, imperativos cognitivos e definição de agenda .....	39
3.2 Como e por que as políticas públicas mudam?.....	43
3.3 O que aprendemos até agora com os modelos de análise de mudança de políticas? ...	44
3.4 Principais contribuições dos modelos de análise de mudança de políticas .....	48
<b>4. COMO TRAÇAR UM PROCESSO DE MUDANÇA? .....</b>	<b>50</b>
4.1 Rastreamento, filtragem e seleção de acontecimentos .....	52
4.2 Dimensões e categorias discursivas.....	54
4.3 Estratégia de análise das coalizões de defesa: o modelo de análise .....	55
<b>5. TRAÇANDO AS CAUSAS DA MUDANÇA DA POLÍTICA .....</b>	<b>64</b>
5.1 Dimensão do Contexto Político Institucional Brasileiro .....	64
5.1 Dimensão do Subsistema da política nacional de educação especial .....	72
5.2 Dimensão das Crenças na política nacional de educação especial .....	80
5.3 Contexto como fator determinante e não exclusivo .....	86
<b>6. A DINÂMICA DAS COALIZÕES DE DEFESA NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL .....</b>	<b>88</b>
6.1 Fato gerador da mudança: determinantes contextuais.....	90
6.2 Constrangimento de estratégias das coalizões: determinantes do subsistema.....	91
6.3 Orientação da aprendizagem: determinantes cognitivos .....	93
6.4 Instabilidade institucional, alternância de controle do poder de agenda e aprendizagem orientada para a mudança .....	95
<b>7. CONCLUSÕES.....</b>	<b>97</b>
<b>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>100</b>
<b>9. ANEXOS .....</b>	<b>105</b>

# 1. INTRODUÇÃO

A extinção, a formulação e a mudança das políticas públicas são eventos esperados em regimes políticos democráticos e, mesmo assim, geram controvérsias em virtude da alteração do *status quo*, da disputa pela locação de recursos escassos e de sua simbologia em termos de ideias e valores para a sociedade. De forma a explorar a essa ideia, essa pesquisa tem por finalidade verificar os fatores que explicam o processo de mudança da política nacional de educação especial<sup>1</sup> nos últimos 11 anos no Brasil. De forma específica, é analisado o comportamento do contexto político institucional brasileiro, as características do subsistema da referida política e a estratégia de ação das coalizões de defesa de interesses bem como sua relação com a mudança da política.

Dentre as expectativas que circundam as políticas públicas, uma delas é que a política representa uma ponte entre a população e os seus direitos, e isso é simbolizado na entrega de serviços e benefícios. Essa expectativa se consolida no caso da política em foco. A política nacional de educação especial é a política pública que determina quem, do universo de pessoas com deficiência, será beneficiário e de qual forma se dará o acesso ao direito à escolarização.

No Brasil, a política nacional de educação especial teve poucas mudanças devido a uma trajetória limitada a um período recente. Atualmente a política vigente no país é a mesma que vem sendo implementada desde 2008, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Pnepei). Além desta, só se teve a primeira Política Nacional de Educação Especial, que foi lançada em 1994. Como novidade, desde a troca de governos após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016, vêm se consolidando no país a revisão dos objetivos da Pneepei, representados numa proposta de alteração de seu conteúdo divulgada no final de 2018 pelo Ministério da Educação.

---

<sup>1</sup> Destaca-se que após o recorte temporal de análise dessa dissertação ocorrem dois movimentos importantes que não constam nessa análise: o lançamento do Decreto Nº 10.502/2020 que institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida e a sua suspensão liminar por Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao longo dessa curta trajetória da política alguns elementos se colocam em destaque. O primeiro elemento é o caráter mutável da diretriz de distribuição das atribuições do Estado, da família e do mercado na implementação da política. Enquanto na primeira política o padrão de entrega do serviço era uma manutenção da forma prevalecente desde Brasil Império, na qual o mercado e as instituições religiosas e filantrópicas eram as principais responsáveis pela oferta dos serviços, na vigente política (2008) os papéis se inverteram. Com a implementação da Política Nacional na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) o Estado assumiu centralidade na oferta de matrículas e de serviços especializados ao público-alvo da educação especial. No movimento mais recente de alteração, a proposta é de resgate do papel do mercado na provisão dos serviços, além da atribuição declarada do papel da família para o sucesso da política e do afrouxamento das atribuições do Estado.

Outro elemento que se destaca é a forma através da qual o acesso à escolarização se deu a partir do desenho das políticas. É consenso na literatura do campo da educação especial que, até o lançamento da PNEEPEI, o paradigma ideacional que informava as diretrizes da política possuía associação com as crenças religiosas, apelos caritativos e com traços de benevolência. (CAIADO; LAPLANE, 2009; CAIADO; JESUS; BAPTISTA, 2018). A partir de 2008, consolidou-se uma política na perspectiva da educação inclusiva, alicerçada no modelo social de deficiência (DINIZ, 2007), promovendo a erradicação do capacitismo nas práticas, diagnósticos estratégicos e avaliação de aprendizagem.

Diante desse contexto empírico, é perceptível que, embora a política tenha uma expectativa declarada, ela movimentou outras estratégias e envolve diferentes conflitos, para além de cumprir o seu objetivo. Essa observação é congruente com o marco teórico construído pós-virada argumentativa (1990) no campo de públicas, que indica que os sistemas de crenças, por exemplo, são responsáveis por consolidar coalizões organizadas em torno da defesa de uma determinada política. Em suma, coalizões são formadas por convicções, opiniões, ideias e objetivos que são partilhados, em maior ou menor grau, pelos atores envolvidos nos subsistemas de políticas (CAIRNEY; CAIRNEY, 2012; CARLOS, 2006; CARTER; WEIBLE, 2016; JOHN, 2018; PIERCE et al., 2017; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

Com base nesse quadro, o desafio que se coloca é o de investigar quais foram os fatores determinantes para que esses elementos tivessem destaque na trajetória da política e explicar

os momentos de mudança. O argumento que baliza a análise é o de que, o conteúdo da política se altera sincronicamente à mudança de governos, em virtude da mudança das coalizões de defesa no controle da agenda do Ministério da Educação, em 2016.

Proveniente desse argumento, três hipóteses são escolhidas para orientar a elaboração do esquema de análise: H1. Nos momentos de instabilidade, atores ligados ao mercado privado da educação indicaram seus pares para ocupar posições na gestão da educação especial; H2. Nos momentos de estabilidade, a coalizão dominante era composta por atores da comunidade epistêmica da educação inclusiva; H3. Dentre os fatores que explicam a influência dos atores na mudança da política, está a sua capacidade de mobilização de crenças profundas e dos recursos de poder dos quais dispõem.

O desenho metodológico desenvolvido é de cunho qualitativo, exploratório e não-experimental, baseado no método de rastreamento de processos e composto pelas técnicas de análise categorial de conteúdo e de análise de discurso. *Process tracing*, ou “rastreamento de processos”, é um método que objetiva rastrear processos relacionados a um número pequeno de casos e analisar de forma sistemática a cadeia causal de eventos que antecede o fenômeno. Nessa abordagem, chamada de processual, a causalidade é “um processo através do qual determinados mecanismos estabelecem ligação entre uma ou várias causas e seus efeitos”. (BARCELOS, 2015, p. 93).

Por considerar que sistemas de crenças são responsáveis por consolidar coalizões organizadas em torno da defesa de uma política dentro de subsistemas (*policy subsystems*), são analisadas três dimensões de análise correspondentes às hipóteses. Para cada dimensão existem três categorias de análise que simulam os “mecanismos” que influenciam a mudança da política:

- a) D1. Contexto político-institucional: são analisadas a estrutura político institucional, as crises internas e externas e a estrutura de oportunidades para as coalizões.
- b) D2. Subsistema: analisa-se o set de atores, os padrões de coordenação entre coalizões e a tipologia de recursos disponíveis.
- c) D3. Sistema de Crenças: é analisados o sistema de crenças das coalizões, o uso da estratégia da aprendizagem orientada para a mudança e o investimento no destaque aos pontos críticos (*devil shift*).

A conformação do referido desenho de pesquisa foi influenciada pela revisão bibliográfica das últimas produções, no âmbito da educação especial e das políticas públicas, que analisam o último movimento de mudança identificado na trajetória da referida política. No tópico seguinte são elencadas as principais contribuições e direcionamento ofertados pelos estudos analisados.

### **1.1 Justificativas do campo: Por que a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva está mudando?**

Políticas públicas podem mudar de diferentes formas e serem motivadas por questões distintas, no caso em análise ainda permanece em aberto o motivo pelo qual a política está mudando. Nesse sentido, o objetivo desse tópico é identificar como as pesquisas desenvolvidas entre 2016 a 2019 trazem evidências sobre o caso e possíveis relações de causa e efeito. O quadro de tempo analisado justifica-se pelo início do processo de mudança do quadro de atores e do pedido oficial de revisão da política por parte do MEC (2016) e os últimos estudos coletados até 2019 sobre o processo em curso.

A revisão bibliográfica foi realizada em revistas e repositórios das duas áreas que compõem essa dissertação: políticas públicas e educação especial. A busca ativa foi realizada entre julho de 2018 e novembro de 2019 no Portal de Teses e Dissertações da CAPES, nas edições da Revista de Educação e Pesquisa (USP) e da Revista Educação & Realidade (UFRGS). Com exceção do Portal de Teses e Dissertações da Capes que, na ocasião estava disponível até o ano de 2018, o mesmo marco temporal (2016-2019) foi delimitado. Os descritores utilizados foram os mesmos em todas as plataformas - “educação especial” e “políticas públicas” e, no caso *Portal de Teses e Dissertações da CAPES* foram somados cinco filtros de “área de conhecimento”, quais sejam: “ciências humanas”, “ciência política”, “políticas públicas”, “educação” e “educação especial”.

Em virtude da abrangência dos descritores selecionados, foram encontrados 830 resultados correspondentes. Com isso, a estratégia seguinte foi o estabelecimento de critérios de inclusão e de exclusão, restando apenas seis trabalhos. Os trabalhos excluídos da revisão foram aqueles que: a) mesmo publicados no marco temporal, fazem referência a um período anterior a 2016 e não aprofundam no estágio recente de mudança; b) se concentram em avaliar a implementação da política em contextos específicos e; c) focalizam na dimensão da

temática da deficiência, tratando a política em segundo plano. Como critério de inclusão levou-se em conta se: a) não correspondem a nenhum dos critérios de exclusão elencados e b) tem como foco a análise da política nacional de educação especial no contexto brasileiro.

Por acreditar que a revisão de bibliografia é um dos parâmetros de diagnóstico acerca da cumulatividade de conhecimento sobre o problema de pesquisa, foi realizada uma análise do conteúdo dos seis trabalhos selecionados em três passos. Primeiramente, extraiu-se qual o objetivo do estudo; em segundo lugar, quais são os conceitos e procedimentos metodológicos operacionalizados?; Em terceiro, de que forma os seus resultados contribuem para uma possível explicação da mudança da política a ser empregado nessa dissertação? Dessa forma, são sistematizados a seguir os resultados sobre fatores que poderiam justificar ou, ainda, questionar o processo de mudança da Pneepei.

## **1.2 Proposições do campo da Educação Especial?**

No âmbito do projeto “Educação básica e inclusão no Brasil” estruturado pelo Observatório da Educação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Cerezuela (2016) elabora sua tese de doutoramento em educação intitulada “Política Nacional de Educação Inclusiva: um estudo sobre sua efetivação nas cinco regiões brasileiras”. Utilizando do acúmulo de dados de monitoramento da implementação da política, o trabalho objetiva investigar a efetivação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva no Brasil, com ênfase na implementação das salas de recursos multifuncionais – uma das primeiras estratégias de atendimento educacional especializado. O embasamento conceitual é pautado na teoria histórico-cultural.

O argumento sustentado pelo trabalho é que a ideologia política e a prática pedagógica na história da educação especial estiveram voltadas a atender interesses dominantes, mas que, mais recentemente, inverteram-se para a pedagogia tradicional e construtivista. Do ponto de vista metodológico, foram utilizados dados primários obtidos por meio da aplicação de questionários com 889 docentes da educação básica das 27 UFs brasileiras, combinada à observação da aplicação (por parte dos outros pesquisadores do projeto) de entrevistas semiestruturadas em quinze escolas das cinco regiões brasileiras.

Ao recapitular a trajetória da educação especial no Brasil, o trabalho de Cerezuela (2016) distingue quatro fases de interpretações sobre a “diferença dos indivíduos”, traduzidos em

tipos de desenhos de políticas marcados pela: exclusão (1), segregação (2), integração (3) e, por último, a inclusão (4). De acordo com a autora, essa recuperação histórica demonstra que a atualidade não apresenta condições objetivas de inclusão, a considerar o sistema político e educacional deficitário no Brasil. Para a autora, a fase da inclusão foi impulsionada por um discurso neoliberal de que todos merecem oportunidades iguais e que, por consequência dessa influência, teria se consolidado uma maneira velada de excluir as diferenças.

Da mesma forma, essa última fase teria sido o impulso para a redefinição do conceito e da educação especial como modalidade de ensino a partir das normativas nacionais e do lançamento da Política Nacional de Educação Especial (2008). Para a autora, mesmo sob a nova diretriz inclusiva as escolas que, historicamente reproduzem lógicas de exclusão, apresentaram limitações para incorporar essa normativa. Em suma, a pesquisa aponta para o fato de que o processo de inclusão possui alguns elementos consolidados, ainda que os demais demandem investimentos políticos, sociais e financeiros. A justificativa para a necessidade desses investimentos contínuos reside na trajetória (exibida nas três primeiras fases) que apontava para outro caminho que não é o da inclusão das pessoas com deficiência em sistemas regulares de ensino. Dessa forma, há indícios de que o “desenho” proposto pela Pnpeei provocou notadamente um momento de inclusão, mas, ainda não houve tempo suficiente para que se “inclua além dos discursos inclusivos” e se torne uma prática institucionalizada (CEREZUELA, 2016, p. 217).

Para Silva (2018) também é fato que coexistem consensos e dissensos acerca da política nacional de educação especial entre os pesquisadores da área temática da educação especial. Em sua análise o objetivo é desvendar em qual medida as compreensões acerca da deficiência por parte dos pesquisadores se distanciam ou se aproximam. Essa análise é realizada por meio de uma pesquisa colaborativa, na qual os dados foram coletados a partir de enquete virtual, de encontros focais virtuais e de GTs presenciais, alcançando um total de 71 pesquisadores das cinco regiões do país, os quais tiveram seus discursos analisados em três categorias: a) atendimento, alunado e avaliação; b) sistemas de opiniões e; c) protoideias.

Dois conceitos teóricos foram operacionalizados durante o tratamento dos dados, o de “Coletivo de pensamento” e o de “Estilo de pensamento”. Um dos pressupostos de Silva (2018) é que existe uma polarização no campo da educação especial: existem aqueles pesquisadores que advogam pela colocação de todos os alunos na classe comum e a

eliminação total do modelo baseado num contínuo de serviços de apoio especializado; ao mesmo tempo em que existem outros que o melhor lugar para a escolarização de PCD é, em qualquer hipótese, a classe comum, admitindo a possibilidade de serviços de apoio ou mesmo ambientes diferenciados (salas de recursos, classes ou escolas especiais). Isso significa que existem dois “coletivos de pensamento” que não são capazes de construir um “estilo de pensamento” acerca da educação inclusiva. Partindo do pressuposto de que um “estilo único” é necessário, uma das estratégias para a consolidação de uma concepção e percepção comum sobre a temática seria o desenvolvimento de um quadro de pensamento comum que sirva de fonte de informação para a consolidação da Pneepei, fato que não ocorreu durante o período de 2016 a 2019.

Silva (2018) ressalta que, a existência de diferentes compreensões acerca da Inclusão Escolar implica em políticas e práticas educacionais distintas: o Coletivo de Pensamento da Educação Especial entre os participantes dessa pesquisa ainda não construiu um Estilo de Pensamento que expresse univocamente os posicionamentos referentes ao princípio da Inclusão Escolar, uma vez que as respostas vêm sendo construídas a partir dos condicionantes (limites e possibilidades) de cada contexto. Diante disso, temos um quadro dicotômico entre os apoiadores da Inclusão Total e aqueles da Inclusão Parcial que pode ser um dos fatores explicativos para a tensão em torno da construção de um quadro conceitual comum que balize as políticas públicas para a educação especial.

Outro trabalho que contribui para a presente dissertação é denominado “Embates e disputas na política nacional de educação especial brasileira”. Esse texto de Kassar, Rebelo e Oliveira (2019) proporciona um panorama da atuação das instituições especializadas, do Ministério da Educação, de grupos de pessoas com deficiência e seus familiares, do Ministério Público Federal e de pesquisadores da área acerca da determinação das diretrizes de implementação da política nacional de educação especial no Brasil. Embora o seu recorte inicie anteriormente ao nosso quadro de análise (2001-2018) consideramos pertinente sua sistematização acerca dos principais eventos ocorridos entre 2016 e 2018. O conteúdo do texto é trabalhado de forma multidisciplinar, possibilitando identificar a utilização de conceitos que fazem parte do *framework* do campo de públicas (como agenda, formulação, implementação, atores, etc.), da participação social e da educação especial na perspectiva inclusiva.

Os resultados do artigo de Kassar, Rebelo e Oliveira (2019) demonstram que a alteração da política tem início assim que ocorre o impeachment da Presidenta Dilma Roussef, pois, neste momento, alterou-se a configuração da SECADI e foram abertos editais de contratação para consultorias em educação especial. Mais do que isso, as autoras realizam uma narrativa que indica que a maioria dos novos participantes das esferas decisórias possuíam posicionamentos contrários à vigente política de 2008, fato que configura não só um embate declarado contra os princípios vigentes, mas, também, à configuração de diretrizes opostas a eles.

As justificativas apresentadas pelos novos atores envolvidos na revisão da política contradizem os argumentos produzidos pela comunidade científica ao longo dos últimos dez anos. Dessa forma, pode-se garantir que os resultados do estudo justificam a revisão da política pelo posicionamento dos atores envolvidos atualmente serem contrários aos princípios de educação inclusiva na escola regular de ensino. Por fim, alerta-se para a importância de pautar a discussão acerca da mudança da política não apenas em termos de ser “a favor ou contra a educação inclusiva”, “a favor ou contra instituições especializadas”, mas, incorporá-la enquanto direito à escolaridade pública, direito à saúde pública, direito ao lazer, direito às suas próprias escolhas e decisões, direito à completude da vida.

Na mesma linha, o artigo de Baptista (2019) tem como objetivo analisar a escolarização de pessoas com deficiência no Brasil durante o período de implementação da PNEEPEI e a tensão acerca da sua atual revisão. Buscando responder perguntas como “quem são os atores sociais envolvidos? Quais são as principais conquistas e os principais desafios? Como analisar as possibilidades de reconfiguração em termos de dispositivos pedagógicos e de espaços educativos” (Baptista, 2019, p. 1) lançou-se mão da análise documental de documentos normativos e de pesquisas da área. Em suma, Baptista (2019) conclui que coexistem tendências ao encontro e de encontro com as diretrizes da perspectiva inclusiva, fator que contribui para o dissenso acerca do futuro da política.

Baptista (2019) relata que os dissensos em torno da educação especial é característica histórica do Brasil. Sua análise está focalizada na implementação e possível revisão dos dispositivos pedagógicos da educação especial, indicando que a política de 2008 foi um importante passo, juntamente com demais programas ministeriais, para a consolidação da educação especial enquanto política pública. No entanto, permanecem ambivalências associadas à formação de professores, à configuração do atendimento educacional

especializado complementar e ao papel de instituições privado-assistenciais no debate concernente à mudança. Em consonância com os resultados encontrados pelo autor, pode-se inferir que, mesmo que exista uma estrutura normativa responsável pela organização dos sistemas inclusivos, permanecem insistentes interpretações divergentes – fato que caracteriza complexidade de processos políticos.

No outro artigo selecionado, da autoria de Neves, Rahme e Ferreira (2019), são explorados os principais desafios da implementação da política pública por meio da literatura psicanalítica. Assim, problematiza-se o próprio termo “inclusão”, sob a justificativa de que a necessidade de incluir demarca fronteiras entre as pessoas que podem, e aquelas que não podem ser incluídas, exacerbando tensões entre inclusão e exclusão. Dessa forma, a persistência na segregação insiste em se inscrever. Isto posto, a conclusão do trabalho é que mesmo que o documento da PNEEPEI configure a educação especial como modalidade transversal ao ensino comum, propondo o Atendimento Educacional Especializado (AEE) como uma inovação articuladora, seu conteúdo não está livre de contradições. Isso significa que, as raízes excludentes da história do Brasil insistem na possibilidade de privilegiar diretrizes segregacionistas para a educação especial.

Ullrich (2019) também faz uso de conceitos psicanalíticos para explorar os sentidos em torno da adjetivação “especial” e ideia de “inclusão” que impulsionaram as discussões de formulação da PNEEPEI. Como foco, objetiva-se discutir não só esses conceitos, mas também, o cenário atual por eles engendrados. Para isso, os recursos metodológicos acionados são a análise dos documentos normativos e das pesquisas na área. Como resultado, o autor destaca que os atuais debates acerca da política de educação especial nada mais são do que uma expressão do encontro do passado – os tensionamentos que antecederam a política de educação especial - e do presente – a modernidade com seus movimentos de ambivalência ideológica.

### **1.3 Indícios para a mudança da política**

A revisão bibliográfica colocou em evidência a estrutura metodológica e conceitual da qual os pesquisadores da área têm se apropriado para realizar suas análises, o que nos possibilita inferir que as produções selecionadas estão alicerçadas em diferentes marcos teóricos e que estes, em sua maioria, não estão enquadrados no campo de públicas. Mesmo assim, muitos dos fatores elencados como determinantes para o curso da política são objetos

de estudo do campo de públicas, dentre os quais se destacam o papel das ideias, da manipulação de interesses para a alocação de recursos críticos e a própria influência da alteração do contexto político institucional, como a ocorrida em 2016 no caso em análise.

No que tange à exposição das causas para a mudança, os resultados concentram-se em dois blocos. O primeiro bloco justifica a alteração da política por conta dos seus tensionamentos em fase de implementação, apontando para a interpretação errônea daquilo previsto no desenho da PNEEPEI. E o segundo bloco aponta para a dimensão do histórico embate conceitual acerca da política, no que tange aos paradigmas de deficiência – medico e social - e as concepções sobre inclusão.

Esses resultados serão utilizados nessa dissertação para dois fins: como diagnóstico inicial do contexto empírico do objeto de pesquisa e como seleção dos fatores que importam nesse contexto. Além disso, eles serviram para influenciar o uso de modelos de análise oriundos do campo de públicas e que sejam focalizados na produção de inferências sobre o resultado da *politics* na *policy*.

O conteúdo da dissertação é apresentado em cinco capítulos além dessa introdução e da conclusão. O segundo capítulo tem como objetivo evidenciar a presença do movimento de mudança da política, por meio da sistematização dos tipos de mudança encontrados no conteúdo proposto como alteração da atual política vigente no país e da análise do quadro de participantes nas esferas decisórias. No terceiro capítulo é apresentado o quadro teórico conceitual que embasa a dissertação. No quarto capítulo é revelado o percurso metodológico empregado no rastreamento dos discursos. No quinto capítulo são elencados os discursos categorizados em ordem cronológica, reconstituindo o percurso da mudança. No sexto capítulo são examinados os resultados obtidos com a análise de discurso, enquadrando-os enquanto fatores explicativos para a mudança da política.

## **2. MUDA O GOVERNO, MUDAM AS POLÍTICAS? A TRAJETÓRIA RECENTE DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL**

O objetivo deste capítulo é evidenciar a presença do movimento de mudança da política, por meio da sistematização dos tipos de mudança encontrados no conteúdo proposto como alteração da atual política vigente no país e da análise do quadro de participantes nas esferas decisórias.

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, conseqüentemente, permitiu a entrada de novas ideias e questões no subsistema da política. 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, 2007).

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 (CAIRNEY; JONES, 2016; CAPELLA, 2015). De forma a explorar essa ideia, o objetivo deste capítulo é analisar os recentes movimentos de mudança na agenda da política nacional de educação especial no Brasil, o qual se consubstanciou em propostas de modificações de elementos do desenho da Pneepei (2008) na figura da Minuta denominada Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida (BRASIL, 2018).

Estudos sobre a história da educação especial apontam 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 período do Brasil Império até 1994, quando a primeira Política Nacional de Educação Especial foi lançada. Esse primeiro período de “escolarização” foi marcado pela “segregação” de 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; OLIVEIRA, 2019). Naquele contexto, o acesso à escola regular era restrito àqueles que demonstrassem condições de aprendizagem consideradas “normais” (BRASIL, 1994).

O Estado passou a assumir a escolarização das pessoas com deficiência a partir de 2003, por meio da implementação de uma série programas governamentais<sup>2</sup> 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 no lançamento 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; FALEIRO, 2018, p. 8). No entanto, a partir de 2016, tal cenário se alterou 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 consultoria para debater as Diretrizes da Política de Educação Especial (KASSAR; REBELO; OLIVEIRA, 2019). Nas arenas de debate que foram criadas nesse contexto, os atores ligados às instituições especializadas tiveram centralidade (BAPTISTA, 2019; KASSAR; REBELO; 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 a Minuta de proposta de alteração da Pneepei.

Ao que consta, a Minuta retoma o modelo de ofertas de vagas exclusivas em instituições, escolas, ou classes especiais para pessoas com deficiência, indicando um distanciamento das diretrizes da Pneepei. 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; OLIVEIRA, 2019, p. 14), mas representa o tensionamento do princípio constitucional, pactuado

---

<sup>2</sup> Programa Educação Inclusiva Direito à Diversidade (2003). Programa Sala de Recursos Multifuncionais, Programa Escola Acessível, Programa Transporte Escolar Acessível (2005).

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, se aceita que as políticas públicas expressam e operacionalizam ideias e valores em relação aos grupos que afeta, 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 das suas condições de escolarização, conseqüentemente, de suas condições e qualidade de vida.

Nesse sentido, serão analisados 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 Pneepei e a proposta “Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida” lançada em 2018 pelo Ministério da Educação. Após a identificação dos temas centrais foi realizada uma análise dos tipos de mudança ocorridas a partir de categorias propostas pelo modelo analítico das mudanças endógenas.

O capítulo está estruturado em cinco partes além desta introdução e da conclusão. Na primeira são apresentadas as teorias do campo das políticas públicas que apostam na mudança de governo como uma das causas para a mudança nas políticas. Na segunda são elencados os procedimentos metodológicos adotados. Na terceira e na quarta parte, descrevemos o desenho das políticas a partir das categorias delineadas. E, na última parte, analisamos os tipos de mudança ocorridos em cada dimensão de mudança da política.

## **2.1 Mudança de governo e mudança de políticas**

A agenda de estudos sobre *policy change* integra as análises do campo de públicas e seu propósito é produzir conhecimento sobre as causas das mudanças nas políticas. Uma de suas hipóteses é que a mudança das propriedades institucionais e, suas conseqüentes 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 para analisar o recente processo de mudança da política de educação especial

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 (HEIJDEN; KUHLMANN, 2017; JAMES; MAHONEY; THELEN, 2009; JAMES MAHONEY; GOERTZ, 2006). 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.

Além dessas premissas, também é adotada a definição de instituição proposta por Mahoney e Thelen (2009): instituições são instrumentos distributivos que implicam em disputa pelo poder e por recursos. Logo, ao se alterar as propriedades institucionais, muda-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 em torno das políticas públicas. Dessa forma, as propriedades básicas existentes dentro de cada instituição são, por si só, possibilidades de mudança (MAHONEY; 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. Nesse capítulo, essa tipologia é utilizada para classificar o resultado das mudanças institucionais nos tipos de propostas de mudança de conteúdo da política nacional de educação especial (Figura 1).

Figura 1. Tipologia de Mudança Incremental

	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 nossa.

De acordo com o modelo, existem ao menos 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 regras existentes anteriormente na política, ou seja, mesmo que antigas e novas regras possam conviver, o ato da introdução de uma nova regra faz com que ela passe a assumir totalmente ou dividir a importância que antes era concedida exclusivamente à antiga regra; 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.

Para analisar qual é a proposta de mudança de conteúdo da política produzida no contexto de mudança de governos no Brasil, são utilizadas 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 a vigência de um molde de implementação da escolarização das pessoas com deficiência baseado na Pneepei, quais são os pontos que o contrapõe?

Os procedimentos metodológicos foram organizados em um desenho qualitativo, exploratório e não-experimental, composto pelo método de análise de conteúdo e pelas 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, quais sejam: a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Pneepei, 2008); a agenda de trabalho (em forma de apresentação de slides) 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 à Consulta Pública e denominado “Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida” ).

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 havia se mantido estável até então (KASSAR, 2014). O segundo período inicia em 2016 e se estende até o fechamento da coleta de dados, em 2019.

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 enquanto um indicador da probabilidade de influência de um conteúdo sobre algum evento e, ainda, acaba por revelar o conteúdo mais debatido nele (BAUER, 2002). Como fruto da exploração do material, foram estruturadas cinco categorias de análise para categorizar os elementos do desenho da política encontrados nos documentos analisados quais sejam:

- a) 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).
- b) Modalidade da educação especial: refere-se às formas de entendimento acerca da educação especial. Interessa investigar se é considerada como uma modalidade transversal a todas as etapas da educação regular, da básica a superior, ou modalidade à parte da política de educação regular.
- c) 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.
- d) Atendimento educacional especializado (AEE): concerne ao meio de implementação das políticas, abordando as determinações expressas sobre o *locus* do AEE (escola regular, clínica ou instituição especial) e dos demais *serviços* destinados a estudantes com deficiência.
- e) Avaliação de aprendizagem: indica os parâmetros utilizados para avaliar a aprendizagem, de modo geral, de alunos com deficiência.

## **2.2 Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva: inclusão em curso**

Nos estudos sobre a trajetória da política no Brasil se assume uma interdependência entre a implementação do Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade (MEC, 2003) e a

formulação da Pneepei. O objetivo desse Programa era consolidar um sistema educacional que integrasse em seu público as pessoas com deficiência por meio da incorporação da “perspectiva inclusiva” na formulação e implementação de ações de inclusão escolar (CAIADO; JESUS; BAPTISTA, 2018; KASSAR, 2011; KASSAR; REBELO; OLIVEIRA, 2019; KUHNEN, 2017). Nessa proposição de desenho a “perspectiva inclusiva” postula que 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 instituiu 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: ambientes com equipamentos e materiais didáticos e pedagógicos específicos para o atendimento educacional especializado para todas as pessoas com deficiência.

Após quatro anos de implementação do Programa Educação Inclusiva e da ampliação de suas ações para além dos municípios-pólo, o MEC lançou a Portaria Ministerial nº 555/2007 (Brasil, 2007) que criou o Grupo de Trabalho responsável por apresentar a proposta que viria a servir de base para a Pneepei. O grupo era composto por 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 no Brasil foi divulgado oficialmente em 2008, sob o título “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva” (BRASIL, 2007). Se, de um lado, a política assegurou o papel do Estado enquanto o responsável pelo acesso ao direito à educação para pessoas com deficiência, de outro, destituiu as instituições especializadas de seu papel de principal prestador desse tipo de serviço.

Com base nos índices educacionais disponibilizados pelo Censo Escolar 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 se modificou: 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, à medida que 169 mil matrículas se referem às instituições de ensino especializado ou classes exclusivas.

Outro fator decorrente da implementação da Política foi a incorporação das determinações da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006) como uma Emenda Constitucional no Brasil (Brasil, 2009). A Convenção prescreve a inserção do Modelo Social de Deficiência na formulação e implementação de políticas, “[reafirma] a universalidade, a indivisibilidade, 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). Deste modo, afere-se que o desenho da PNEPPEI 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 a partir das 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 (MEC, 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 (MEC, 2008, p.15).

Em seguida, o documento indica a responsabilidade pela operacionalização da *escolarização* como incumbência dos sistemas de ensino e não faz referência a um padrão de

qualidade como referência dados 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 (MEC, 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” (MEC, 2008, p. 16) sugere que a implementação deveria se dar de forma articulada à Política Nacional de Educação. A incorporação do texto da Convenção (2006) indica 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 a 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 recurso e dos centros de AEE. No que diz respeito à sua formação, há ênfase às diretrizes voltadas especificamente aos professores, indicando que “[este] deve ter como base da sua formação, inicial e continuada, conhecimentos gerais para o exercício da docência e conhecimentos específicos da área” (MEC, 2008, p. 17). Ainda, 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 interativo 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 (MEC, 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” (MEC, 2008, p. 16). Dentre as atribuições, são enfatizadas àquelas pertinentes aos conhecimentos específicos no ensino, tradução e interpretação de Libras, Língua Portuguesa, sistema Braille e Soroban. Destacam-se, entre elas, a orientação para mobilidade e autonomia dos estudos, o incentivo à comunicação alternativa no ambiente escolar, a produção e 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 pedagógica voltada para alterar a situação de exclusão, enfatizando a importância de ambientes heterogêneos que promovam a aprendizagem de todos os alunos (MEC, 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” (MEC, 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 (MEC, 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, dentro da escola regular. Orienta-se que os alunos surdos possam estar 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 (MEC, 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.

### **2.3 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.

A primeira reunião que teve como pauta a atualização da Pneepei (2008) contou com a participação dos seguintes atores: 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, assinado pela Fenapaes, encaminhado ao Ministro da Educação, Rossieli Soares, que apresentou como justificativa para a alteração da política a mudança do cenário na educação especial nos últimos dez anos.

A reunião subsequente, em agosto de 2018, teve a participação de Rosita Carvalho (UFRJ), Miguel Chacon (UNESP/Mar), Antonio Silva (Conade), José Turozi (Fenapaes), Moises Bauer (Comitê Brasileiro de Organizações Representativas das Pessoas com Deficiência), Eugenia Gonzaga (MPF), Lenir Santos (Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down e Conselho Nacional de Saúde). O objetivo do segundo encontro foi 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 a CNE realizaram um Seminário para finalizar o documento.

Após a finalização, o documento foi submetido à CConsulta pública de curta duração (de setembro a 21 de novembro) e o texto foi aprovado. Em vias de divulgação da Minuta, o Ministério Público Federal (MPF) de Caxias do Sul ajuizou Ação Civil Pública solicitando 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 (MPF, 2018).

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 Conselho Nacional de Educação (CNE), Suely Neves. Suely apresentou um panorama sobre os últimos anos de revisão da política e justificou a mudança com base na constatação de mudanças educacionais e atuais demandas sociais (Câmara dos Deputados, 2019).

O último evento que ocorreu em 2019, na Câmara dos Deputados, contou com a presença de Nídia, 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). Debateu-se sobre os modelos e perspectivas a serem adotados na política de educação especial. A diretora Nídia apresentou o modelo de “flexibilidade” sustentado pela proposta de nova política de educação especial, indicando 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-APAE São Paulo, que deixou de ser uma escola especial e passou a ser um centro de apoio especializado não substitutivo ao ensino 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, autoestima deles melhorou muito” (Câmara dos Deputados, 2019, p. 5). Cíntia discordou do oferecimento de espaços além da escola comum, e demonstrou seu descontentamento em resposta à Nídia:

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 a entrada desses atores e ideias foram traduzidas em elementos do desenho da política. Na análise da Minuta “Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida (2018)” identificou-se que o desenho do modelo de *escolarização* proposto “prioriza ações de cunho permanente, direcionadas ao longo da vida, que promovam o ensino de excelência, visando à máxima efetividade das normas” (MEC, 2018, p. 26). Essas normas, para serem efetivadas, são orientadas “pelas 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 [...]” (MEC, 2018, pg. 7). Nessa lógica, surgem diretrizes para a escolarização das pessoas com deficiência na escola e classes regulares de ensino e o incentivo para a ampliação e 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, ressaltando sua participação e responsabilização pelo processo de escolarização. O item “f) A responsabilização e a participação da família no processo escolar” indica esse posicionamento:

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 (MEC, 2018, p. 8).

Dessa forma, os gestores dos sistemas de ensino deveriam “7.1.4. 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” (MEC, 2018, p. 33).

O padrão de qualidade e as medidas de diferenciação curricular estão inclusas como responsabilidade das famílias:

7.5.2. Envolver, no processo avaliativo de identificação dos estudantes para oferta de Educação Especial, a participação de professores regentes, professores especializados, profissionais da equipe escolar, o estudante e sua família; 7.6.1 Envolver a família na escola, em todas as situações educacionais que envolvam processos avaliativos; planejamento; desenvolvimento curricular; acompanhamento e resultados escolares. Essa participação contribui para o empoderamento do estudante e de sua família, sendo legitimado pelo Projeto Pedagógico da escola; 7.6.2. Articular a família para solucionar queixas escolares sobre: frequência às aulas; participação nas atividades escolares; resultados escolares e participar da definição das propostas educacionais; 7.6.3. Incentivar a família a contribuir para mudanças que promovam o progresso da escola, inclusive dirigir-lhe demandas, bem como aos sistemas de ensino, quando considerar necessário (MEC, 2018, p. 38-39).

Na análise da proposta de alteração da Pneepei foi difícil identificar as diretrizes da *Modalidade da Educação Especial*, pois, embora 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 Necessidades 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 (MEC, 2018, p. 29-30).

Em conjunto com as novas alternativas de AEE, dois *profissionais* atuariam na sua implementação: 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. Nesse caso, é indicado que a formação desses profissionais os capacite para atuar em espaços comuns da escola regular e em 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” (MEC, 2018, p. 33).

A diretriz da *avaliação da aprendizagem* é que ela seja orientada “pelas singularidades individuais e grupais” (MEC, 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 a partir de uma avaliação padronizada de acordo com a tipologia de deficiência. Para o sucesso do plano, pauta-se a utilização de um desenho universal de aprendizagem pautado em elevadas expectativas sobre as possibilidades do estudante (MEC, 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” (MEC, 2018, p. 43).

#### **2.4 Mudança institucional e na Política Nacional de Educação Especial**

Neste tópico são analisadas as características das mudanças institucionais relativas à política nacional de educação especial no período 2008-2019. Em seguida, a partir da classificação da mudança do contexto político, são classificadas as propostas de mudança no desenho da política com base nas tipologias de mudanças endógenas (Figura 1).

Averigua-se que após um período de estabilidade decisória e institucional durante a implementação da Pneepei de 2008 a 2015, em 2016 teve início o processo de mudança da política nacional de educação especial concomitante 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, conseqüentemente, modificou-se a conduta em relação à política.

A mudança na dinâmica dos atores configurou uma abertura decisória, possibilitando aos que não exerceram notória influência na agenda da política de 2008 a chance de participar a partir de 2016. Essa constatação baseia-se na análise dos eventos, debates e documentos produzidos durante o processo de atualização da política, entre 2016 e 2019. Conforme visto,

em 2007 estavam envolvidos o Ministério da Educação, as Secretarias Municipais e Estaduais de Gestão da Educação Especial e pesquisadores com longa trajetória no campo. Já em 2017, os representantes do MEC e o grupo de pesquisadores (com recente trajetória na área de pesquisa) estavam ligados a cargos de representação de instituições especializadas de caráter privado, organizações filantrópicas e caritativas.

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

A proposta de alteração do desenho da *escolarização* prevê a (re)criação de classes especiais exclusivas para pessoas com deficiência, enquanto a diretriz vigente (Pneepei) 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. A proposta de mudança de desenho, por outro lado, promove a valorização da modalidade exclusiva para alunos com deficiência, uma iniciativa desarticulada da educação regular. Dessa forma, a mudança nessa categoria ocorre em forma *deslocamento*, indicando 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).

categorias mudanças de diretrizes para os *profissionais* estão relacionados às novas atribuições e à sua formação. Na Pneepei, não há nitidez sobre a formação deste profissional, existe, 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 através da qual os profissionais possam atuar não só no contexto da escola regular, mas, também, na instituição especial. Assim, ao mesmo tempo em que são excluídas as antigas

diretrizes, as novas estão voltadas para a formação e atribuição dos profissionais envolvidos com a escolarização. Por esse motivo, classificamos a mudança na categoria *profissionais* como um fenômeno de *deslocamento*.

No que concerne ao desenho do *atendimento educacional especializado* é destacada a diversificação e ampliação do lócus do atendimento. Embora seja enfatizada a 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 seu 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 universalmente comparável, já que é mencionada a criação de um Plano de Desenvolvimento Individual pautado em padrões globais de desenvolvimento. A categorização dessa mudança enquanto um fenômeno de *conversão* é no intuito de informar que a criação do plano não exclui as diretrizes anteriores, porém, modifica-as consideravelmente quando atribui diretrizes prioritárias que sobrepõem os valores “inclusivos” da atual Pneepei.

Diante do panorama apresentado, é perceptível que as mudanças institucionais ocorreram em consonância com a entrada de novas ideias e novos atores nas esferas decisórias da política, impulsionando propostas de mudanças que indicam uma ruptura com as diretrizes da Pneepei. Streeck e Thelen (2005) argumentam que esse tipo de mudança induziria à substituição das diretrizes vigentes.

Investigar a mudança de políticas e de instituições revela efeitos cumulativos da política na sociedade ao longo do tempo, através da observação do poder dessa mudança em termos de resultados sociais (HEIJDEN; KUHLMANN, 2017; JAMES; MAHONEY; THELEN, 2009; STREECK; THELEN, 2005). 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.

## **2.5 Novo desenho sob velhas diretrizes**

O propósito deste capítulo foi demonstrar que não apenas a mudança de governo, mas, a mudança dos atores responsáveis pela gestão da educação especial foi fundamental para o processo de mudança da política nacional de educação especial. Foi verificado que a mudança da política 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; 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* e 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 a matrícula ou não deste na escola regular de ensino e, conseqüentemente, diminui a responsabilidade do Estado na promoção da educação inclusiva em sistemas regulares 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 uma 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 PDI, pautado num padrão global de desenvolvimento.

Após averiguar as mudanças ocorridas no desenho da política pública cabe verificar as causas de tais alterações. . Dessa forma, essa dissertação se propõe a investir na continuidade do estudo sobre a mudança da política nacional de educação especial através da utilização de outros modelos de análise que auxiliem na focalização da influência dos atores nesse processo, extrapolando a dimensão das propriedades institucionais.

Como contribuição, esse capítulo oferece uma descrição sistemática das diretrizes da proposta de mudança, consolidando-se enquanto uma base investigativa para as discussões

acerca do desenho da política de educação especial no Brasil e do processo que originou a proposta de alteração da Pneepei.

### 3. COMO MUDAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS?

O objetivo deste capítulo é elencar mecanismos causais que expliquem a mudança da política nacional de educação especial no Brasil. Por esse motivo, são apresentados, simultaneamente, o quadro teórico que sustenta a dissertação e o percurso de decantação teórica e apropriação dos conceitos até chegar ao modelo de análise estruturado para a resolução do problema de pesquisa.

Na primeira parte são apresentados os conceitos relacionados ao campo de públicas, onde a linha explicativa tem como ponto de partida a definição de políticas públicas, passando pelo significado da definição de agenda de políticas públicas até a explicação sobre o papel das ideias nesse processo. Na segunda parte, é apresentada a agenda de análise que integra os estudos e modelos voltados à explicação para a mudança de políticas públicas, a *policy change*. Na última parte, são apresentados, de forma sistemática, os modelos de análise que compartilham a influência dos atores e das ideias como fator explicativo para a mudança de políticas públicas.

#### 3.1 Política pública, imperativos cognitivos e definição de agenda

Embora existam diversas perspectivas para definir o que é uma política pública, inevitavelmente, elas giram em torno das mesmas generalizações e fazem parte de um dicionário comum do chamado “campo de públicas”. Para essa dissertação são tomados dois pressupostos sobre o que são as políticas públicas. O primeiro é que o campo das políticas públicas é uma área intrinsecamente multidisciplinar (CORTES; LIMA, 2012; MULLER; SUREL, 2002a; SOUZA, 2006). O segundo pressuposto é que essa área multidisciplinar é constituída por esforços explicativos sobre não apenas a *policy* per se, ou seja, a política pública em questão; mas, também, sobre as dimensões da *polity* – dimensão institucional, e da *politics* – dimensão político-processual.

O interesse pela análise das políticas públicas surgiu originalmente como uma estratégia de resposta à perspectiva estadocêntrica<sup>3</sup> de políticas públicas, já que, em meados dos anos 50 nos Estados Unidos buscava-se compreender as estratégias práticas de ação dos governos. Símbolo de síntese dessa fase é a obra canônica de Thomas Dye (1984), *Understanding public*

---

<sup>3</sup> Nessa perspectiva, política pública é aquilo que o Estado se encarrega de fazer por conta de sua superioridade objetiva e hierárquica (Pires, Lotta e Oliveira, 2018; Steffen, 2017(SECCHI, 2013)).

*policy*, que trata a política pública como uma expressão da ação do Estado. Por consequência desse interesse, Cortes e Lima (2012) sustentam que as políticas públicas insurgiram como disciplina atrelada à ciência política. O que acontece em seguida é que, com o passar dos anos, o interesse pela investigação da ação do governo ampliou-se e difundiu-se tanto em escopo de análise quanto em território.

A partir da década de 60 outras perguntas passaram a guiar as questões postuladas até o momento pela *policy analysis* e, a partir da experiência da Grã-Bretanha, por exemplo, voltaram-se à investigação de políticas específicas sob a ótica de pesquisa que se aproximava do que até então era chamado puramente de administração social. Esse movimento culminou em análises que elevaram a observação da empiria à prática política e na estruturação das análises das políticas sociais (FREY, 2009).

Foram os trabalhos de Bachrach e Baratz (1962) e Cobb e Elder (1971) que, em diálogo com Schattschneider (1960), apresentaram outros caminhos além das abordagens que até aquele momento eram influentes no campo, ao sugerirem que as políticas públicas não são apenas produtos dos experts em resposta às demandas da sociedade e, muito menos, apenas o resultado de um conflito de interesses entre grupos que se aglutinam pelo compartilhamento de concepções de mundo (BARCELOS, 2015b). Essa ideia aproximou o campo de análise das políticas públicas à sociologia, o que caracterizou a definição de políticas públicas como o resultado de processos construídos socialmente (Barcelos, 2015). Estipula-se, a partir de então, que não se trata de uma área essencialmente mais próxima da ciência política ou da sociologia, já que o desenvolvimento do campo ao redor do mundo acabou por consolidar um dicionário de conceitos de acordo com as condições e interesses de seu tempo, fato que comprova sua essência multidisciplinar (CORTES; LIMA, 2012; FREY, 2009; SOUZA, 2006).

Se até a década de 60 as abordagens de análise das políticas públicas possuíam um viés sintético, após esse período, a ocorrência da chamada “virada argumentativa” trouxe à tona a abordagem pós-empiricista (ou pós-positivista). O argumento que embasa a mudança do paradigma nas análises de políticas é o de que múltiplas perspectivas fazem parte da interpretação de uma dada realidade social, o que interfere diretamente na política pública, pois diversas visões e concepções competem umas com as outras. Dessa forma, as ideias, e o conhecimento, sintetizados como “imperativos cognitivos” (CORTES; LIMA, 2012), passaram a ter um valor explicativo e a receber mais atenção nos desenhos de análise. Nessa linha, fica definido que, num processo de políticas públicas, o envolvimento de diversos

atores pode promover a reinterpretação dos objetivos da política pública, conforme as “visões de mundo” e ideias das partes envolvidas (MULLER; SUREL, 2002, p.57). Em síntese, a virada argumentativa desconstrói a ideia de objetividade e de neutralidade presente nas abordagens convencionais de análise de políticas públicas (FISCHER, 2006), e contrasta com o positivismo e racionalismo até então presente nas análises mais objetivas dos processos políticos, inclusive das sequenciais, como é o caso do Ciclo de Políticas Públicas.

O Ciclo de Políticas Públicas foi um dos principais contribuintes para a disseminação da análise das políticas públicas, um framework que delimita as políticas como um processo simplificado composto por cinco fases: formação da agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação (LIMA; D’ASCENZI, 2018). Concordamos com Muller e Surel (MULLER & SUREL, 2002B, p. 26) quando afirmam que as abordagens sequenciais, como o Ciclo, apresentam “vantagens incontestáveis e inconvenientes consideráveis”. A sua principal vantagem é a divisão em fases sequenciais do processo de estabelecimento de uma política pública, conferindo-lhe certa organização e possibilitando a elaboração de questões específicas a cada uma delas. No entanto, a fragilidade aparente é o fato de centrar a análise no *problem solving*, desconsiderando o fato de que o jogo político é muito mais do que um processo de busca por resolução de algum problema. A conveniência da massiva utilização do ciclo de políticas públicas é a produção de uma gama de análises sobre o desenvolvimento de cada uma de suas fases, o que revelou as principais competências de cada uma das fases e enfatizou o que ainda não se sabe sobre elas.

No caso dessa dissertação, por se tratar de uma cadeia de acontecimentos que ocorre num período de mais de dez anos (2008 a 2019), todas as “fases” da política pública acabaram sofrendo alterações simultaneamente, no entanto, nosso foco é entender de qual forma a influência dos atores envolvidos com a política foi uma das causas para momentos de estabilidade na agenda da política ou momentos de mudança. Nesse contexto, vem a calhar o argumento de Mancur Olson (1999) *apud* Weible, Sabatier e McQueen (2009), quando indica que o rol de ação das coalizões de interesses/ideias em torno de um tema político só pode ser analisado de forma mais profunda se for enquadrado num processo de *agenda setting*, já que, nessa fase, há a possibilidade de verificar maiores traços do controle do processo de formulação, delegada a um grupo restrito de atores. Dessa forma, nos parece conveniente explorar a primeira fase do ciclo: a formulação, ou, definição da agenda.

Considera-se que a agenda “é uma lista de questões ou problemas diante dos quais agentes governamentais e outros membros na comunidade de política pública estão atentando

em certo momento” (WU; RAMESH; FRITZEN, 2014, p.30). De forma complementar, o termo *agenda-setting*, ou “estabelecimento de agenda”, ao mesmo passo que denomina uma das fases do ciclo de políticas públicas, também configura uma série de conceitos, estratégias analíticas e perguntas próprias. Na fase do estabelecimento da agenda, alguns problemas sociais são escolhidos em detrimento de outros, para fazerem parte da agenda governamental e terem, possivelmente, suas causas solucionadas pela implementação de políticas públicas. Num plano simplificado, a partir da cadeia do processo de definição de agenda, são estruturadas algumas respostas para perguntas sobre como as agendas são definidas - como é o caso do modelo dos múltiplos fluxos (KINGDON, 1995).

Na concepção de Kingdon (1995), os problemas passam a receber atenção de acordo com: a) os meios pelos quais os atores tomam conhecimento dele, e b) a forma como as situações são definidas como problemas. Outro conceito fundamental para a análise tanto do processo de *agenda setting* quanto da própria formulação da política é o “*policy windows*” ou “janelas de oportunidades” para mudanças (KINGDON, 1995). Mais recentemente Kingdon (2003) caracterizou o processo de janela política como o momento em que os três fluxos (político, dos problemas e das soluções) convergem (*coupling*).

Em virtude da simplificação do processo de escolha de ascensão de uma questão como problema social, o modelo de Múltiplos Fluxos o elevou ao patamar de um dos modelos mais utilizados para estudar a definição de agenda e formulação de políticas (CAIRNEY; JONES, 2016; CAIRNEY; WEIBLE, 2017; REARDON, 2017; ROBINSON; ELLER, 2010). De um lado, a aposta na “janela de oportunidades” como uma causa da formulação ou mudança de políticas se consolidou como uma ferramenta de análise que corresponde ao seu propósito: compreender como *issues*, questões, transformam-se problemas sociais e passam a ser objetos de políticas públicas. Por outro lado, um dos resultados de sua expressiva utilização foi a constatação de sua principal fragilidade, que é justamente o fato de não avançar nos mecanismos que explicam o que ocorre entre os “fluxos” e os atores até a entrada da questão na agenda.

Nessa dissertação o quadro teórico estruturado tem a pretensão de dar continuidade aos últimos esforços realizados por pesquisadoras/es ocupadas com a produção de inferências causais no processo de mudança de políticas públicas. Em tal caso, é incorporado o desafio proposto por Marengo (2020), quando, ao tratar o processo de mudança de políticas públicas como uma engrenagem, dispõe sobre a necessidade de incorporação de “lentes capazes de captar as peças” e “dissecar a estrutura das decisões políticas: quais são as regras de decisão,

quem está investido em prerrogativas de decidir e sob que limites?” (MARENCO, 2020, p. 26). Isso significa que não se trata apenas de encontrar os possíveis fatores contextuais até então explorados; mas, os mecanismos que contribuíram para que determinado fenômeno viesse a ocorrer, ou seja, a observação da efetivação de um processo causal (COLLIER, 2011).

Esses embasamentos são utilizados na estruturação de um modelo de análise que oferece categorias acerca da historicidade da definição da agenda da política pública e também das peças que impulsionam a engrenagem em sentido à estabilidade, mudança ou extinção dessa agenda. As peças da engrenagem são tomadas como os “mecanismos explicativos” ou os “fatores causais” que contribuem para a mudança ou da política em foco.

### **3.2 Como e por que as políticas públicas mudam?**

Dentro do campo de estudos de análise de políticas públicas são destacadas duas agendas estruturantes de pesquisa. De acordo com Guy Peters e Philippe Zittoun, no livro *Contemporary approaches to policy process. Theories, controversies and perspectives* de 2016, uma parte dos estudos são voltados à denominada *policy analysis*, a qual está concentrada em identificar diferentes elementos que compõem a política pública. Nessa agenda estão aqueles estudos direcionados ao *policy design* (desenho da política) e à *policy evaluation* (avaliação). A outra agenda de pesquisa comporta os chamados *policy process studies* (estudos do processo das políticas), os quais objetivam produzir conhecimento sobre o processo da política pública a fim de utilizá-lo para melhor entender quais são os fatores que interferem. Nessa última agenda estão inseridos os estudos sobre formulação e definição de agenda de políticas (*policymaking studies*), sobre implementação (*implementation studies*) e, por último, o nosso foco de análise, sobre a *policy change* (mudança de política).

Os estudos na agenda de *policy change* destinam-se a fornecer explicações sobre as decisões políticas tomadas pelos governos e por suas alianças com o setor privado não só na fase de construção de agenda e de enquadramento de problemas sociais, mas, principalmente, nas dinâmicas de mudança do *status quo*. Mesmo que até certo ponto as explicações para a adoção e mudança de políticas tenham elementos semelhantes, a elaboração e aplicação de modelos de análise demonstrou que o manejo das variáveis envolve lidar com interesses e ideias políticas arraigadas, tornando esta uma agenda de estudos complexa (PETERS; ZITTOUN, 2016).

Alguns dos modelos que se propõem a analisar essa dinâmica específica no plano da *politics* possuem como denominador comum a dinâmica dos atores. Ao sugerirem que uma das explicações para a mudança de políticas está na influência de atores envolvidos com o processo político, diferentes autores elaboraram uma série de explicações sobre essa dinâmica. Como uma forma de indicar os fundamentos teóricos e as variáveis explicativas desenvolvidas até agora no âmbito da investigação sobre a mudança de políticas públicas será apresentada uma revisão bibliográfica de quatro modelos amplamente utilizados no campo: Múltiplos Fluxos, Equilíbrio Pontuado, Mudanças Endógenas e, por fim, aquele que será incorporado como estruturante do modelo de análise dessa dissertação, o Modelo das Coalizões de Defesa.

### **3.3 O que aprendemos até agora com os modelos de análise de mudança de políticas?**

O primeiro modelo colocado em perspectiva não poderia ser outro se não o modelo de *Múltiplos Fluxos*, já que este foi explicitado anteriormente como um dos modelos que mais oferecem variáveis para a compreensão da dinâmica de inserção de questões na agenda governamental. Foi em resposta ao modelo denominado *Garbage Can* (Modelo da lata de lixo) (WILDER, 2017, p. 52) que John Kingdon, em 1984, elaborou o modelo que objetiva investigar a definição de agenda de políticas públicas com base em três fluxos presentes na comunidade política em um dado momento. O pressuposto teórico acionado por Kingdon compreende que “a atenção e o processamento limitado moldam as decisões sobre quais questões entram na agenda e, mais importante, a maneira pela qual essa mudança de agenda ocorre” (EISLLER, RUSSEL & JONES, 2006, p. 99, tradução nossa), ou seja, o processo político é informado por uma racionalidade limitada.

Para Kingdon, a causa da ascensão de uma “situação ou questão social” para um “problema social” alvo de intervenção política é a conjunção de três fluxos: o político, o de problemas e o de soluções. No fluxo de problemas os problemas argumenta-se que eles passam a receber atenção, seja através dos meios pelos quais os atores tomam conhecimento dele, ou, ainda, pela forma como as situações são definidas como problemas (KINGDON, 1995). O fluxo de soluções descreve como as alternativas de enfrentamento aos problemas são “geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas; e [pelo] envolvimento dos participantes relativamente invisíveis, que são especialistas na área específica dessas políticas” (KINGDON, 1995, p. 231). Já o fluxo político refere-se aos desdobramentos que ocorrem na esfera política: os eventos políticos, as mudanças de governo, as configurações

partidárias e ideológicas presentes no Congresso e os grupos de interesse que, de diversas formas, pressionam o governo para garantir que suas demandas sejam atendidas.

De acordo com a lógica do modelo, existem momentos propícios para que atores interessados na causa passem a propor soluções ou, simplesmente, manipulem e aloquem atenção pública para problemas que consideram especiais (KINGDON, 1995). Este momento caracteriza-se como o de abertura de janela de oportunidades políticas (*policy window*). Quando uma janela de oportunidades está aberta os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) possuem maior chance de provocar a convergência (*coupling*) dos três fluxos, aumentando a possibilidade de mudança da política. Empreendedores de políticas são aqueles atores responsáveis pela maior quantidade de alocação de recursos e que estrategicamente possuem a maior chance de reinterpretar os problemas e, ainda, a maior possibilidade de realizar negociações. Nessa cadeia, empreendedores de políticas públicas, em contextos de abertura de janelas de oportunidades, atuam em prol da convergência dos fluxos a fim de modificar o status quo.

O segundo modelo utilizado como parâmetro do desenvolvimento da agenda de *policy change* é o modelo de *Equilíbrio Pontuado* elaborado originalmente por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones (BAUMGARTNER & JONES, 1991, 1993, 2009) e que objetiva explicar qual é o processo que faz com que as políticas públicas sofram não apenas mudanças incrementais, mas mudanças drásticas. Ainda que seja importante investigar períodos de estabilidade de uma política, a intenção dos autores é compreender por que, em determinados momentos, as políticas mudam de uma forma rápida, substancial e abrupta (KUHLMANN & VAN DER HEIDJEN, 2018, p. 3). Assim como no modelo anterior, defende-se que o processo de racionalização da decisão política é incompleto, pois é conduzido por limitações cognitivas e emocionais.

A explicação para o processo de mudança de política pauta-se na mudança da imagem política (*policy image*) como um fator causal. Segundo os autores, qualquer caso específico de política possui uma discussão negativa ou positiva em torno dela; a interpretação quanto aos problemas sociais alvo de políticas públicas pode mudar com o tempo e, frequentemente, essas mudanças são o resultado de novas descobertas ou pesquisas científicas ou, ainda, decorrentes de níveis somáticos ou de influências mais sutis (BAUMGARTNER & JONES, 1991, pg. 1046). Em suma, imagens políticas são construídas a partir de fatos; “é a interação de crenças e valores relativos a uma política específica [...] com o conjunto existente de instituições políticas” (BAUMGARTNER & JONES, 1991, p. 1045).

Nessa lógica, os períodos de estabilidade com pequenas e contínuas mudanças incrementais, são interrompidos por *shocks* que influenciam o enquadramento (*framing*) da imagem política. A cada mudança institucional, aumenta a atenção para uma nova imagem, levando a novas mudanças à medida que mais e mais grupos dentro do sistema político tomam conhecimento da questão. Portanto, as interações entre imagem política e instituições podem produzir um sistema auto-reforçado, caracterizado por mecanismos de *opinião* positivo. Tais sistemas podem produzir longos períodos sem mudanças, ou, dramáticas reversões nos resultados em períodos relativamente curtos. À vista disso, são utilizadas três variáveis explicativas para a mudança de uma imagem política, são elas: (1) *feedback*: mecanismo para a perpetuação de uma imagem política (quando este é positivo) e, até mesmo, para a inclusão de novos aspectos à imagem. O efeito do *feedback* negativo ou positivo está atrelado ao resultado da mudança da política, pois o feedback também é um mecanismo de aprendizagem; (2) contexto institucional: as instituições num sentido amplo e a importância de considerar o envolvimento de diferentes tipos de instituições numa política, pois cada uma delas possui um próprio viés de decisão e; (3) alocação de atenção: dinâmica de alocação de atenção à política.

Nessa dinâmica, onde o objetivo é chamar a atenção num contexto de incertezas e de conflitos, são investigados os atores que operam para a alocação de atenção (EISLLER, RUSSEL & JONES, 2006). De acordo com o modelo, os principais atores que influenciam no processo de mudança da imagem política são: *policymakers*, grupos de interesse, mídia, coalizões de defesa e comunidades epistêmicas. Todos eles atuam no sentido de alocar atenção à determinada política, e assim, estruturando o “enquadramento” da imagem da política e do próprio problema social. Isto posto, para o modelo de análise do Equilíbrio Pontuado, a dinâmica dos atores em torno do enquadramento da imagem da política é baseada na natureza das informações que estão sendo manipuladas ou oferecidas por cada tipo de ator durante o processo de enquadramento (*framing*) da imagem política.

Em terceiro lugar, o modelo referenciado é denominado *Mudanças endógenas*, o qual propõe 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, 2009; THELEN, 2005, 2009, 2015; HACKER & PIERSON, 2015; VAN DER HEIDJEN, 2017; STREECK, 2005). A hipótese que sustenta essa cadeia é a de que mudanças institucionais impulsionam mudanças em políticas públicas. Ainda, outro elemento essencialmente atrelado à Teoria do Equilíbrio Pontuado e importante para compreender as mudanças endógenas ou

incrementais é o *path dependence*. Streeck e Thelen (2005) relembram a dissonância de compreensão nos diversos modelos que se apropriaram do conceito para falar sobre mudança ou estabilidade de instituições. Mas, no caso específico do modelo de mudanças endógenas, entende-se que a dependência de trajetória é o legado histórico das instituições, o qual, por sua vez, determina a sequência e os padrões de um contingente de eventos. Dessa forma, a dependência de trajetória torna-se um padrão determinístico, baseado na história das instituições.

Mahoney e Thelen (2009) afirmam que instituições são instrumentos distributivos que implicam em disputa pelo poder e por recursos. Logo, ao se alterar as propriedades institucionais, muda-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 em torno das políticas públicas. Dessa forma, as propriedades básicas existentes dentro de cada instituição são, por si só, possibilidades de mudança (MAHONEY & THELEN, 2009 p. 32).

A fim explicar a relação do contexto político com a mudança nas instituições, Streeck e Thelen (2005) desenvolvem um esquema analítico sobre o tipo de mudança institucional, se gradual (incremental) ou serial (de ruptura), e seu resultado em termos de continuidade ou descontinuidade das políticas. No mesmo sentido, Mahoney e Thelen (2005) elaboraram uma tipologia de mudança da política pública considerando os pontos fundamentais da transformação institucional, apresentados na Figura 1: deslocamento/*displacement* (remoção das antigas regras e introdução de novas regras), sobreposição/*layering* (introdução de novas regras sobre ou ao lado das existentes), deriva/*drift* (muda-se o impacto das regras existentes em função de mudanças no ambiente) e conversão/*conversion* (mudança estratégica na aplicação/interpretação das regras existentes). Assim, a lógica do modelo indica que, quando os novos vencedores e perdedores consolidam pontos de veto, num contexto que existe discricionariedade de agentes, ocorre uma mudança endógena. Quanto maior a discricionariedade, maior poderá ser a mudança.

Em último lugar é apresentado o modelo colocado em destaque nessa dissertação: *The Advocacy Coalition Framework (ACF)*, o *Modelo de Coalizões de Defesa*. Diferente dos três modelos apresentados anteriormente, esse último elaborado por Paul Sabatier e Jenkins-Smith (1993), é o que mais avança em direção à explicação das partes envolvidas no processo de mudança de agenda. Pois se preocupa em apresentar explicações sobre as ideias que permeiam o que os outros modelos chamaram até agora de “dinâmica de atores” (MULLER; SUREL, 2002b).

O intuito do modelo é atribuir uma explicação para a influência da dimensão dos valores e das ideias no processo de mudança de políticas públicas, informado pela teoria da racionalidade limitada, busca explicar os procedimentos e processos que produzem *outcomes* políticos (WILDER, 2017). De acordo com a lógica dos autores que, ao longo dos anos, se debruçaram na testagem e aplicação do modelo em diferentes contextos, os sistemas de crenças são responsáveis por consolidar coalizões de defesa em torno de uma determinada política. O sistema de crenças é dividido em: *deep core belief* (axiomas normativos e ontológicos fundamentais); *policy core beliefs* (posições sobre estratégias básicas, ações programáticas relativas à política); *secondary aspects* (decisões instrumentais, preferências políticas, alocação de recursos orçamentários, interpretação de normas). Em suma, coalizões são formadas por atores envolvidos nos subsistemas de políticas que compartilham, em maior ou menor grau, convicções, opiniões, ideias e objetivos.

Deste modo, os mecanismos que causam um processo de mudança da política sempre perpassam os subsistemas de política. Subsistemas de políticas (*policy subsystems*) são um conjunto de atores integrados em organizações públicas e privadas e que se interessam ativamente por uma determinada área de política e tentam influenciar o desenvolvimento político nessa área. Dessa forma, pode-se dizer que o subsistema configura-se como uma espécie de campo relacional no qual agem as coalizões, que, por sua vez, são compostas por agentes envolvidos com a mudança da política ou, engajados pelo objetivo de promover a manutenção do status quo. Os atores dos subsistemas de políticas podem ser classificados como: analistas de uma área específica, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos, acadêmicos, *think tanks*, investigadores, jornalistas e membros de diferentes níveis do sistema político administrativo e de governo, entre outros.

### **3.4 Principais contribuições dos modelos de análise de mudança de políticas**

Após oferecer o respaldo à contribuição de cada um dos modelos explicitados para a agenda de *policy change*, é possível fazer, pelo menos, três constatações: (1) todos os modelos apresentados preocupam-se em explicar, em maior ou menor medida, a influência da “dinâmica de atores” na estabilidade, mudança ou formulação de agendas de políticas públicas; (2) a variável de análise compartilhada por todos eles, chamada “dinâmica de atores”, é uma variação de outros termos utilizados como “repertórios de ação de atores”, “ação de atores”, “influência de atores” ou, ainda, “papel de atores; (3) embora tenha havido, no campo de públicas, uma consolidação da “dinâmica de atores” enquanto uma variável

facilmente observada e mapeada na mudança de políticas, ela não avança em considerar o “como” essa dinâmica influencia, nem “o que” de fato ela é.

Como contribuição, Sabatier e Jenkins-Smith, apostaram no aprimoramento do modelo de Coalizões de Defesa a fim de suprir algumas das lacunas na literatura sobre *policy process* a partir de 2009 (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Dentre as propostas e caminhos para o aprimoramento do modelo, merecem destaque aquelas que se relacionam ao aperfeiçoamento das teorias causais que sustentam o modelo, a aposta nas estratégias analíticas direcionadas ao uso da teoria em combinação com a empiria e, por último, da necessidade de maior rigor nos estudos sobre o *policy making*.

A despeito daquilo que foi apresentado anteriormente, o arranjo de lentes analíticas escolhido para investigar o problema dessa pesquisa incorpora os seguintes desafios: O que é a dinâmica de atores? Dada a existência de uma dinâmica de atores, quais mecanismos, no seu repertório de ação, podem explicar a mudança e a estabilidade da agenda da educação especial nos últimos 11 anos? Assim, fica nítido que não há a pretensão de esgotar as explicações sobre os motivos que induzem a mudança da agenda de uma política, mas investir na hipótese de que a ação dos atores pode oferecer evidências acerca dos mecanismos que explicam as estratégias de mudança observadas.

#### 4. COMO TRAÇAR UM PROCESSO DE MUDANÇA?

O objetivo deste capítulo metodológico é explicar o percurso investigativo da análise qualitativa realizada na dissertação, isso inclui as técnicas empregadas e o método que orienta a aplicação dessas técnicas. Em primeiro lugar, são apresentados os fundamentos do método *process tracing* e suas orientações para a análise empregada. Em segundo lugar, são apresentadas as técnicas na ordem em que foram utilizadas na dissertação. Inicialmente, evidenciamos as técnicas que antecedem a estruturação do banco de dados, como a estratégia de delimitação temporal, de rastreamento, de filtragem e de seleção das fontes. Na sequência, são explicadas as técnicas utilizadas para o rastreamento e análise do processo de mudança da política nacional de educação especial. Por último, são apresentadas as dimensões e categorias de análise que integram o modelo de análise.

A estratégia metodológica adotada nessa pesquisa está alicerçada na natureza qualitativa do problema de pesquisa em combinação com outros dois outros pressupostos. Em primeiro lugar, parte-se da ideia de que método também é conteúdo (CUNHA; ARAÚJO, 2018). Em segundo lugar, entende-se que a responsabilidade e intenção da pesquisa social é a de oferecer explicações sobre a interação entre a teoria e as evidências (SÁTYRO, NATALIA, REIS, 2014). Diante dessas postulações, o método adotado para a análise indica um rastreamento do processo, onde “rastrear é o processo de usar os fatos que conhecemos para aprender sobre os fatos que nós não sabemos (KING, KEOHANE, & VERBA, 1994)..

O *process-tracing*, traduzido livremente como “rastreamento de processos”, é um método de análise qualitativa de dados que objetiva rastrear processos relacionados a um número pequeno de fenômenos. Qualquer evento observável relacionado à vida social ou política é considerado um fenômeno que, conseqüentemente, possui em *background* uma série de fatores causais que o constituem tal como o é no momento de sua observação. A análise informada pelo método dissecar sistematicamente a cadeia causal de eventos que antecede determinado fenômeno para, então, promover uma inferência acerca de suas causas mais prováveis. O rastreamento é destinado ao estudo de fenômenos, casos ou fatos, ou seja, está atrelado aos chamados “estudos fatuais” (Sátyro e Reis, 2014).

Dentre as conveniências que sustentam o método, torna-se relevante destacar sua capacidade de oferecer explicações multivariadas para *outcomes* políticos. O intuito de seu uso não é o de analisar historicamente um evento, mas identificar fatores causais que

contribuíram para que tal evento acontecesse; ou seja, analisar a “cadeia causal de acontecimentos” (COLLIER, 2011).

No caso observado, o fenômeno em análise é justamente o processo de “mudança da política nacional de educação especial”. Diante do objetivo de analisar a cadeia causal desse fenômeno, a orientação do rastreamento de processos é a de analisar, além das qualidades da mudança, os momentos de estabilidade e de instabilidade com relação à estabilidade e instabilidade na política desde 2008 até 2019. Por esse motivo é utilizada a abordagem processual, cuja orienta técnicas de estruturação e de análise do banco de dados a partir da identificação dos eventos que compõem sequências individuais (em sua duração, ordem e ritmo) e de processos que os vinculam (Cunha & Araújo, 2018, p. 84).

Outro fundamento balizador do *process tracing* é a incorporação de categorias empíricas e teóricas de análise de mudança.. As categorias teóricas são utilizadas como forma de seleção das variáveis que importam na cadeia de acontecimentos, , “portanto, das teorias derivam conceitos centrais, que podem ser relevantes para a identificação dos fatores e dos mecanismos causais que incidem em um caso” (CUNHA & ARAÚJO, 2018, p. 59).

Os resultados obtidos por meio da aplicação do rastreamento de processo são parcimoniosos, já que o método está focado em analisar apenas algumas variáveis pré-determinadas e não oferece ferramentas ou presunção de controle das demais que coexistem no período em análise. Assim, leva-se em conta uma composição de variáveis e respeita-se a coexistência de outras que não estão sendo observadas e analisadas.

Diante disso, é correto anunciar que a busca pelos mecanismos explicativos pode oferecer armadilhas à pesquisadora, como, por exemplo, induzir à escolha de variáveis e processos que se assemelham às suas pré-noções e aderências teóricas, produzindo problemas de viés aos seus resultados e explicações (REZENDE, 2011, p. 320). Nessa perspectiva, uma das estratégias para evitar que se incorra nesse erro é seguir cinco elementos que guiam o uso do método: 1. Atuar em busca da construção, do refinamento e da conferência de uma teoria; 2. Ter a inferência como um objetivo principal da aplicação das técnicas; 3. Incorporar o método enquanto conteúdo; 4. Publicizar os procedimentos e; por último, 5. Ter consciência sobre a incerteza dos resultados (SÁTYRO, 2014).

#### 4.1 Rastreamento, filtragem e seleção de acontecimentos

O banco de dados estruturado para essa dissertação está concentrado em oferecer fontes de análise que sustentem o contexto empírico do objeto de estudo ofereça a possibilidade de aumentar ou diminuir nossa confiança em teorias, ampliando e contribuindo com o conhecimento em diversos campos das Ciências Sociais (CUNHA & ARAÚJO, 2018, p. 98). Dessa forma, para “não se assoberbar de dados para a descrição do contexto” considerando a “variedade de aspectos no ambiente de qualquer fenômeno social, não se deve tentar explicar a totalidade do contexto”, percebe-se a necessidade de *filtragem* e *seleção* para que os elementos essenciais da cadeia tenham a possibilidade de serem apreciados. Para a seleção das fontes que compõem o banco de dados foram utilizadas as técnicas de rastreamento, filtragem e seleção informadas pelo método de rastreamento de processos, combinada com a análise de conteúdo de Bardin.

Diante dessa proposta, e em conformidade com o objetivo de realizar análise em profundidade de um único caso ao longo de mais de dez anos, foi necessário, a partir da decantação temporal da cadeia de acontecimentos em quatro períodos de três anos: 2008 a 2010, 2011 a 2013, 2014 a 2016 e 2017 a 2019. ,

Em seguida, foram *rastreados* todos os eventos relacionados à educação especial no Brasil no âmbito governamental que ocorreram nesse espaço de tempo Em diversas plataformas online. No site do Ministério da Educação, página da SEESP, SEES e SECADI, entre janeiro a setembro de 2019. No Portal da Câmara dos Deputados, com (34 páginas) entre janeiro e dezembro de 2019, e em blogs (Blog Inclusive e Blog da Política Nacional de Educação Especial) entre outubro de 2015 e dezembro de 2019. Os eventos encontrados foram sistematizados numa planilha no Excel e classificados em quatro colunas: “ano”, “evento”, “participantes”, “tópico principal do evento”. Em convergência com método de *process tracing*, em cada faixa temporal foi realizada uma seleção intencional dos eventos, com o objetivo de escolher apenas aqueles que representavam a possibilidade de reconstituição de uma tipologia de relação causal entre ele e a variável independente.

Além dos eventos, também foram rastreados documentos produzidos e utilizados em seu âmbito. Dentro de cada uma das plataformas, foram acionados filtros de marco temporal da publicação (2008 – 2019) e de assunto (educação especial, política nacional de educação

especial, deficiência), o que consolidou o momento de *filtragem* dos documentos produzidos no âmbito dos eventos. Esse movimento resultou no rastreamento e filtragem de 432 documentos.

Todos esses documentos foram submetidos à critérios de *seleção* baseados na técnica de análise flutuante de conteúdo, que configura um dos passos da análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin (BARDIN, 1977) e consiste em explorar o conteúdo predominante nos documentos a partir de perguntas características ao problema de pesquisa, foram estas:

- a) Os documentos foram produzidos e publicados dentre os anos de 2008 e 2019?
- b) O documento está direcionado exclusivamente ao debate da PNEE?
- c) O documento versa sobre os objetivos da política?

Em caso de resposta positiva para os itens *a*, *b* e *c* o documento foi selecionado. Diante dessa estratégia, a maior parte dos documentos foram excluídos, restando uma seleção de dez deles. Os documentos que foram excluídos faziam referência a outras políticas e programas e não à PNEE, ou eram restritos à definição de um serviço específico. Já os documentos selecionados foram extraídos de eventos voltados à configuração da política nacional de educação especial, bem como sua estrutura de gestão e implementação. Tais documentos foram selecionados em anos de Conferências Nacionais sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, Audiências Públicas sobre a reformulação da Política, apresentações e agendas de trabalho dos atores envolvidos com a mudança da política e são de tipos variados: vídeos, transcrições, atas, marcos legais, notas, publicações em Sites, blogs e vlogs, documentos de trabalho em formato de slides, apresentações ou documentos, agendas de trabalho e notas taquigráficas.

Por fim, esses dados foram importados como “fontes”, para o software de análise qualitativa de dados (*qualitative data analysis* (QDA)) NVivo Versão 12, que oferece ferramentas para o aperfeiçoamento do tratamento dos dados em categorias de análise, conforme apresentado no tópico a seguir.

## 4.2 Dimensões e categorias discursivas

Com vistas a conferir sistematicidade e transparência à análise, são escolhidas duas orientações para a análise dos dados. De um lado, o método empregado aqui só faz sentido quando está estritamente associado com o quadro teórico escolhido. De outro, o rastreamento está preocupado em descobrir quais são as partes que formam um processo. Nas palavras de Cunha e Araújo (2018) deverá ter atenção especial a dois dispositivos essenciais do rastreamento de processos: a descrição e a sequência.

Assim como na parte anterior do capítulo, o procedimento de recorte temporal foi novamente empregado antes mesmo que os dados fossem submetidos ao tratamento. Tomou-se como influência a recomendação de Cunha e Araújo (2018), sobre a necessidade de estabelecer critérios para definir onde um contexto termina e começa o outro, utilizando um *start point*. O *start point* da análise é quando a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) é publicada e se coloca em vias de implementação, e esse contexto se estende até a ascensão de um novo governo em 2016. Assim, temos dois *starts points*, o segundo é em 2016, após a mudança de governo em virtude do impeachment, quando a agenda da política (estável desde 2008) passa a ser reavaliada, tendo como principal foco a redefinição do objetivo da política de educação especial. O ponto final da cadeia em análise é 2019, pois simboliza o último ano completo com publicização de fontes sobre o fenômeno.

Para o tratamento dos dados foi escolhida a técnica de análise de discurso na perspectiva de Rosalind Gill (2005). Para Gill (2005) o discurso é a orientação da função da ação e sempre é analisado simultaneamente ao contexto. Dessa forma, todo discurso está inserido num contexto interpretativo, então não se trata de analisar os detalhes dos textos falados e escritos, mas a historicidade de seu conteúdo. Por esse motivo, a codificação dos discursos não é utilizada como uma “ponte” de chegada a uma realidade almejada e sim como uma forma de compreender o conteúdo e a função social dele e de sua organização em determinado contexto (Gill, 2005, p. 247).

Dessa forma, a orientação da análise dos discursos é que ela possibilite a reconstituição temporal do caso, a identificação dos mecanismos causais da mudança, ou seja, de traços que marcam a trajetória do subsistema analisado.

O rastreamento de processos postula que o método não é isolado da teoria. Dessa forma, o modelo de análise estruturado não tem a pretensão de explicar a mudança da política em sua totalidade, mas de identificar os elementos mais importantes na corrente causal de acontecimentos. Essa explicação é derivada do que Peter Hall (2006) enquadra como a *theory-oriented explanation*, pois indica que os discursos serão rastreados e analisados a partir de categorias que a teoria informou serem convenientes ao caso em análise. Com base na teoria, explicamos o caso como um produto da co-variação sistemática de um conjunto de dimensões. Nesse caso, são analisadas a Dimensão 1 que indica características referentes ao contexto do subsistema de políticas ao longo da cadeia de acontecimentos; a Dimensão 2, na qual constam os fatores que pertencem ao contexto político institucional e, por fim, na Dimensão 3 são codificadas as crenças que sustentam as coalizões de defesa.

Para diferentes autores, as dimensões de análise oferecem dados sobre as “tipologia de condições causais” (CHECKEL, 2006; GRZYMALA-BUSSE, 2011; HEDSTRÖM; YLIKOSKI, 2010), que remetem às configurações e condições dos mecanismos causais observados na cadeia. Nessa dissertação é empregado o uso de “categorias” que possuem a mesma função que o conceito acima referenciado. Considerando os grupos temporais como a unidade de análise, os discursos são analisados a partir das seguintes categorias: C1.1 Set de atores, C1.2. Padrões de coordenação entre coalizões e C1.3. Tipologia de recursos disponíveis; C2.1 Estrutura político-institucional, C2.2. Crises internas e externas e C2.3. Estrutura de oportunidades para as coalizões; e, por fim, C3.1 Sistema de crenças, C3.2. Aprendizagem orientada para a mudança e C3.3. Devil Shift. As categorias, de acordo com Cunha e Araújo (2018), são importantes para “descompactar teoricamente os mecanismos causais”, para que se possa analisar “cada parte do mecanismo pelo qual as forças causais são transferidas da causa para resultado”.

#### **4.3 Estratégia de análise das coalizões de defesa: o modelo de análise**

O modelo de análise é a estrutura, formada pela combinação de conceitos teóricos com técnicas de análise, destinada a subsidiar o tratamento e interpretação dos dados, almejando transformá-los em inferência social. Diante da definição do que é assumido como modelo de análise nessa dissertação, cabe recuperar quais são as questões que buscam pelas respostas que o modelo de análise será capaz de oferecer: Quais são os fatores explicativos sobre o

processo no qual uma ideia (representada em atores e suas crenças) pode ser uma das causas para a estabilidade, mudança ou formulação de uma política pública específica? Em outras palavras, qual é o mecanismo que proporciona que uma ideia passe a integrar a agenda política?

A delimitação das categorias de análise de discurso foi realizada com base no Modelo de Coalizões de Defesa (*advocacy coalition framework*). Eventualmente, elas são complementadas por contribuições dos outros modelos apresentados no âmbito da agenda de *policy change*. Um dos pressupostos agregados é o de que o subsistema das políticas públicas é a unidade de análise; e complementa-se pelo segundo pressuposto: o *set* de atores que compõem o subsistema vai muito além do triângulo de ferro estudado pela ciência política e originalmente alvo das Coalizões de Defesa. Em terceiro lugar, partindo do pressuposto de que as políticas públicas são traduções de crenças, todo o seu processo está relacionado a um sistema de crenças (CAIRNEY; CAIRNEY, 2012; MULLER; SUREL, 2002b; SABATIER, 2010).

No caso do modelo estruturado, um dos pressupostos condutores é que as características e qualidades das ações dos atores podem ser mecanismos causais para o processo de mudança da política. A lógica por trás desse exercício é partir de uma cadeia de causas e efeitos (2008-2019), na qual para cada causa e cada efeito (eventos) ocorre a ação de um ator. Por sua vez, o repertório de ação de um ator é informado pelo sistema de crenças da coalizão do qual ele pertence, pela disposição das oportunidades colocadas pelo sistema político institucional e, pelos padrões de organização e coordenação internos ao subsistema.

Ao mesmo tempo, é compreendida a coexistência dos elementos focalizados nas ações dos atores com os elementos contextuais que o influenciam. Assim, o mais próximo de exploração e incorporação do fator contextual é a elaboração de um caminho de análise que não o centralize e nem o desconsidere totalmente. Assim, parte-se de três caminhos investigativos propostos pelo ACF: (i) consolidação dos sistemas de crenças, (ii) padrões de coordenação entre as coalizões e o sistema político e (iii) aprendizagem orientada para a mudança da política.

Por isso, são analisadas as características e qualidades das ações dos atores, com base nas suas crenças, que contribuem para que o objetivo e a imagem da política de educação especial no Brasil se sustentem ou se modifiquem ao longo dos anos 2008 a 2019, em intervalos de

tempo distintos. Para fins de organização, foram estruturadas dimensões de análise que respondem às hipóteses específicas do trabalho, conforme o Quadro 1.

**Quadro 1 – Hipóteses e dimensões analíticas**

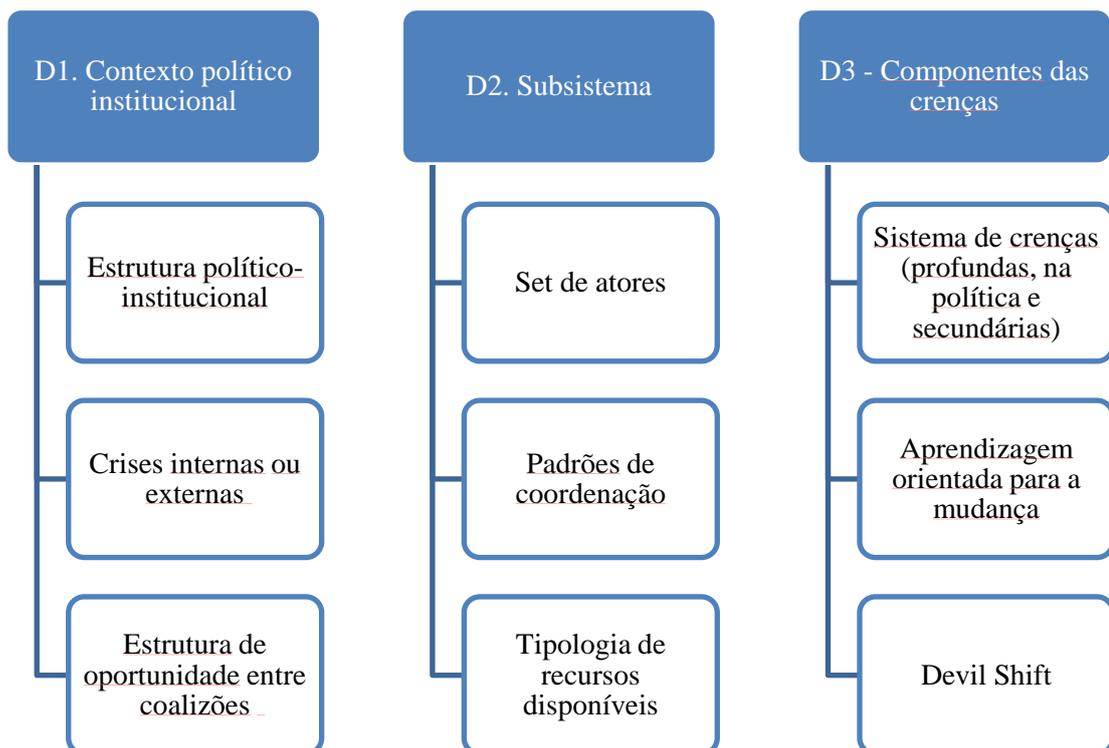
Hipóteses Específicas	Dimensão teórica de análise
<p><b>H1</b> Nos momentos de instabilidade, atores ligados ao mercado privado da educação indicaram seus pares para ocupar posições na gestão da educação especial.</p>	<p><b>D1</b> – Contexto político institucional: Qual é a estrutura organizacional do sistema político; composição governamental e estrutura de gestão? Em quais momentos ocorrem mudanças críticas interna e externamente que podem redistribuir os recursos políticos? Como a estrutura promove e invisibiliza oportunidades para que as coalizões conduzam a informação sobre a política? Quais são os efeitos, resultantes dessas mudanças na instituição, no subsistema?</p>
<p><b>H2</b> - Nos momentos de estabilidade, a coalizão dominante era composta por atores da comunidade epistêmica da educação inclusiva.</p>	<p><b>D2</b> – Subsistema da política: Qual a composição do set de atores (origem e trajetória, coalizão de interesse da qual faz parte); os padrões de coordenação de interesses mobilizados pelos atores envolvidos no subsistema; e os diferentes tipos de recursos que estão a disposição dos atores ao longo dos anos.</p>
<p><b>H3</b> Dentre os fatores que explicam a influência dos atores na mudança da política, está a sua capacidade de mobilização de crenças profundas e dos recursos de poder dos quais dispõem.</p>	<p><b>D3</b> – Componentes das crenças: Sabendo da existência de coalizões de interesse, quais são as crenças profundas que unem cada uma das coalizões? Quais são as crenças secundárias que promovem a filiação ou a deserção de membros na coalizão? De qual forma as coalizões promovem ou manejam o aprendizado orientado para a mudança das políticas públicas? Quais são os fatores que promovem a ligação entre coalizões com diferentes crenças profundas? Como a chamada “devil shift” se manifesta dentro de cada uma das coalizões?</p>

Elaboração própria.

Em concordância com o quadro apresentado, o modelo de análise estruturado para essa dissertação compromete-se com as complexidades do conflito e da mobilização política (CAIRNEY; CAIRNEY, 2012) e está organizado em três dimensões inter-relacionadas (D1, D2 e D3). Assim, o início da estrutura lógica do modelo de análise é desvelado: para cada uma das hipóteses específicas é utilizada uma dimensão de análise proposta pelo Modelo de Coalizões de Defesa. Da mesma forma, para cada dimensão, existem três categorias que apontam o caminho a ser tomado para o rastreamento do processo de mudança nos dados

disponíveis. As categorias são baseadas não apenas no modelo de coalizões de defesa, mas, convenientemente, incorporam elementos mais ou menos explicitados por outros modelos (a exemplo da categoria “Set de atores”, Ver Figura 2). Nessa cadeia, as categorias servem para sistematizar as possíveis “causas” dos efeitos de estabilidade, mudança ou formulação da pública política, conforme expressado na Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Categorias de análise dos mecanismos causais



Elaboração própria com base em Sabatier, Weible e McQueen (2009) e Cairney; Sabatier e Weible (2012).

A primeira categoria da Dimensão do contexto político institucional é *Estrutura político institucional*, que se refere às características do sistema político e do contexto institucional ao longo dos anos, incluindo a estrutura de gestão da educação especial no Brasil além das mudanças de governos. Mais do que isso, essa categoria proporciona a análise do papel das instituições na dependência e interdependência de recursos por parte das coalizões, demonstrando quais são os padrões de disputa e as regras do jogo impostas pelas instituições às coalizões ao longo dos anos e reforçando a ideia de que o jogo político não ocorre num vácuo institucional.

Na segunda categoria da primeira Dimensão são analisadas as *Crises internas ou externas* ao subsistema político. Parte-se do pressuposto de que as crises são os momentos nos quais certos fatores contribuem para a instabilidade do sistema político, podendo surgir interna ou externamente ao subsistema de políticas. Tanto as crises internas, quanto as externas, proporcionam momentos oportunos para a redistribuição de recursos críticos dentro do subsistema. Nos momentos de crise os problemas podem passar pelo seu reenquadramento, políticas podem ser redesenhadas e há, conseqüentemente, alteração no fluxo dos recursos. De acordo com Sabatier e Weible (2012), as crises são necessárias para a mudança de uma política pública, mas, no entanto, podem não ser o suficiente. Por isso, é apropriado investir na explicação sobre as formas através das quais elas colaboram enquanto fatores que promovem a estabilidade ou a dinamicidade do subsistema. De um lado, existem os fatores externos estáveis que raramente impulsionam expressivas mudanças na política, mas mesmo assim são importantes para a promoção do estabelecimento de recursos e *constraints* dentro do subsistema. De outro lado, existem os fatores externos dinâmicos, que correspondem às mudanças em condições socioeconômicas, mudanças na coalizão de governo, nas decisões de outros subsistemas de políticas.

Na terceira categoria da primeira Dimensão, é analisada a *Estrutura de oportunidade para coalizões*. Nessa categoria o foco é investigar o contexto interno no qual as coalizões operam, com vistas a desvelar a forma como as instituições influenciam padrões de coordenação entre as coalizões. Cabe descobrir se há um grau de consenso necessário entre as coalizões para a tomada de decisão, qual é o grau abertura para as coalizões na tomada de decisão, a estrutura possui traços mais autoritários ou mais democráticos de regras de decisão e de restrição da ação das coalizões? Considerando que cada sistema político institucional é capaz de criar uma estrutura de oportunidades para as coalizões influenciarem a mudança de política, Sabatier e Weible (2012) estipulam algumas hipóteses a serem incorporadas nos modelos de análise informados pelo modelo de coalizões de defesa. Uma das hipóteses é de que o grau de abertura do sistema político deve ser analisado pela apropriação de duas variáveis: 1. número de locais pelos quais a decisão tem que enfrentar e perpassar de forma bem sucedida e; 2. a acessibilidade a cada um desses locais. Nesse caso, compreende-se que, dependendo do sistema político institucional existem diferentes arenas decisórias, com maior ou menor grau de abertura às coalizões. A estrutura de oportunidades entre coalizões e

sistema político pode ser dividida em três formas de interdependência: competitiva, independente e simbiótica

No que concerne à Dimensão do Subsistema da Política, em primeiro lugar está a categoria *Set de atores* que corresponde especificamente à descrição do quadro de atores que fizeram parte do subsistema da política de educação especial no Brasil ao longo dos anos 2008 a 2019. Essa informação é complementada pela trajetória destes atores, suas instituições e a “posição” política que ocupam, além de sua categorização conforme a tipologia de atores propostas por outros modelos da agenda de *policy change*. Nesse modelo, atores podem ser categorizados nos seguintes tipos e perfis: empreendedores de políticas, atores visíveis e invisíveis, analistas de uma área específica, grupos de interesse, burocratas, políticos eleitos, acadêmicos, *think tanks*, investigadores, jornalistas, membros de diferentes níveis do sistema político administrativo e de governo, *policymakers* ou representantes da mídia. Todos os atores listados são passíveis de se enquadrarem enquanto membros das coalizões de defesa de interesse.

Para Weible, Sabatier e McQueen (2009) o subsistema de política é composto por participantes que podem, de um lado, interpretar uns aos outros como parte de uma comunidade que compartilha uma expertise e, de outro, como concorrentes de uma aposta pelo domínio político sobre a política pública. Considerando que os participantes carregam crenças e, a partir delas, visam influenciar os moldes da política pública, cabe descobrir quem são os atores que participaram do subsistema ao longo dos anos e qual sua trajetória. Além disso, também se faz necessário verificar se esses atores formam coalizões e quais são as coalizões presentes no subsistema.

Na segunda categoria da Dimensão do Subsistema são analisados os *Padrões de coordenação*, entendidos como a forma como os atores e as coalizões atuam dentro do subsistema. Diferente dos padrões formais de relação de coordenação e organização entre os atores, ditados pelas instituições, os padrões analisados nessa categoria versam sobre as práticas “informalmente institucionalizadas” de conduta entre os atores. Podem ser: tipos de padrões para a filiação ou a deserção de membros no subsistema, tipos de acordos negociados e estratégias para a estabilização de consensos.

Os fatores presentes nos padrões de coordenação são importantes elementos a serem considerados a partir de uma ótica onde não é assumida a homogeneidade entre os membros

do subsistema ou das coalizões. Além disso, Weible, Sabatier e McQueen (2009) observam que, numa gama de estudos que incorporaram as coalizões de defesa, alguns trouxeram resultados que reforçam a ideia de que a filiação nas coalizões é geralmente estável, mas pouco se falou sobre a sua deserção ou os diferentes tipos de filiação entre coalizões. Ainda, pensando que se trata da análise de um processo, os atores com maior ou menor recurso de poder decisório dentro do subsistema se alteram ao longo do tempo. Então, é necessário que se investigue a possibilidade de existirem não só as coalizões, mas subcoalizões, ou momentos de dissolução de coalizões e ainda, sobre a forma que esse padrão de coordenação entre as coalizões pode facilitar ou dificultar a troca de informações e aprendizagem entre as coalizões.

Da mesma forma, Weible, Sabatier e McQueen (2009) demonstram que, naqueles mesmos trabalhos apontados anteriormente, há a comprovação de um intervalo no número de coalizões e nas coalizões em disputa, ao mesmo tempo em que também há um padrão de coordenação para a entrada e a saída de novos membros. Mesmo assim, permanecem inexistentes os resultados sobre como as coalizões criam estratégias, a partir das suas crenças, e num contexto onde existe a consolidação de padrões de coordenação de comportamento no subsistema de políticas.

Na terceira categoria, *Tipologia de recursos disponíveis*, da segunda dimensão, são analisados os tipos de recursos que estão à disposição das coalizões ao longo dos anos, tanto nos momentos de estabilidade quanto nos momentos de mudança da agenda. Com base em Sabatier e Weible (2012), poderão ser identificados, pelo menos, seis tipos:

1. recurso próprio do papel de autoridade formal/legal: apesar de todos os atores possuírem uma posição de tomada de decisão apenas pelo fato de estarem em uma coalizão, as coalizões que possuem maior número de representantes ocupando posições legais tornam-se coalizões com um poder ainda maior. Nesse cenário, a relação de uma coalizão com o poder que é “formal e legal”, a oferece um recurso de poder de aglutinação de alianças, de manobra de informações em momentos de eleições ou de pautas políticas, além de lobby com autoridades que possuem posição legal para a tomada de decisões.
2. opinião pública: ter o prestígio da opinião pública é um recurso utilizado, quando se percebe que as coalizões investem muito tempo em obtê-los.
3. informação: o recurso da informação se apresenta como um fator influente no subsistema da política, já que as coalizões e demais atores que possuem informações sobre o problema,

sobre suas causas e os custos e benefícios das alternativas geralmente utilizam-no estrategicamente. A informação é utilizada como consolidação de oposições e como estratégia de convencimento.

3. tropas mobilizáveis/maleáveis: geralmente as coalizões utilizam de figuras de atores políticos influentes e bem quistos socialmente para propagar as ideias da coalizão e mobilizar “tropas” de apoiadores. Quanto maior o recurso financeiro disponível, maior é a possibilidade de conquistar o recurso das tropas.

4. recursos financeiros: o dinheiro é a principal “ponte” para qualquer outro recurso.

5. habilidade da liderança: coalizões que possuem qualquer um dos recursos acima colocam-se automaticamente em vias de potencializá-lo quando se possui um bom líder. As lideranças não apenas utilizam os recursos de forma estratégica, mas também de forma eficiente, atraindo, conseqüentemente, novos recursos para a coalizão. O recurso da liderança é “sempre um recurso que leva a outro”, e essa é a cadeia que pode explicar grandes monopólios e dominações do subsistema.

Na última Dimensão de análise (Crenças) são elencadas as categorias destinadas à exploração dos imperativos cognitivos dos atores envolvidos. Na primeira dimensão é analisado o *Sistema de crenças* em três grupos. Primeiramente são rastreadas as *deep core beliefs* que explicitam as crenças gerais normativas e ontológicas existentes desde a sociabilização da infância e, por isso, são muito difíceis de mudar (por ex.: ideal sobre a natureza humana, liberdade, papel do governo, do mercado). Em segundo lugar são analisadas as *policy core beliefs*, que simbolizam a aplicação da sua crença *deep* em material político, ou seja, representam escolhas políticas fundamentais e ainda assim são muito difíceis de mudar. E, em terceiro lugar, estão as *secondary beliefs*, que possuem um escopo relativamente limitado e correspondem às crenças sobre as formas de aplicação das regras num programa específico, ou seja, está sempre numa escala secundária e não é a principal fonte de informação para a ação de um ator.

A segunda categoria da terceira Dimensão é denominada analisada *Aprendizagem orientada para a mudança* e por meio dela é analisado como as informações são utilizadas pelas coalizões, dentro do subsistema, para orientar uma mudança da política. O chamado *policy oriented learning* é um dos principais conceitos do modelo de coalizões de defesa e indica que alterações de pensamentos ou comportamentos resultantes de experiência ou novas informações estão relacionadas à revisão dos objetivos da política. Atores de coalizões

diferentes recebem e interpretam as informações de formas distintas. Então, cabe investigar como os atores utilizam a informação para a coesão e maximização de sua influência e qual é o seu comportamento coordenado em direção ao controle da agenda da política. O aprendizado ocorre com frequência no nível secundário de crenças nas coalizões, mas ainda restam perguntas sobre os fatores que facilitam o aprendizado e a ligação entre coalizões.

A última categoria da Dimensão das Crenças é denominada *Devil Shift* (ponto crítico), ela qual explicita como os membros de uma coalizão exageram em motivos, comportamentos e influências negativas sobre membros de outra coalizão; com foco em informações maliciosas ou mentirosas. O grau de exagero utilizado de uma coalizão para a outra é medido pelo compartilhamento ou distanciamento das crenças entre os oponentes e pelo número de derrotas e vitórias de cada coalizão sobre decisões passadas. Os esforços rastreados no uso da *devil shift* indicam resultados de polarização de coalizões, no estabelecimento ou dilaceração de canais de comunicação entre oponentes.

## 5. TRAÇANDO AS CAUSAS DA MUDANÇA DA POLÍTICA

O objetivo deste capítulo é reconstituir a trajetória dos mecanismos causais do processo de mudança da política em foco. De forma específica, a finalidade é apresentar quais são os discursos das coalizões de defesa em torno da mobilização para a mudança da política nacional de educação especial a partir de duas linhas explicativas 1) dos fatores do contexto político e do subsistema de políticas por trás da ação das coalizões e 2) das configurações da dinâmica das coalizões, com ênfase nas características dos usos de suas ideias em sentido à mudança da política.

Para verificar de qual forma os mecanismos causais colocados em análise explicam a mudança da política pública, serão apresentados a seguir os discursos das coalizões elencados de acordo com as dimensões analíticas delimitadas anteriormente.

### 5.1 Dimensão do Contexto Político Institucional Brasileiro

O *Contexto Político Institucional* é a dimensão que aglomera as informações sobre os fatores que conformam as estruturas das instituições da política pública de educação especial no Brasil. Essa dimensão é utilizada para explorar as possibilidades de ratificação ou refutação da *Hipótese 1*: Nos momentos de instabilidade no contexto político institucional, atores ligados ao mercado privado da educação indicaram seus pares para ocupar posições na gestão da educação especial. Esta dimensão será trabalhada a partir de três categorias: estrutura político institucional, estrutura de oportunidade para coalizões de interesse e crises internas e externas ao contexto político institucional.

A *Estrutura Político Institucional* é a categoria de análise a partir da qual foram analisados os discursos que fazem referência aos marcos legais e à estrutura de decomposição da gestão da educação especial, que têm início no Ministério da Educação do Brasil. No que se refere aos marcos legais, os discursos entre 2008 a 2010 indicam a centralidade da Constituição Federal da República (Brasil, 1988). Em primeiro lugar, porque o artigo 208, III, “prescreve que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (BRASIL, 2010, p. 5). Em segundo lugar, porque a Constituição incorporou o modelo social de deficiência como parâmetro para a formulação de políticas

públicas inclusivas. Efetivamente, a Constituição agregou a Convenção Internacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006) como uma emenda constitucional, assumindo o compromisso de assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis de ensino (MEC, 2007). Esse trâmite se deu por meio do Decreto Nº. 6.949/2009 que ratifica a Convenção da ONU com status de Emenda Constitucional (BRASIL, 2010).

Paralelamente à formulação da Convenção da ONU, estava sendo desenhada no Brasil a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI, 2008). A PNEEPEI passou a ser implementada em 2008, ela conceitua a educação especial e define como público-alvo os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação e, na figura do Decreto Nº. 6.571/2008, dispõe sobre atendimento educacional especializado complementar ao ensino regular para os alunos público-alvo da educação especial, bem como o seu financiamento. No ano seguinte, em 2009, o Conselho Nacional de Educação instituiu, por meio da resolução Nº4/2009, Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, visando “contribuir para o fortalecimento da educação especial na perspectiva da educação inclusiva nos sistemas de ensino brasileiros, como política de Estado” (Nesse período, também ganhou destaque a Lei Nº 10.172/2001 do Plano Nacional de Educação, que propôs a meta de “[construir] uma escola inclusiva, de modo a garantir o atendimento à diversidade humana” dentro o período de 2001 até 2010 ((BRASIL, 2010, p. 13).

No que tange à estrutura organizacional do Ministério da Educação, especificamente em relação à gestão da educação especial, a norma relevante restava na diretriz principal do PNE (2001-2010): a “constituição de um arcabouço político e legal fundamentado na concepção de educação inclusiva”(BRASIL, 2010, p. 13).

Com o lançamento da PNEEPEI (2008) surgiu a necessidade de organizar um esquema de gestão da educação especial baseado nos novos princípios. Nesse momento, ao ser questionado se haviam “resultados que [indicassem] mudanças nos sistemas de ensino na perspectiva das políticas de inclusão?” o Ministro da Educação Fernando Haddad, respondeu que “a educação especial [vinha] ocupando cada vez mais espaço na agenda do MEC, sobretudo nos últimos anos, e o papel da Secretaria de Educação Especial junto às demais secretarias se amplia na perspectiva da inclusão”(MEC, 2007, p. 7). Desse modo, todas as iniciativas voltadas à educação especial ocorriam por meio da Secretaria de Educação

Especial (SEESP) que estava vinculada diretamente ao MEC.

Durante esse período as pessoas que ocupavam os cargos na estrutura organizacional eram: Claudia Pereira Dutra (Secretária), Claudia Maffini Griboski (Diretora de Políticas de Educação Especial), Denise de Oliveira Alves (Coordenadora Geral de Articulação da Política de Inclusão nos Sistemas de Ensino) e Kátia Aparecida Marangon Barbosa (Coordenadora Geral da Política Pedagógica da Educação Especial).

O papel da União na prestação de “apoio técnico e financeiro aos sistemas públicos de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, o Ministério convocou as “Secretarias de Educação, os Conselhos de Educação, a gestão escolar, as organizações da sociedade civil, os operadores do direito e demais órgãos envolvidos na promoção da inclusão educacional” (BRASIL, 2010; p. 17) e implantou os “Núcleos de Atividades de Altas Habilidades/Superdotação (NAAHS) [...] a partir de 2005, em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal” (MEC, 2007, p. 7).

No período analisado entre 2011 a 2013 alguns marcos legais ganharam destaque, pois, embora fundamentalmente ancorados na PNEPPEI, demonstravam significativos avanços. Um dos avanços foi o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver sem Limite (2011), que teve como finalidade “promover, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, o exercício pleno e equitativo dos direitos das pessoas com deficiência”. De acordo com a III Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2012) o “Plano é um marco para o segmento na medida em que reúne ações articuladas pela maioria dos Ministérios do Governo Federal, pautado em quatro eixos principais: educação, saúde, proteção social e acessibilidade” (p. 2).

Em 2011, houve uma alteração importante na estrutura em virtude da extinção da Secretaria de Educação Especial, colocando os assuntos de sua competência à cargo da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD). No entanto, no ano seguinte, a SEESP em 2012, mas, dessa vez, vinculada ao eixo “inclusão”, da então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), permanecendo assim até 2019.

A SECADI era constituída por cinco diretorias: 1. Diretoria de Políticas de Educação do Campo, Indígena, e para as relações étnico-raciais; 2. Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos; 3. Diretoria de Políticas de Educação em Direitos Humanos e

Cidadania; 4. Diretoria de Políticas de Educação Especial; 5. Diretoria de Políticas de Educação para a Juventude (Brasil, 2012). Sua competência era:

I - planejar, orientar e coordenar, em articulação com os sistemas de ensino, a implementação de políticas para a alfabetização, a educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial; II- implementar ações de cooperação técnica e financeira entre a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, e organismos nacionais e internacionais, voltadas à alfabetização e educação de jovens e adultos, a educação do campo, a educação escolar indígena, a educação em áreas remanescentes de quilombos, a educação em direitos humanos, a educação ambiental e a educação especial; III - coordenar ações transversais de educação continuada, alfabetização, diversidade, direitos humanos, educação inclusiva e educação ambiental, visando à efetivação de políticas públicas de que trata esta Secretaria, em todos os níveis, etapas e modalidades (Brasil, 2012, p.1).

Depois da mudança das secretarias, houve outra alteração na estrutura institucional configurada pela troca do Ministro da Educação em 2012, assumido por Aloizio Mercadante, que ocupou o cargo até 2014.

A terceira faixa temporal em análise (2014 a 2016) corresponde a um momento de instabilidade política institucional da educação especial no contexto brasileiro. Tal instabilidade impactou mais a estrutura organizacional do que os marcos legais. A estrutura passou por tensões resultantes das trocas na gestão do Ministério da Educação, considerando as quatro modificações, e os três ministros diferentes que se alternaram no quadro no mesmo ano de 2015. Henrique Paim tomou posse em 2014, em menos de um ano depois foi substituído por Renato Janine Ribeiro, que foi substituído por Aloizio Mercadante. Com a mudança na presidência da República, em virtude do impeachment da Presidenta Dilma Roussef em 2016, o novo Presidente Michel Temer indicou José Mendonça Bezerra Filho ao cargo no MEC.

Em 2017, o Conselho Nacional de Educação e o Ministério da Educação lançaram um edital de contratação de consultores para formar um grupo de trabalho com o objetivo de fazer uma revisão da PNEEPEI. A partir dele foi formada a Comissão de Revisão de Diretrizes Curriculares da Educação Especial, responsável por conduzir, mediar e escrever a Minuta de alteração da Política Nacional de Educação Especial, substitutiva à PNEEPEI.

Diferentemente dos períodos anteriores, os atores envolvidos na gestão da educação especial, entre 2016 e 2019, possuíam como trajetória em comum a experiência em gestão e atendimento clínico em instituições privadas e filantrópicas. Ainda nesse período, não apenas

houve a mudança do governo, com a posse do Presidente Jair Bolsonaro, como também ocorreram duas trocas de ministros: em 2018, Michel Temer indicou Rossieli Soares da Silva, que permaneceu até o fim de seu mandato; e Jair Bolsonaro indicou Ricardo Veles Rodrigues, que no dia seguinte de sua posse extinguiu a SECADI por meio do Decreto N° 9.465 (Brasil, 2019), marcando uma profunda mudança da gestão da educação especial. No final desse período, ainda em 2019, apenas quatro meses após o último ministro ser empossado, ele foi exonerado e Abraham Weintreib foi indicado para ocupar seu lugar. Desde a atual composição do Governo Executivo Federal, a educação especial passou a ser uma competência da Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação (SEMESP)

O quadro de atores ocupantes dos cargos na estrutura organizacional durante o último período de análise é a seguinte: Ilda Ribeiro Peliz (Secretária), Patrícia Raposo (Diretora de Educação Especial), Strobel (Diretora de Políticas de Educação Bilíngue de Surdos Karin) e Fabrício Oliveira (Diretor de Modalidades Especializadas de Educação e Tradições Culturais Brasileiras).

Na cadeia de acontecimentos do contexto político e institucional, além dos marcos legais e da estrutura de gestão, são fatores relevantes para a análise da mudança da política a ocorrência e as características das *Crises internas e externas* ao subsistema da política. Diante dessa prerrogativa, de 2008 a 2019, os principais fatores que contribuíram para a instabilidade do sistema político ocorreram em virtude da redistribuição de recursos críticos para o subsistema, como, por exemplo, a reconfiguração das atribuições e financiamento das instituições privadas, filantrópicas e caritativas que se ocupavam, até a PNEEPEI de 2008, da prestação de serviços para pessoas com deficiência.

Na figura do grupo que formulou a PNEEPEI o MEC demonstrava que embora o “redimensionamento do papel das instituições não [ocorresse] apenas com o documento da nova política” era conjecturado que

as mudanças [seriam] decorrentes de fatores atrelados ao investimento (ou não) financeiro a essas instituições, pois a Federação, os estados e municípios é que financiam essas instituições, uma vez que o Estado, no passado, não assumiu, totalmente, a educação de alunos com deficiência, mas delegou às instituições. Na realidade, isto parece ser contraditório, porém, faz parte das contradições do sistema. Por sua vez, o Estado, para assumir a sua parte, deverá fazer investimento nos sistemas educacionais para torná-los inclusivos (BRASIL, 2008, p. 32)

Conforme exposto, o posicionamento do Ministério da Educação era que “as escolas especiais [teriam] de buscar novos rumos, porque o ensino especial não [era] mais substitutivo do ensino regular e todos os alunos [deveriam] estar juntos, aprendendo, segundo a capacidade de cada um, nas escolas comuns” (MEC, 2007, p. 29). Tal posicionamento manteve-se, pelo menos, até 2015. Enquanto isso, restaram os embates sobre as formas de financiamento, oferta de serviços e regulamentação das novas atribuições dessas escolas.

De um lado, havia a consolidação de um posicionamento do MEC e das instituições especializadas representadas por e ligadas a ele, que garantia a necessidade de mudança da política. Do outro, aqueles antigos atores ligados, no início da cadeia em análise ao Ministério da Educação, mas que possuem fundamentalmente uma trajetória na construção da episteme da perspectiva inclusiva.

Para o MEC e seus apoiadores, a mudança da política se justificava pela “mudança da sociedade nos últimos dez anos” e a “atualização” dela diante dos novos marcos legais. Um posicionamento importante é o da ativista Windyz que participou do processo de construção da Minuta da Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e ao Longo da Vida, que frisou sua elaboração “sem a interferência/ingerência da SECADI”.

Como já afirmei antes, a crise político-ético-econômica que afeta o país não pode ser usada como justificativa para deixar esse processo para outro momento histórico. Por isso, discordo daquels que se posicionam contra a atualização da política agora. [...] @s acadêmics presentes no CBEE/ABPEE querem e defendem amplo debate e transparência. Ok” (FERREIRA, 2018, p. 6)).

Ao mesmo tempo, a comunidade epistêmica da educação especial também se organizou em torno dessa crise, conforme revelado pela discussão entre Windyz e Monica Santos, defensora da educação na perspectiva da educação inclusiva, uma das participantes do movimento de reação contrária à mudança da política, que havia redigido a manifestação da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial.

Hoje, posto aqui, um email público da colega da UFRJ Profa. Dra Monica Pereira dos Santos, pessoa querida e que conheço há, em torno de, 20 anos... Como poderão ver, ela discorda veementemente de meu posicionamento e faz acusações e apelos à manifestação. Todavia, eu entendo que - por mais discordante que minha ‘tolice argumentativa’ - possa parecer à colega Monica, ainda assim é apenas a minha posição que tenho a ‘liberdade de expressar’, engano à parte, em um regime democrático. Bem continuo por aqui e acolho qualquer dissonância...

Cara Wyndiz e demais colegas,

Com todo respeito, preciso discordar veementemente do tom e da interpretação desqualificadora de sua postagem no Blog a respeito do manifesto da ABPEE sobre a “atualização” da PNEEEI. Não vou responder às tolices argumentativas (sim, porque científicas não foram) que vc ali postou. Farei isso academicamente, por outras vias, adequadas. Quero me referir aqui à maneira absolutamente desrespeitosa com que vc se referiu a um manifesto construído coletivamente e que, pela primeira vez em nossa história, incorporou posicionamentos de grupos de posições diferentes, e até mesmo divergentes, em Educação Especial. Um manifesto discutido ao longo de um Congresso importantíssimo que reúne e reuniu não apenas os acadêmicos, segmento do qual vc tanto se vangloria de ser parte, mas os militantes COM deficiência, portanto, pessoas muito mais autorizadas para se manifestarem a respeito da temática do que quaisquer um de nós, que somos aliados. Vc chamou a todos nós de sabotadores e de manipuladores de mentes, feitores de lavagem cerebral em uma “pobre” juventude que, na sua visão, parece, é totalmente incapaz de raciocinar por si mesma (qualquer semelhança ao Movimento Escola sem partido – ou Lei da Mordaza NÃO terá sido mera coincidência, pelo visto!!!!). Sinceramente, isto merece retratação pública!!!! Por favor, reveja seus conceitos e ações a respeito dos colegas que têm posicionamentos diferentes dos seus, se por nada, pelo menos para que não caia na contradição de fazer o mesmo que vc nos acusou de fazer: não respeitar uma opinião diferente (o que, em nosso caso, foi total inverdade). Vc se diz tão atacada em seu texto, mas não hesita em fazer o mesmo. Como parte do grupo ao qual vc tão desdenhosamente se referiu, deixo aqui, e nos espaços em que mais julgar adequado, claramente, em aberto e de público, meu total repúdio à sua atitude antiética, para dizer o mínimo. Vc foi um tanto longe demais. [...]. Com afetos, Mônica Pereira dos Santos Prof. Associada – Faculdade de Educação Programa de Pós-graduação em Educação Coordenadora do Conselho de Ética em Pesquisa/CFCH-UFRJ Diretora da DIRAC – Diretoria de Acessibilidade da UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (FERREIRA, 2018, p. 3)

Ao decorrer do período em análise houve uma audiência no qual a representante do Instituto Jo-Clemente (ex-APAE de São Paulo) demonstra o posicionamento das pessoas com deficiência e daquelas que aboliram a “instituição especial”. Para ela:

Não importa o argumento usado. Pode considerar...parece lógico, parece plausível falar aqui em flexibilidade, mas não é legal do ponto de vista jurídico mesmo. Faço parte da rede brasileira de inclusão e nós somos uma rede de organizações do Brasil inteiro e estamos muito atentos a essa tentativa de retrocesso do governo e havendo insistência nisso nós iremos a ONU porque o comentário geral da ONU sobre os direitos da pessoa com deficiência é muito claro, o direito é da criança, não é direito do pai, nem da mãe, o direito à educação inclusiva não é opcional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 11).

Em linhas gerais, as crises externas ao subsistema agiam em consonância com as mudanças na estrutura político institucional. Essas mudanças colocaram em questionamento o papel das coalizões dominantes na prestação dos serviços da educação especial, conforme exposto na categoria anterior.

Nessa dimensão, o terceiro mecanismo é utilizado para a análise de como os discursos conformam as *Estruturas de oportunidades para coalizões de interesse* atuarem em sentido à

mudança da política. Ou seja, quais são as configurações das oportunidades para a mudança da política? Nesse caso, é averiguada a forma como Ministério da Educação oferece oportunidades para os atores envolvidos no subsistema da política.

Ao tomar como exemplo a composição do Grupo de Trabalho que formulou PNEEPEI, no período de 2008 a 2010, o MEC oferecia uma estrutura de oportunidades para atores oriundos, majoritariamente, da comunidade epistêmica da política pública. De acordo com Soraia Freitas (integrante da comunidade epistêmica que formulou a Pneepei), ainda antes do lançamento da política, o MEC

“possibilitou, durante mais de um ano, um exercício participativo de contribuição de vários segmentos sociais, numa dinâmica democrática de respeitar e preservar as expectativas e as experiências dos educadores da educação especial, das entidades representativas e comprometidas com a transformação do paradigma da assistência para a inclusão escolar” (MEC, 2007, p. 32).

Nesse exercício, foram envolvidos os municípios-pólo do Programa Educação Inclusiva Direito À Diversidade (2003) e “as secretarias estaduais de educação, além das reuniões com as instituições de educação superior que aprofundaram a temática da formação inicial e continuada de professores” (MEC, 2007, p. 3). Essa conformação da estrutura de oportunidades, com maior abertura ao setor de pesquisadores e universitários e menor para as instituições especializadas e membros ligados a ela, vigorou de forma estável até meados de 2016.

No ano de 2017, o Ministério da Educação contratou consultores para compor a Comissão de Revisão de Diretrizes da Educação Especial (Brasil, 2017). Esses consultores eram ligados, majoritariamente ao mercado privado de oferta de serviços.

Gostaria que nós pudéssemos aprofundar o debate e que essa consulta pública pudesse contar com a participação de gestores, de pesquisadores, de usuários, das famílias que lidam e que precisam de um atendimento com qualidade no âmbito da educação especial” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 2)

No ano subsequente, em 2018, durante as reuniões de elaboração da política foram convidadas a participar “internamente” as secretarias e autarquias do Ministério da Educação, e, *externamente*, o Conselho Nacional de Secretários de Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o Ministério dos Direitos Humanos — MDH, e instituições representativas (FERREIRA, 2018).

Pode-se presumir que a participação de forma “externa” consolidou-se através de consultas online com “25 instituições, além de 17 especialistas de renome, participaram conosco da construção desse processo [...] abrimos um formulário de contribuição [...] do Google, [...] que também foi encaminhado aos Reitores, para que eles pudessem encaminhar aos grupos de pesquisa” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 5). Do ponto de vista da participação interna “o processo de construção da Minuta da ‘atualizada’ Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e ao Longo da Vida envolveu foram realizados, sem a interferência/ingerência da SECADI” (FERREIRA, 2018, p. 4).

Os demais segmentos sociais e pessoas envolvidas com a política tiveram a oportunidade de contribuir com a “revisão” da política de forma restrita à consulta pública que esteve disponível num prazo inferior a 30 dias. Da mesma forma, para “até 20 acadêmic@s com experiência em pesquisa, vinculad@s a várias Universidades Federais localizadas nas cinco regiões brasileiras” foi consolidada a oportunidade de enviar um parecer a ser avaliado pela “Equipe do Professor Leonardo Brandão Marques do Núcleo de Excelência em Tecnologias Sociais - NEES do Centro de Educação da Universidade Federal de Alagoas a fim de organizar, categorizar e analisar dados colhidos” (FERREIRA, 2018, p. 12).

Em geral, as estruturas de oportunidades se alternavam sincronicamente com as trocas de governo. As relações entre MEC e coalizões dominantes foi caracterizada pela abertura ou fechamento de oportunidades de participação nas esferas de formulação e definição de agenda da política.

### **5.1 Dimensão do Subsistema da política nacional de educação especial**

Por meio da Dimensão de análise do *Subsistema da política* pretende-se analisar a Hipótese 2 que sustenta essa investigação: nos momentos de estabilidade da implementação da PNEEPEI, os representantes da comunidade epistêmica (acadêmicos, pesquisadores da área) da educação especial na perspectiva da educação inclusiva eram a coalizão dominante. Nos períodos de instabilidade do contexto político institucional, o poder se altera com outra coalizão majoritária, dando lugar àqueles grupos de interesse da coalizão de defesa das instituições privadas e especializadas.

Subsistemas de políticas (*policy subsystem*) é o conceito utilizado para se referir à origem e à trajetória de atores organizados em torno de uma política. São nos subsistemas de políticas

públicas que são encontrados os padrões de organização entre os atores e os diferentes tipos de recursos que são empregados por eles em sentido à mudança da política pública. De acordo com o Modelo de Coalizões de Defesa, são os *padrões de coordenação* e as *estruturas de oportunidade* que, em consonância com os *recursos disponíveis*, podem indicar o movimento das coalizões no subsistema de políticas.

O passo inicial para compreender o subsistema da educação especial foi a codificação dos atores influentes a partir da utilização da categoria de *Set de Atores*. A identificação desses atores é apresentada no Quadro 3 a seguir.

**Quadro 3. Trajetória dos atores do subsistema de educação especial.**

ANO	ATORES	TRAJETÓRIA NO SUBSISTEMA
2008 a 2015	Fernando Haddad	Governo Federal
	Conselho Nacional de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CONADE)	Órgão colegiado
	Coordenadoria Nacional de Integração da Pessoa com Deficiência	Órgão colegiado
	Federação Nacional das APAEs	Instituição privada especializada
	Federação Nacional das Pestalozzi	Instituição privada especializada
	União Brasileira de Cegos – UBC	Instituição privada especializada
	Instituto Benjamin Constant	Instituição privada especializada
	Claudia Pereira Dutra	MEC/ SEESP Secretária de Educação Especial
	Cláudia Maffini Griboski	Diretora de Políticas de Educação Especial MEC/ SEESP Secretária de Educação Especial
	Kátia Aparecida Marangon Barbosa	Coordenadora Geral da Política Pedagógica da Educação Especial MEC/ SEESP Secretária de Educação Especial
	Denise de Oliveira Alves	Coordenadora Geral de Articulação da Política de Inclusão nos Sistemas de Ensino MEC/ SEESP Secretária de Educação Especial
	Antônio Carlos do Nascimento Osório	Professor da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS.
	Claudio Roberto Baptista	Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Doutor em Educação pela Università degli Studi di Bologna
	Denise de Souza Fleith	Professora da Universidade de Brasília- UnB. Doutora em Psicologia Educacional pela University Of Connecticut e pós-doutora pela National Academy for Gifted and Talented Youth.
	Eduardo José Manzini	Professor da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, de Marília-SP. Doutor em Psicologia pela Universidade de São Paulo – USP
	Maria Amélia Almeida	Professora da Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR. Doutora em Educação Especial pelo Programa de PhD da Vanderbilt University
	Maria Teresa Mantoan	Mantoan Professora da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Doutora em Educação pela Univeridade Estadual de Campinas.
	Rita Vieira de Figueiredo	Professora da Universidade Federal do Ceará – UFC. Doutora (PhD) em Psicopedagogia pela Université Laval (1995), Canadá. Pós-doutora em linguagem escrita e deficiência mental na Universidade de Barcelona (2005), Espanha.
Ronice Müller de Quadros	Professora da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.	

		Doutora em Linguística e Letras pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS
	Soraia Napoleão Freitas	Professora da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
	Maria do Pillar	MEC/ SEESP Secretária de Educação Especial. , Secretária da Educação Básica do MEC
	Ela Wiecko de Castilho	Subprocuradora-Geral da República e procuradora Federal dos Direitos do Cidadão
	Eduardo Barbosa	Presidente da FENAPAE
	Rafael Miranda	Assessor técnico
	Alexandre Baroni	Presidente do CONADE
	Izabel Maior	Coordenadora Geral da CORDE
	Clélia Brandão	Conselheira do Conselho Nacional de Educação
	Dilma Rousseff	Governo Federal
	Maria do Rosário Nunes	Governo Federal
	Aloizio Mercadante	Governo Federal
	Gleisi Hoffmann	Governo Federal
	Fernando Haddad	Governo Federal
	Conselheiros titulares e suplentes do CONADE	Sociedade Civil + Instituições privadas especializadas
	Delegados eleitos nas Conferências e Fóruns Estaduais dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Sociedade Civil + Instituições privadas especializadas
	Tereza Campello	Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Alexandre Rocha Santos Padilha	Ministério da Saúde
2016 a 2019	Rita Louzeiro	Orgulho Autista Brasil
	Juliana	Orgulho Autista Brasil
	Ana Gúlias	Orgulho Autista Brasil
	Viviane Guimarães	Orgulho Autista Brasil
	Cíntia Campos de Oliveira Macena	Especialista em atendimento educacional especializado para a deficiência intelectual, Comissão de Educação da Vitória Down, Coletivo Mães Eficientes Somos Nós
	Roseli Oller	Supervisora do serviço de atendimento educacional especializado do Instituto Jô Clemente, antiga APAE em São Paulo.
	Lídia Regina Limeira de Sá	Diretora de acessibilidade, mobilidade, inclusão e apoio à pessoa com deficiência da SEMED do MEC

Mara Gabrielli	Deputada (PSDB)
Ministério dos Direitos Humanos	Governo Federal
Conselho Nacional de Secretários de Educação CONSED	Órgão colegiado
União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — UNDIME	Entidade Representativa
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência — CONADE	Órgão colegiado
Rejane Dias	Governo Federal
Deputado Eduardo Barbosa	Governo Federal
Deputada Rejane Dias	Governo Federal
Nilce Costa	Secretária Executiva do Conselho Nacional de Secretários de Educação — CONSED
Maria Cecília Motta	Presidente do CONSED
Luciana Stoppa dos Santos	Presidente do Conselho Regional de Psicologia de São Paulo.
Júlio César Meireles de Freitas	Secretário de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão — SECADI, do Ministério da Educação;
Wyndiz	Ativista membro da Instituição privada especializada
Federação Down	Instituição privada especializada
Nilma Santos Fontanive	Conselho Nacional de Educação
Suely Melo de Castro Menezes	Conselho Nacional de Educação
Ivan Claudio Pereira Siqueira	Membro do Conselho Nacional de Educação, Vice-Presidente da Câmara de Educação Básica do CNE, Presidente da Câmara de Educação Básica do CNE
Patrícia Neves Raposo	Diretora de Acessibilidade, Mobilidade, Inclusão e Apoio a Pessoas com Deficiência da Secretaria de Modalidades Especializadas da Educação Especial

Fonte: elaboração própria

Na primeira coluna do quadro são elencadas as faixas temporais em análise. Na segunda, são descritos os nomes dos atores e, na terceira, são indicadas as representações ou cargos, e, em cores, as aglutinações das trajetórias desses atores, que conformam as coalizões de interesse a qual pertencem no período referido. Em azul estão os atores que possuem trajetória no campo das instituições e escolas especializadas privadas e filantrópicas e, em amarelo, aqueles que possuem em comum a trajetória na comunidade epistêmica da educação especial.

A estratégia de aglutinação dos atores em coalizões demonstra que o quadro de atores no Ministério da Educação se manteve estável até 2015, quando se alterna significativamente.

Essa alteração é contundente por conta da alternância da trajetória dos atores no MEC. No período que antecede 2015, a maioria dos atores do Ministério da Educação possuía trajetória na comunidade epistêmica da educação especial, sendo pesquisadoras, analistas, educadoras e especialistas. Essa observação ratifica uma das teses do modelo de coalizões de defesa: as coalizões se alternam no controle da agenda das políticas ao longo dos anos (CAIRNEY; WEIBLE, 2017).

Na dimensão de análise do subsistema da política, são analisados, também, os *padrões de coordenação* entre as coalizões, ou seja, a forma com que os atores e as coalizões atuam dentro do subsistema. Conquanto que as coalizões não são assumidas como homogêneas, é possível que uma mesma coalizão construa ou destrua *padrões de coordenação* entre os atores ao longo do tempo. Ao tomar os períodos de 2008 a 2010, 2011 a 2013 e os anos de 2014 e 2015, averiguou-se que a coalizão que atuava na linha de frente da formulação da política era composta por atores oriundos da comunidade epistêmica, dos partidos de esquerda e por pessoas que atuaram nos movimentos de defesa e consolidação da perspectiva da educação inclusiva nos marcos legais. Nessa época, os membros do MEC possuíam em comum uma trajetória acadêmica na área e experiência em produção científica sobre a temática com ênfase na inclusão. Foram esses atores que, diante do objetivo apresentado, se filiaram numa coalizão de interesse com certo grau de organização para estabelecer consensos visando a garantia da implementação da PNEEPEI.

Diante desse contexto, a coalizão dominante, na figura do Ministério da Educação, trabalhava em estratégias para o estabelecimento de consensos em torno do novo valor, perspectiva, ou fundamento, da política (2008). Para assegurar a implementação da política que assumia o modelo social de deficiência, a coalizão atuou no sentido de estabelecer um padrão de coordenação na forma de conformação de redes de apoiadores (*subcoalizões*). Em primeiro lugar, a necessidade do estabelecimento de consensos fez com que o Ministério convocasse procuradores dos direitos do cidadão do Ministério Público Federal para que atuassem extrajudicialmente e judicialmente em defesa da efetividade dos direitos da pessoa com deficiência e que servissem de consulta para o grupo de trabalho responsável pela publicação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008). O padrão era convocar “renomados especialistas, com operadores da educação especial, pais, familiares e a sociedade” (BRASIL, 2010, p. 8) que estivessem dispostos a

“caminhar firme na direção da plena garantia da educação inclusiva a todos os alunos para assim se cumprir o mandamento constitucional exposto no art. 205” (BRASIL, 2010, p. 6).

Com base nos discursos é possível aferir a existência de uma “tipologia” de filiação, voltada ao apoio à implementação da PNEEPEI. Havia aqueles que, embora externos ao MEC, também faziam parte da coalizão dominante (demais membros da comunidade epistêmica da educação especial). Além destes, havia aqueles atores que mesmo não sendo parte da coalizão de interesses dominante e nem do MEC, demonstravam apoio à coalizão dominante, pois “eles colocam em xeque os princípios generalistas e a escola uniformizadora, que, apesar dos avanços dos últimos anos, ainda persistem nos sistemas de educação”, como era o caso de outros movimentos sociais que não o das pessoas com deficiência:

Cabe destacar, aqui, o papel dos movimentos sociais e culturais em prol do respeito à diversidade. Os movimentos negro, quilombola, feminista, indígena, juvenil, dos trabalhadores do campo, das pessoas com deficiência, gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (GLBTTT), dos povos da floresta, dos sem-terra, das comunidades de povos tradicionais e sócio-ambientalistas são atores políticos centrais nesse processo (BRASIL, 2012, p. 72).

O padrão da filiação era simples: os atores deveriam estar dispostos não apenas a defender a perspectiva da educação inclusiva, mas a defender a reorganização do papel das instituições privadas e especializadas. Os gestores da educação especial nos estados e municípios “não [tinham] apenas direito, mas [tinham] obrigação de serem propositivos no que [era concernente] à gestão das diferentes instâncias do sistema educacional”(MEC, 2007, p. 23).

Nesse período houve uma consolidação da coalizão, que pode ter sido causada não apenas por um padrão de filiação delimitado, mas de um padrão estrito de deserção dos membros na coalizão. Com o passar dos anos a defesa pela erradicação da educação especializada exclusiva e privada passou a ter mais ênfase e com isso atores que não defendiam essa lógica se distanciavam da coalizão, embora ainda fossem membros da comunidade epistêmica da política.

“O impacto desta proposição é que o atendimento assume a função de complementar ou suplementar à escolarização e não mais substituindo esta. Sendo assim, o alunado da educação especial terá garantido seu direito à escolarização e à convivência e aprendizagem em ambientes heterogêneos” (MEC, 2007, p. 30).

Conforme exposto anteriormente, com a troca de governos e gestão no MEC em 2016, houve a alternância da coalizão dominante no subsistema da política. Como representação da

receptividade às instituições especializadas, em 2016, o Ministro recebeu um Ofício assinado pela FENAPAES, solicitando a revisão da PNEEPEI, e, de imediato, convocou reuniões com os membros signatários do documento (APAES do Brasil todo).

Em virtude da alternância das coalizões, a nova coalizão dominante estabeleceu um padrão de filiação distinto ao padrão de filiação do período anterior. Isso significa que, para tornar-se um apoiador da nova coalizão é necessário defender o atendimento educacional especializado de forma substitutiva à educação regular.

Olha, nessa política o espaço das escolas especiais, das classes especiais, das escolas bilíngues, das classes bilíngues, deixam de ser espaços olhados com maus olhos para serem considerados como alternativas porque não existe público para todos os tipos de classes, para todos os tipos de escola, então essa política vem trazer essa visão de ampliar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 11).

A primeira iniciativa para a filiação de membros oriundos dessas instituições se deu por meio da contratação deles enquanto “consultores” que compuseram o Grupo de Trabalho de revisão da política denominado Comissão de Revisão de Diretrizes e Bases da Educação Especial. Segundo Windyz, uma das defensoras da revisão da política, nos momentos em que havia a participação de atores externos à coalizão dominante era apenas “para referendar a reunião anterior, de 2016, onde, de fato, se consolidou que o AE é feito de forma distinta”. O relato a seguir demonstra o padrão de interação entre as coalizões durante a revisão da política, que indica a não abertura para filiação dessa coalizão com outras coalizões ou com atores de outras coalizões.

“Em abril fizemos reuniões interna e externa com o MEC para apresentação das linhas gerais visando à atualização da PNEEPEI. Internamente, participaram as secretarias e autarquias do Ministério da Educação, e, externamente, o Conselho Nacional de Secretários de Educação — CONSED, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação — UNDIME, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência — CONADE, o Ministério dos Direitos Humanos — MDH, e instituições representativa consulta online por formulário enviados para a as universidades e núcleos de pesquisa e depois esses consultores fizeram o trabalho de selecionar, no entanto já estava tudo consolidado.”

A terceira categoria utilizada na codificação dos discursos é a denominada *Tipologias de recursos disponíveis*, que indica quais recursos estavam à disposição das coalizões ao longo dos anos. De 2008 até 2015, a coalizão dominante pode contar com o papel de autoridade formal legal para o estabelecimento de consensos em torno da implementação da política. Além disso, até esse período, a opinião pública também estava organizada em sentido à

educação para todos, que havia se tornado um *slogan* dos últimos governos juntamente com os movimentos sociais organizados.

Ademais, a estrutura de gestão da educação especial durante esse período foi permeada por atores ocupados pela formulação de informações e feedbacks sobre a política. Isto posto, havia à disposição da coalizão dominante recursos de autoridade e de informação. Um dos recursos primordiais para que os demais recursos fossem utilizados é justamente o recurso financeiro, que estava garantido por meio de duas principais vinculações:

“Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Somos todos profissionais com um passado nessa modalidade de ensino, mas com um olhar para o seu futuro. Essa situação peculiar levou-nos a precisar exaustivamente o texto da Política, para refletir com exatidão o lugar da educação especial nos sistemas educacionais inclusivos, como esperamos que sejam os nossos.”

O Plano Viver sem Limite será custeado por: I - dotações orçamentárias da União consignadas anualmente nos orçamentos dos órgãos e entidades envolvidos na implementação do Plano, observados os limites de movimentação, de empenho e de pagamento fixados anualmente; II - recursos oriundos dos órgãos participantes do Plano Viver sem Limite que não estejam consignados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União; e III - outras fontes de recursos destinadas por Estados, Distrito Federal, Municípios, ou outras entidades públicas e privadas. exto Base da Rede Intergovernamental Iberoamericana de Cooperação Técnica – RIICOTEC e da Organização das Nações Unidas – ONU.

A partir de 2016, a coalizão dominante passou a contar com o apoio dos recursos das figuras de autoridade, como a do Ministro da Educação e demais Secretários subordinados a ele. Com isso, teve-se a oportunidade de angariar apoiadores em prol da mudança da política, o que ofertou o desenvolvimento de um recurso chamado de “mobilização de tropas”. Os acontecimentos reconstituídos indicam que, depois da implantação da Comissão de Revisão da política, os consultores passaram a mobilizar outros representantes políticos que não haviam tomado posicionamento anteriormente na época de maior estabilidade da política, aqueles atores ligados às instituições especializadas que também não possuíam abertura no governo antecessor e, por fim, aqueles atores que fazem parte da chamada comunidade epistêmica, mas que não fazem parte da coalizão que foi majoritária até 2016.

## **5.2 Dimensão das Crenças na política nacional de educação especial**

Na análise da Dimensão das Crenças são elencados elementos que correspondem à terceira hipótese específica dessa dissertação: H3. Dentre os mecanismos que explicam a

influência dos atores na mudança da política, estão a sua capacidade de mobilização de ideias sobre a temática e a forma como eles manipulam informações em sentido à mudança da política e desmantelamento de posicionamentos opostos.

Para compreender essa dimensão cognitiva do subsistema da política, as crenças das coalizões serão decantadas em crenças profundas, crenças secundárias e crenças na política. Considerando que temos duas principais coalizões que se alternam no controle da agenda da política ao longo dos anos, será realizado o exercício de reconstituição dos sistemas de crenças de cada uma delas.

De 2008 a 2015, a coalizão dominante no Ministério da Educação era composta por atores oriundos da comunidade epistêmica, e os princípios mais profundos, ou, a cola (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009), dessa coalizão era o ideal de uma educação para todos. A ideia defendida pelo MEC era que a “Educação é para todos”, sob a lógica de “assumir diferenças dentro do espaço escolar” (MEC, 2007, p. 23), isso significa que a educação deveria ser para todos num local específico: na escola regular, entendida pela coalizão como um “espaço de direito, um bem social que deve ser assegurado a todas as crianças, indistintamente” (MEC, 2007, p. 24)

Sincronicamente à defesa de qual perspectiva deveria balizar a educação especial, também fazia parte dos valores desses atores, a demarcação do papel da escola especial, com base na alegação de que elas teriam de “buscar novos rumos, porque o ensino especial não é mais substitutivo do ensino regular e todos os alunos devem estar juntos, aprendendo, segundo a capacidade de cada um, nas escolas comuns” (MEC, 2007, p. 29)

No nível secundário das crenças da coalizão dominante no período, foram codificadas expressões relativas à ideia de como a educação especial deveria ser organizada em relação ao sistema nacional de educação. Nesse caso, havia a interpretação de que a educação especial seria transversal a “todos os níveis, etapas e modalidades. Portanto, as políticas públicas [deveriam] potencializar a relação entre educação especial e comum com vistas a estruturar o acesso ao ensino regular e a disponibilização dos apoios especializados”; mais do que isso, todas as escolas deveriam incorporar a perspectiva inclusiva, “visto que não são apenas as crianças com deficiência que apresentam dificuldades para se apropriarem dos conteúdos escolares, mas também uma grande parte daquelas consideradas normais” (MEC, 2007, p. 5)

Sobre as formas específicas de transposição das crenças profundas no conteúdo da política

(crença na política) a coalizão dominante garantia o princípio de organização do atendimento educacional especializado. Em primeiro lugar, ele deveria ocorrer de forma complementar a educação na sala de aula comum e, em segundo lugar, ele não deveria ser uma competência exclusiva de profissionais ocupados com a educação especial, mas sim da comunidade escolar como um todo; sob a diretriz de que o acesso à aprendizagem “não [poderia] ser concebido como uma tarefa nem da educação especial apenas, e muito menos de um serviço da educação especial” (MEC, 2007, p. 29).

Com a alternância das coalizões em 2016, os discursos mudam significativamente. Se, antes disso, a perspectiva inclusiva era a principal referência em debate, a partir de 2016, passou a ganhar força um discurso que tensionava esse tipo de educação especial chamado de “na perspectiva inclusiva”. A ideia da diretora da Secretaria de Modalidades Especializadas da Educação pode ser sintetizada na seguinte frase: “O direito de estar em todos os lugares, que seria inclusão, não é maior que o direito de estar no melhor lugar, no lugar mais adequado para a sua potencialidade e para a sua individualidade” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 11). Ao proferir esse discurso a secretária faz referência à diretriz da “Flexibilização” sustentada pela nova política. Nesse caso, o significado de inclusão não é o de assumir uma “perspectiva inclusiva” nos sistemas de ensino, mas sim de garantir a existência de locais voltados a atender exclusivamente pessoas com deficiência. Em outras palavras, “por que não ter a opção de ter um lugar de que aqueles deficientes muito mais severos não consigam estar?” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 8).

Tal argumento dá indícios de que a educação especial deveria ser ofertada por espaços “especializados” e que a determinação sobre conceder ou não o acesso das pessoas com deficiência à escola comum inclusiva ou à escola especial deve ser feita “uma equipe multiprofissional juntamente com a família porque a educação não é apenas dever do Estado, é dever do Estado e da família” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 12) . Existe, ao mesmo tempo, uma ênfase no papel da família em decidir sobre o “melhor lugar” para a pessoa com deficiência: “eu acho que a educação inclusiva parte principalmente do voluntariado, eu querer que meu filho esteja em uma escola regular ou não. Porque a gente tem, hoje em dia, as escolas [que] não estão preparadas para receber um deficiente severo”(CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 8).

Para a coalizão que está no controle da agenda, a ideia não era formar os profissionais a partir da perspectiva inclusiva e transformar os sistemas, mas sim investir em alternativas

paralelas a ela. Essa ideia fica nítida no discurso de Viviane, quando garante que o professor não está preparado, porque “ele pouco ouve falar, no máximo [estuda] um semestre sobre os transtornos da aprendizagem, sobre as síndromes, sobre o transtorno de desenvolvimento, então a gente precisa focar um pouquinho mais isso” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 8). Ou seja, o despreparo é consequência da falta de formação sobre tipologias de deficiência e estratégias clínicas voltadas a ela. Esse tipo ideal de formação e de preparo é justamente aquele ofertado nas instituições especializadas privadas e filantrópicas.

As crenças na política de educação especial, reveladas na análise dos discursos, demonstram que a política deve ser fundamentalmente flexível. Nesse caso, as famílias escolheriam se a pessoa com deficiência seria escolarizada ou não e por quanto tempo. A avaliação do estudante seria feita com base num plano de atendimento individualizado, focado em alcançar metas e objetivos padronizados de acordo com as tipologias de deficiência de cada estudante. De acordo com os atores, a política deveria dizer “o seguinte: olha, se tem pessoas com o comprometimento muito grave que não estão aproveitando da classe comum, da classe regular, então quem sabe se a própria escola não pode criar uma classe especial. Por que não?” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 4). A observação das diretrizes e dos princípios numa totalidade garantem que, na prática, quem decidiria se a pessoa com deficiência acessaria a escola regular ou a escola especial não seria nem a família e nem a pessoa, mas sim essa equipe multiprofissional.

Na segunda categoria de análise, denominada *aprendizagem orientada para a mudança* os discursos demonstram como as informações são utilizadas pelas coalizões, dentro do subsistema, para orientar uma mudança da política. De acordo com a teoria das coalizões de defesa, ancorada na racionalidade limitada, os atores atuam em contextos que balizam o uso e a percepção das informações. Aquelas informações que prevalecerem, geralmente passam por uma cadeia na qual os maiores responsáveis pelo seu uso são os atores.

Durante a maior parte do período analisado, de 2008 a 2015, a coalizão dominante manteve como estratégia o uso dos efeitos de feedback, trabalhando com o aumento dos índices de matrículas de pessoas com deficiência nas escolas regulares, concomitante ao declínio desse número nas instituições, classes e escolas especiais, dentre outros pontos considerados como bem sucedidos ao longo da implementação da PNEEPEI. Para os atores, “os resultados [estavam] aparecendo, é importante registrar que o avanço da matrícula é

notável nas escolas comuns da rede pública e o retorno que temos dessas experiências comprova a viabilidade e a eficácia de um sistema educacional que inclui a todos” (MEC, 2007).

Da mesma forma, a coalizão utilizava de experiências bem sucedidas de outros países que adotaram a perspectiva inclusiva para seus desenhos de políticas:

“A inclusão educacional é, hoje, uma realidade balizada pela evolução dos marcos legais e declarações internacionais, onde o papel do MEC é definir uma política que estabeleça o diálogo com todos os segmentos da sociedade. Não se trata de votar uma política, mas de estabelecer um consenso em torno do que dever ser feito, do que pode ser feito e do que é direito da criança que se faça” (MEC, 2007, p.5).

“Por exemplo, nos Estados Unidos que tem uma longa história de institucionalização dessas pessoas, hoje há estados que fecharam todas as escolas especiais mantidas pelo governo e todas as crianças com deficiências, transtornos globais de desenvolvimento, superdotação/ altas habilidades são matriculadas nas escolas da rede pública de ensino de seu bairro. Outros mantiveram os vários serviços: salas de recursos, classes especiais, serviço itinerante e algumas escolas especiais.[...]. Do ponto de vista legal, o Brasil está na vanguarda em relação ao Canadá no que consiste a educação inclusiva” (MEC, 2007, p. 21).

Depois da alternância das coalizões, em 2016, os atores passaram a utilizar da aprendizagem relacionada à PNEEPEI de forma pejorativa, para assegurar que uma nova política fosse estabelecida a partir da revisão dela. A coalizão indicava a necessidade da mudança da política perante a justificativa de que a PNEEPEI era “ilegal e por isso não pode se transformar num documento num marco legal como uma portaria ou uma resolução ou um decreto como foi falado aqui. Ela não é um decreto, nem uma portaria e nem uma resolução” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 24).

Ainda, a experiência com a PNEEPEI serviu para demonstrar que os estudantes com deficiência, quando incluídos na escola regular, reforçavam a seguinte ideia:

“O mundo humano envolve um vasto sistema de cooperação. Contudo, nem todas as formas de se operar junto são aceitáveis e, como tal, merecem ser combatidas, como é o caso de um estudante estar incluído numa sala comum e ficar marginalizado, num grupo à parte, com pouca ou nenhuma atenção da professor” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 14).

Essa orientação para a mudança baseava-se na ideia de que “inclusão não é apenas estar na escola regular, inclusão é muito mais do que isso. Nós temos que trabalhar na perspectiva da inclusão plena e a inclusão plena vai muito além da inclusão no espaço escolar” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 9). Nessa lógica, as instituições especializadas mereceriam destaque como atores centrais na consolidação da nova política, já que “nós damos graças a Deus porque existem os apoios que são dados por meio das ongs, das

instituições filantrópicas, confessionais, ótimo elas têm mais é que continuar mesmo” pois “o espaço das escolas especiais, das classes especiais, das escolas bilíngues, das classes bilíngues, deixam de ser espaços olhados com maus olhos para serem considerados como alternativas porque não existe público para todos os tipos de classes, para todos os tipos de escola” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 4).

Por fim, a última categoria de análise é a *Devil Shift* que indica qual é o ponto crítico do subsistema dessa política. Isto é, quais são as questões responsáveis por influenciar os atores a destruírem a imagem e a reputação da coalizão contrária à sua?

Durante a codificação dos pontos críticos foi percebido que, até o final do ano de 2015, o papel das instituições especializadas foi o tópico que induziu o subsistema a realizar demonstrações de repúdio à coalizão oposta. A existência de dois sistemas de crenças diferentes é um fator importante no momento em que as coalizões traçam as estratégias de manutenção do seu status no subsistema (CAIRNEY; CAIRNEY, 2012).

Para a coalizão dominante desde 2008, a PNEEPEI desvelou uma realidade de “exclusão social. As famílias no passado, até por ausência do poder público, não encontraram segurança e informação necessárias para reivindicar o direito dos seus filhos à educação e aqueles que o fizeram foram considerados ousados demais” (MEC, 2007, p. 29). Esses atores acreditam que as instituições especializadas se utilizam da “qualificação clínica dos atendimentos” e à equivalem a um serviço de escolarização, mesmo que ofertada por “equipes com predominância da área de saúde e no acompanhamento e suporte dirigido ao aluno”. Além do papel da instituição especializada, também havia a preocupação em organizar a educação enquanto uma modalidade transversal de forma a consolidar “a articulação entre o ensino regular e a educação especial” (BRASIL, 2008<sup>a</sup>, p. 72). Para essa coalizão, a educação especial antes da PNEEPEI e, quando nas mãos das instituições especializadas, era “historicamente sedimentada. Ou seja, a educação especial, que na organização dos “sistemas de ensino” configurava um “sistema paralelo” e com a PNEEPEI “passa a constituir parte integrante desses “sistemas”, [...] contemplando desde a gestão no sentido mais amplo do “sistema de ensino” e da escola, até a organização da prática educacional em sala de aula” (MEC, 2007, p. 24)).

A partir de 2016 a coalizão das instituições especializadas, antes minoritária, passa a posicionar-se quanto aos pontos críticos ao subsistema quando em posição de controle da

agenda da política. Segundo os atores, a PNEEPEI indica que “tem que tá todo mundo na classe comum quando na verdade nós sabemos que muitas experiências foram feitas e as pessoas simplesmente evadiram das escolas”. Dessa forma, a diretriz da PNEEPEI, que indicava a inclusão dos alunos na escola regular, desvelaria uma insuficiência, pois ela não é capaz de atender a “todos”, “o impedimento de natureza intelectual, por exemplo, não está contemplado na política vigente” ou “aqueles que trazem disfunções, como o Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade — TDAH” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 54).

### **5.3 Contexto como fator determinante e não exclusivo**

A categorização dos discursos em dimensões de análise serviu para elucidar que, em primeiro lugar, o contexto alterna-se em momentos de estabilidade e em momentos de instabilidade. Em segundo lugar, foi possível averiguar que os atores envolvidos com a política são oriundos de duas coalizões de defesa: uma delas representada pelas instituições especializadas que querem alterar a vigente PNEEPEI e outra coalizão formada por atores defensores da manutenção da PNEEPEI, ancorados na perspectiva inclusiva. Da mesma forma, as coalizões se alternam no controle da agenda da política nos mesmos momentos em que se alteram as estruturas de gestão, fato que demonstra uma sincronicidade dos períodos de instabilidade político institucional e instabilidade no subsistema da política.

Conforme exposto, o propósito desse capítulo era de traçar o caminho da mudança da política, elencando os principais fatores causadores da formulação de um novo documento substitutivo à PNEEPEI. Como resultado, aferiu-se que os marcos legais e a estrutura de gestão da educação especial foram os principais fatores contextuais a influenciar a dinâmica dos atores na política, o qual ao passo que ofereceu condições de aproximação de uma coalizão na determinação das diretrizes, afastou outras.

O subsistema da política, composto por duas coalizões de defesa, possui padrões consolidados para a atuação das coalizões e, ao oferecer uma estrutura de oportunidades para as coalizões, também faculta uma série de recursos a depender do posicionamento da coalizão. Conclui-se que as coalizões que possuem atores ligados ao governo possuem maiores recursos à sua disposição, em virtude da posição de autoridade e de controle da agenda.

Se nesse capítulo foram exploradas as qualidades e comportamento dos fatores determinantes na dinâmica dos atores, no próximo capítulo será realizado o esforço de sistematizar, em escala de importância, quais desses fatores demonstraram-se necessários para a mudança.

## **6. A DINÂMICA DAS COALIZÕES DE DEFESA NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL**

O objetivo deste capítulo é examinar e sistematizar os resultados da análise dos discursos apresentados no capítulo anterior. A hipótese que direcionou o desenho dessa pesquisa indica que as configurações da dinâmica entre os atores envolvidos com as políticas públicas podem ser fatores explicativos para a mudança de seu conteúdo. Isto posto, foram analisadas três dimensões da *politics* com foco nas estratégias das coalizões. No decorrer do rastreamento do processo foram diagnosticados padrões de estabilidade e instabilidade entre o contexto político institucional, o subsistema da política pública e a influência do sistema de crenças dos atores envolvidos.

À primeira vista, esse diagnóstico corrobora com os pressupostos das teorias da racionalidade limitada, que indica que os fatores contextuais limitam a estratégia dos atores. No entanto, justamente pela escolha de um único caso, é possível observar com profundidade esses padrões e os meandros do processo. Nesse sentido o esforço feito a seguir é no intuito de avaliar, em termos de suficiência e de necessidade, quais categorias analíticas revelam um caminho plausível entre a causa e proposta de mudança da política.

Ao examinar o contexto empírico do objetivo de pesquisa, foi constatado que dois aspectos conformaram condições para que a política se tornasse um alvo de tensionamento e de disputas entre os atores envolvidos por e com ela. O primeiro aspecto em destaque é a centralidade do Estado na implementação da política, uma diretriz que desmonta aquela vigente durante o processo, visto que os serviços ofertados às pessoas com deficiência foram historicamente centralizados pelas instituições especializadas. Em decorrência, a segunda característica notória é a determinação de que as instituições especializadas, classes e escolas especiais não teriam mais exclusividade na oferta de serviços para pessoas com deficiência.

Se, antes de 2008, os atores envolvidos com a oferta de serviços às pessoas com deficiência, no âmbito educacional, conforme indica a literatura, eram atores ligados à caridade e filantropia (CAIADO, 2014), depois disso o quadro se alterou substancialmente. Conforme exposto no Quadro 2, a partir de 2008 até o ano de 2016, além de uma presença expressiva de atores estatais, é notória a participação da comunidade epistêmica no estabelecimento de estratégias de ação. Além disso, em sincronia com a mudança das estruturas institucionais da política, na última faixa temporal em análise, a coalizão dominante

até 2008 retoma parte das suas antigas atribuições em 2016, quando passam a controlar a agenda da política no âmbito do Ministério da Educação.

Como visto, a partir de 2016, os atores ligados à gestão da educação especial também conformam a coalizão de defesa das escolas e classes especiais. A atuação dessa coalizão é direcionada à formulação de uma proposta de alteração da PNEEPEI, divulgada em 2018 e debatida até 2019 entre os atores envolvidos. Tal proposta de alteração investe em estratégias diferentes das de 2008 e suprime as atribuições do Estado, delegando-as à família e às instituições especializadas.

Nesse estágio, parece pertinente verificar quais foram os fatores que oportunizaram o processo de mudança da política de educação especial no Brasil e estabelecer caminhos explicativos entre a dinâmica dessas duas coalizões e o sucesso em protagonizar a proposta de alteração de uma política pública. Ao empregar as categorias de análise foram verificados certos padrões na cadeia de acontecimentos em análise.

Um dos padrões é a constância do quadro de atores envolvidos com a política: eles estão organizados em duas coalizões de defesa e, em dado momento de sua trajetória, dispuseram dos mesmos recursos e atribuições em virtude da sua posição de coalizão majoritária na gestão da educação especial. Outro padrão a ser ponderado é o da combinação da instabilidade nas categorias no mesmo intervalo de tempo (2014 a 2016): instabilidade no contexto político, a mudança das coalizões na gestão da educação especial e o uso da aprendizagem orientada para a mudança. Tendo em vista que a literatura indica que os padrões antecipam parte da estratégia utilizada pelos atores para mudar a política, examinaremos de forma mais aprofundada os resultados.

O presente capítulo analítico é composto por mais três tópicos além dessa introdução e das considerações finais. No primeiro tópico são explorados os resultados que caracterizam a dimensão contextual da cadeia em análise, abrangendo desde a configuração da estrutura político institucional até as oportunidades que esta oferece às coalizões envolvidas com a política. Em segundo lugar, são apreciados os resultados sobre o comportamento dos atores no âmbito do subsistema da política, a sua coalizão de origem e os recursos que estão à sua disposição. O terceiro tópico é destinado ao exame da influência da dimensão cognitiva na ação dos atores em promoção da mudança.

## 6.1 Fato gerador da mudança: determinantes contextuais

A afirmação “o contexto importa” é uma das máximas entre os resultados de análise de políticas, principalmente daquelas ancoradas na teoria da racionalidade limitada. Nesse sentido, as variáveis utilizadas para analisar o contexto político institucional apresentam quais são as condições favoráveis à abertura de oportunidades e limitação da estratégia de ação dos atores envolvidos. No caso da PNEEPEI, essa expectativa se consolida, elencando as configurações do contexto Político Institucional no Brasil, entre 2008 a 2019, como cruciais para a deflagração da mudança.

Por esse motivo, o propósito do Quadro 4 é avaliar como os fatores contextuais se comportaram ao longo dos anos. Observe que o contexto político institucional é a dimensão responsável por apresentar condições necessárias e/ou suficientes para a mudança da política, em virtude da sua influência na configuração da estratégia de ação dos atores, seja pela ocorrência de crises ou pelas condições de oportunidade.

**Quadro 4. Contexto político-institucional brasileiro**

Contexto Político	Estrutura Político Institucional	Crises	Estrutura de Oportunidades
2008 a 2010	Instável – criação da estrutura de gestão	Instável - Pressão Internacional pela inclusão	Instável – Criação de estruturas de oportunidades em conselhos de políticas
2011 a 2013	Estável – consolidação da nova estrutura de gestão	Instável - Descontentamento das Instituições Especializadas	<b>Estável – Instâncias participativas consolidadas</b>
2014 a 2016	Instável – Impeachment, mudança da gestão.	Instável - Impeachment	Instável – Extinção das instâncias anteriores
2017 a 2019	Instável – Disputa pela gestão, mudança na estrutura	Instável - Ascensão de um novo governo	Instável – Criação de novas instâncias de participação, por meio de Editais

Elaboração própria.

A classificação feita no Quadro 4 ilustra, de forma simplificada, as faixas temporais nas quais as categorias se demonstraram instáveis ou estáveis. Com isso, depreende-se que o momento com maior estabilidade foi entre 2011 e 2013, já que, mesmo as crises sendo

constantes em toda a cadeia em análise, a estrutura de oportunidades para coalizões e a estrutura político institucional também permaneceram estáveis.

No período sucessor o quadro se inverte e as três categorias consolidam uma instabilidade simultânea. Entre 2014 e 2019 a estrutura político institucional passa por um processo de dismantelamento e reorganização de atribuições no âmbito do Ministério da Educação, a coalizão que estava no controle da agenda no período anterior se mobiliza no sentido de questionar o processo deflagrado, tudo isso em meio à uma estrutura instável de oportunidades que esteve restrita às coalizões majoritárias, exceto no período entre 2011 a 2013, quando esteve aberta a demais atores.

Além do mais, é possível aferir que o contexto, isoladamente, não oferece condições suficientes para a mudança da política, visto que condição idêntica de instabilidade também ocorreu em outra faixa temporal, na qual um movimento de consolidação estava acontecendo, embora apresentasse as mesmas condições para uma possível mudança da política. Se o fosse, a mudança poderia ter acontecido nos outros períodos de instabilidade.

Sem dúvida um dos marcos dessa agenda sobre mudanças de políticas é o conceito de janelas de oportunidades (KINGDON, 1995; MULLHER E SUREL, 2002) e que, neste caso, elucida os acontecimentos na faixa temporal entre 2014 e 2016 até o ano de 2019. Mas nesse caso, postula-se que variáveis analíticas sobre as crises, a instabilidade político institucional e a abertura para oportunidades das coalizões não são fatores suficientes para a mudança da política. Logo, se a análise feita estivesse restrita ao contexto político institucional, não seria possível, diante das categorias selecionadas, inferir que a política mudou por causa da instabilidade do contexto político institucional, mas sim por uma combinação das características do contexto, com outros fatores, explorados a seguir.

## **6.2 Constrangimento de estratégias das coalizões: determinantes do subsistema**

Com base no diagnóstico prévio, as condições contextuais se demonstraram necessárias para a deflagração do processo de mudança. Dessa forma, se coloca em evidência a necessidade de traçar um caminho explicativo sobre como os atores aproveitaram as oportunidades desse contexto. Foi demonstrado no capítulo anterior que o subsistema da Política Nacional de Educação Especial é composto durante todo o período analisado, quando não pelos mesmos atores, por atores com trajetórias idênticas. A principal diferença entre eles, como vimos, é a sua origem ancorada em duas coalizões de defesa com crenças profundas

consolidadas. Assim, os atores envolvidos com a política são ou oriundos da instituição especializada; ou da comunidade epistêmica da perspectiva da educação inclusiva.

#### **Quadro 5. Subsistema de políticas simplificado**

Subsistema	Set de Atores	Padrão de Coordenação	Recursos Disponíveis
2008 a 2010	Estável – Coalizão majoritária: perspectiva da educação inclusiva	Estável - Coalizão Coordenada	Estável : Recurso de autoridade, informação, financeiro, apoio movimentos sociais
2011 a 2013	Estável – Coalizão majoritária: perspectiva da educação inclusiva	Estável – Coalizão Coordenada	Estável : Recurso de autoridade, informação, financeiro
2014 a 2016	Instável – Inversão de coalizão majoritária: instituições especializadas	Estável - Coalizão Coordenada	Estável : Recurso de autoridade, informação, financeiro, apoio da opinião pública
2017 a 2019	Estável – Coalizão majoritária: perspectiva da educação inclusiva	Estável - Coalizão Coordenada	Estável : Recurso de autoridade, informação, financeiro, apoio da opinião pública

Elaboração própria.

O set de atores no subsistema é basicamente composto por atores que integram duas coalizões: a coalizão de defesa da perspectiva da educação inclusiva e a coalizão de defesa das instituições especiais. Portanto, entre 2008 a 2014 o subsistema passou por um período de estabilidade no qual a coalizão da perspectiva da educação inclusiva ocupou posição majoritária, detendo o controle da agenda da política através da ocupação de posições estratégicas na gestão da política.

Em 2016 ocorre a inversão das coalizões em posição de coalizão majoritária e a coalizão das instituições especializadas passa a ocupar a Secretaria da Educação Especial. Até o início de 2017 mesmo em posição de coalizão majoritária, é enfrentado um período de instabilidade no subsistema pois embora dispusessem da posição formal de autoridade, ainda estavam articulando a contratação e Conselheiros para a Revisão das Diretrizes da Educação Especial, por vias formais do Conselho Nacional de Educação. A estabilidade no Set de atores demonstra que embora o subsistema sempre tenha tido duas principais coalizões integrando o subsistema da política. Em virtude da disposição de recursos e do grau de coordenação da

coalizão das instituições especializadas, ela conquistou estabilidade no subsistema até o final da cadeia em análise.

Diante dessa explicação, pode-se presumir que a alternância das coalizões na posição de controle da agenda também foi um fator determinante para a mudança da política. A existência de padrões de coordenação consolidados nas coalizões, bem como a disposição de recursos foram dois fatores que intensificaram a estratégia da coalizão que protagonizou a mudança da política. Quando a coalizão das instituições especializadas assume o controle da agenda, passa a ter à sua disposição todos os recursos de autoridade que antes a estavam restritos à coalizão majoritária e essa combinação de fatores indica sumariamente uma viabilidade para a mudança da política.

Se no tópico anterior foi demonstrado que o contexto oportunizou as condições necessárias para a mudança da política, nesse tópico foram testemunhados fatores que aprofundaram essa oportunidade: a alternância das coalizões majoritárias, somada ao alto grau de coordenação da coalizão das instituições especializadas e a disponibilidade de recursos indicados pela literatura como fundamentais à mudança da política.. Por isso, cabe questionar, quais fatores, inseridos no contexto elucidado, num subsistema notadamente composto por duas coalizões que se invertem no controle da agenda e dos recursos do MEC, explicam a mudança da política?

Nesse sentido, no próximo tópico são abordados outros os fatores que balizam a estratégia dos atores, no âmbito do subsistema e contexto elucidado: fatores cognitivos.

### **6.3 Orientação da aprendizagem: determinantes cognitivos**

A afirmação de que as “ideias importam” é uma das outras máximas encontradas nos resultados da *policy analysis* e que foi comprovada na análise desse caso. Esses resultados fortalecem o consenso de que os esquemas normativos e cognitivos balizam os efeitos, conflitos e ações de atores envolvidos com políticas (MULLER E SUREL, 2002; FISCHER, 2003).

Na análise da Dimensão das Crenças foi observada a sincronicidade entre a influência das crenças nos discursos (que induzem à ação) dos atores, da ação estratégica do uso dos resultados da política e na insistência de consolidação de postura de oposição entre as coalizões e suas crenças na política.

De acordo com o referencial apresentado no Capítulo 3, um dos pressupostos dessa análise é a de que as crenças são responsáveis por balizar o comportamento dos atores envolvidos com as políticas. No entanto, ao mesmo tempo, foi mencionado o fato de que as ideias, isoladamente não são capazes de mudar o status quo de uma política, e por isso, se coloca o desafio da verificação de mecanismos que conectam as crenças dos atores à possibilidade de mudança de uma política. Por esse motivo, foram analisados os discursos que indicavam algum tipo de estratégia de ação dos atores, conforme observado no quadro a seguir.

**Quadro 6. Sistema de crenças simplificado**

Crenças	Sistema de Crenças	Aprendizagem	Devil Shift
2008 a 2010	Consolidado e identificável nos discursos	<b>Não mobilizada nos discursos</b>	Mobilizada nos discursos
2011 a 2013	Consolidado e identificável nos discursos	Mobilizada nos discursos	Mobilizada nos discursos
2014 a 2016	Consolidado e identificável nos discursos	Mobilizada nos discursos	Mobilizada nos discursos
2017 a 2019	Consolidado e identificável nos discursos	Mobilizada nos discursos	Mobilizada nos discursos

Elaboração própria.

Nesse primeiro eixo temporal não existia a capacidade de utilizar da aprendizagem orientada para a mudança da política vigente na época (Política de 1994), pois pouco se sabia sobre os efeitos da política na perspectiva inclusiva, a não ser pelas experiências de outros países. O principal evento dessa faixa temporal foi lançamento de uma política sustentada por um paradigma totalmente diferente ao anterior, a Pneepei. Os dados demonstram que só a partir de 2011 os atores passaram a mobilizar nos seus discursos resultados de monitoramento da Pneepei, com destaque para o aumento do índice de matrículas de pessoas com deficiência na escola. Verificou-se, também, que ao longo dos anos os atores construíram seus argumentos partindo do nível de suas crenças na política para aprofundar os pontos críticos às coalizões do subsistema da política.

O ponto colocado em ênfase pelo Quadro 5 é que mesmo que a aprendizagem orientada para a mudança não tenha sido um fator presente nos discursos dos atores em 2008, em 2014-2016 ela o foi. A coalizão de defesa das instituições especializadas lançaram mão da manipulação dos feedbacks da Pneepei para sustentar as justificativas de alteração de seu desenho, dentre eles, a flexibilização da obrigatoriedade de matrículas de pessoas com deficiência em escolas regulares de ensino.

Um dos resultados obtidos por meio da análise da dimensão das crenças, é que a coalizão das instituições especializadas fez uso de um mecanismo, que foi a aprendizagem orientada para a mudança, que acentuou a possibilidade de mudança do desenho da política. A manipulação da aprendizagem se deu através da ênfase nos problemas da Pneepei e da acentuação dos pontos críticos da coalizão da perspectiva inclusiva (dentre eles a defesa pela atribuição prioritária ao Estado pela escolarização das pessoas com deficiência).

#### **6.4 Instabilidade institucional, alternância de controle do poder de agenda e aprendizagem orientada para a mudança**

Nesse capítulo foi averiguado que as três dimensões de análise apresentaram condições propícias à mudança da política e, simbioticamente reforçaram umas às outras. Devido ao esforço realizado para a simplificação das nove categorias presente nas dimensões analíticas foi possível focalizar nas categorias que demonstraram comportamento destoante das demais e em diferentes faixas temporais, como o caso de três mecanismos: *a instabilidade do contexto político institucional*, *a alternância das coalizões em posição majoritária* e *o uso da aprendizagem orientada para a mudança*.

Com isso, admite-se que o emprego de nove categorias possibilitou traçar um caminho explicativo para a mudança da política com elementos variados, mas que, isoladamente, nenhuma das categorias explicaria a mudança da política, pelo contrário, poucas seriam colocadas em destaque. Ao passo que é verificada a interdependência dos resultados das categorias também se fortalece a ideia de que não foram mecanismos isolados que promoveram a mudança, mas a combinação dos três supramencionados.

Em suma, enquanto o contexto político institucional brasileiro apresentou condições favoráveis à mudança da política, em virtude da ascensão de um novo governo, o subsistema da política potencializaram-nas; garantida pela alternância das coalizões no controle da

agenda e pela disposição dos recursos à coalizão das instituições especializadas. Já no nível das crenças, a utilização da aprendizagem orientada para a mudança apenas por parte da coalizão das instituições especializadas, na ocasião em que esta estava no controle da agenda. foi um fator agravante da chance de mudança.

## 7. CONCLUSÕES

O objetivo dessa dissertação foi examinar os mecanismos determinantes do processo de mudança da política nacional de educação especial no Brasil e a hipótese norteadora da investigação foi que a configuração da dinâmica das coalizões de defesa poderia demonstrar tal relação de causalidade. Essa problemática enquadra a pesquisa na agenda de análise de mudança de políticas, situada no campo de públicas e informa pela teoria da racionalidade limitada.

O método de análise escolhido para a resolução do problema foi o rastreamento das condições do contexto político institucional, do subsistema da política e das crenças envolvidas no processo da mudança entre os anos 2008 a 2019. Assim, os dados secundários foram tratados, de forma qualitativa e não-experimental, pela técnica da análise de discurso.

Os resultados obtidos com essa estratégia demonstram que a hipótese apresentada se confirma, tendo em vista que a estratégia utilizada pelas coalizões das instituições especializadas e da comunidade epistêmica na perspectiva da educação inclusiva, no âmbito do subsistema da política, foram determinantes para a consolidação de uma proposta de mudança da política. Constatou-se, também, que essa dinâmica ocorre num contexto de mudança político institucional no Brasil que apresentou condições favoráveis a ela. Essa prévia do resultado coloca em evidência um importante elemento para os resultados da dissertação, que é a interdependência das dimensões analíticas, reveladas pela tendência de repetição dos resultados nas categorias analisadas, revezadas em momentos de instabilidade e estabilidade.

Além das condições contextuais favoráveis à mudança, foi observada que a configuração do subsistema da política também era suscetível a uma mudança. Duas coalizões de defesa intercalaram a posição de controle da agenda do Ministério da Educação, transformando-se em alguns momentos como coalizão majoritária e em outros estando enquanto “periférica” no subsistema. Ambas as coalizões, uma defensora da perspectiva da educação inclusiva e outra defensora da reabertura das instituições especializadas, possuíram à sua disposição um leque de recursos manipuláveis. O único ponto que se diferencia entre as estratégias das coalizões é que, quando ocorre a alternância entre coalizão majoritária e coalizão periférica durante a troca de governos em 2016 no Brasil e a coalizão das instituições especializadas assume o

controle da agenda, ela possui à sua disposição a possibilidade de utilizar elementos de feedback da Pneepei para angariar apoio à alteração de seu desenho.

Isto posto, se instaurou a busca por explicações sobre os motivos para o sucesso da estratégia de mudança da política a partir das contribuições do modelo de análise das coalizões de defesa. De acordo com a revisão bibliográfica realizada no Tópico 1.1, depreendeu-se que as causas mais prováveis para a mudança da política seriam aquelas associadas aos paradigmas que conformavam as estratégias dos atores envolvidos com a política. Esses indícios foram utilizados como uma influência das categorias de análise que ainda não haviam sido exploradas e que possivelmente apresentariam resultados que reforçam os achados das pesquisas utilizadas. Ao analisar o contexto empírico do problema de pesquisa, no Capítulo 2, foi fortalecida essa ideia ao observar que a cadeia causal era conformada pelos mesmos atores que disputavam ideias e o controle da agenda da política ao longo dos anos.

Com base em todas essas constatações, a resposta mais plausível para o problema de pesquisa e que explica a mudança da política é a combinação de três importantes fatores: instabilidade no contexto político, a mudança das coalizões na gestão da educação especial e o uso da aprendizagem orientada para a mudança.

O *contexto político institucional* apresentou condições necessárias à mudança de políticas (conforme referencial teórico do Capítulo 4) e favoráveis à mudança da política em questão (conforme resultados observados no Capítulo 2). Nesse contexto, verificou-se a ocorrência permanente de crises durante toda a cadeia analisada, fato que se dava por conta do dissenso entre as coalizões do subsistema na forma de operação da educação para pessoas com deficiência. Mesmo com três categorias focalizadas na análise do contexto, os resultados encontrados não oferecem explicações suficientes sobre o processo entre a ocorrência momentos sincronicamente instáveis e a mudança da política, visto que a instabilidade nas categorias contextuais ocorrem ao longo de quase toda a cadeia analisada e, mesmo assim, a proposta de mudança da política se consolida apenas no final de 2018.

Na análise do *subsistema* da política, também se consolida um padrão de comportamento nas categorias, mas, diferentemente do contexto, demonstra uma discrepância a ser ponderada. Um dos padrões é a constância do quadro de atores envolvidos com a política, visto que os atores eram integrantes de duas coalizões de defesa. Esse padrão é quebrado em

2014-2016 quando, embora o quadro de atores permaneça o mesmo no subsistema, eles se alternam em posição de coalizão majoritária e coalizão “periférica” no controle da agenda. Embora exista essa alteração da coalizão majoritária, os atores angariam os mesmos recursos antes disponíveis, promovendo a manutenção do padrão no subsistema.

Na análise do *sistema de crenças* das coalizões foi averiguado que a estratégia de utilização da aprendizagem orientada para a mudança foi um dos fatores determinantes para o sucesso da coalizão majoritária em 2016 (instituições especializadas) em iniciar a mudança da política. Da mesma forma, embora o sistema de crenças tenha se demonstrado influente em todos os discursos analisados ao longo dos anos, apenas em 2016 foi um fator decisivo para construir a ideia de necessidade de alteração da política e de alteração do paradigma da política.

A referida estratégia analítica também oportunizou um leque de fragilidades aos resultados obtidos. Uma delas é o fator quase tautológico da vertente de análise discursiva de crenças e das limitações de seus métodos, conforme apontado nas pesquisas do campo (Ver Capítulo 3) e ao qual a presente pesquisa incorreu, tendo em vista que muitas das categorias estão simbioticamente conectadas umas às outras. Essa interdependência demonstra um desafio ao estabelecimento de uma análise processual, pois não se sabe onde se inicia a influência de um mecanismo e termina a de outro. Outra fragilidade é decorrente da escolha de se rastrear o processo de um caso isolado, impossibilitando a interpelação generalizada dos resultados a outros contextos e restringindo sua contribuição ao campo da educação especial e/ou daqueles interessados nos modelos de análise de políticas ancorados na racionalidade limitada.

Finalmente, considera-se que os resultados da dissertação demonstram que as dimensões contextuais e ideacionais são notadamente influentes para mudanças nas políticas públicas, todavia, não são suficientes no estabelecimento de relações de causalidade. Por isso, no que tange à contribuição para a agenda de análise da mudança das políticas, encoraja-se que a influência das dimensões contextual e cognitiva seja assumida enquanto um pressuposto e não mais o fim da análise de políticas públicas.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA, Claudio Roberto. Política pública , Educação Especial e escolarização no Brasil. [s. l.], p. 0–1, 2019.

BARCELOS, Márcio. **Ideias, agendas e políticas públicas: um estudo sobre a área de biocombustíveis no Brasil.** 2015a. [s. l.], 2015.

BARCELOS, Márcio. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. **1º Seminário Internacional de Ciência Política - UFRGS**, [s. l.], 2015. b.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** [s.l: s.n.]. v. 22 Disponível em: <[http://books.google.com/books?id=AFpxPgAACAAJ%5Cnhttp://cliente.argo.com.br/~mgos/analise\\_de\\_conteudo\\_moraes.html#\\_ftn1](http://books.google.com/books?id=AFpxPgAACAAJ%5Cnhttp://cliente.argo.com.br/~mgos/analise_de_conteudo_moraes.html#_ftn1)>

BAUER, Martin W. ANALISE DE CONTEUDO CIASSICA: UMA REVISAO. In: **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um manual prático.** [s.l: s.n.]. p. 189–218.

BRASIL. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. **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.**, [s. l.], 2007.

BRASIL. **DECRETO 694909.pdf**Decreto N° 6949 de 25 de agossto de 2009., 2009.

BRASIL. **III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.** [s.l: s.n.].

BRASIL, MEC. Conferência Nacional da Educação Básica. [s. l.], p. 1–118, 2008. a.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Inclusão - Revista da Educação Especial. **Inclusão - Revista da Educação Especial**, [s. l.], v. V. 4, n. N. 1, p. 1–67, 2008. b.

BRASIL, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. **Marcos Político-Legais da Educação Especial.** [s.l: s.n.].

BRASIL, Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida.** [s.l: s.n.].

CAIADO, K. R. M.; DE LAPLANE, A. L. F. The inclusive education program: The right to diversity - An analysis from the point of view of administrators of a hub municipality | Programa Educação inclusiva: Direito á diversidade - Uma análise a partir da visão de gestores de um município-polo. **Educacao e Pesquisa**, [s. l.], v. 35, n. 2, p. 303–315, 2009.

CAIADO, Katia Regina Moreno; JESUS, Denise Meyrelles De; BAPTISTA, Claudio

Roberto. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva em diferentes municípios. **Cadernos CEDES**, [s. l.], v. 38, n. 106, p. 261–265, 2018.

CAIRNEY, Paul; CAIRNEY, Paul. **The Advocacy Coalition Framework**. [s.l: s.n.].

CAIRNEY, Paul; JONES, Michael D. Kingdon ' s Multiple Streams Approach : What Is the Empirical Impact of this Universal Theory ? [s. l.], v. 44, n. 1, p. 37–58, 2016.

CAIRNEY, Paul; WEIBLE, Christopher M. of choice , multiple theories of context , and basic and applied analysis. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 50, n. 4, p. 619–627, 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Educação Especial: Modelos e Perspectivas**. [s.l: s.n.]

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Análise de políticas públicas : da técnica às ideias Public policy analysis : **Revista Agenda Política**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 239–258, 2015.

CARLOS, Paulo. Política de Biodiversidade e Florestas no Brasil e Coalizões de Defesa. [s. l.], p. 1–17, 2006.

CARTER, David P.; WEIBLE, Christopher M. Integrating core concepts from the institutional analysis and development framework for the systematic analysis of policy designs : An illustration from the US National Organic Program regulation. [s. l.], 2016.

CEREZUELA, Cristina. Centro De Ciências Humanas , Letras E Artes Programa De Pós-Graduação Em Educação Área De Concentração : Educação Política Nacional De Educação Inclusiva : Um Estudo Sobre Sua Efetivação Nas Cinco Regiões Brasileiras Política Nacional De Educação Inclusiv. [s. l.], 2016.

CHECKEL, Jeffrey T. Tracing causal mechanisms. **International Studies Review**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 362–370, 2006.

COLLIER, David. Understanding process tracing. **PS - Political Science and Politics**, [s. l.], v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, [s. l.], 2012.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ARAÚJO, Carmem E. Leitão. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3328/1/Livro\\_Process tracing.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3328/1/Livro_Process%20tracing.pdf)>

DINIZ, Débora. **O que é deficiência**. Coleção Pr ed. São Paulo.

FERREIRA, Windyz Brazão. **Blog Pnee 2018**. 2018.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, [s. l.], n. 21, 2009.

GILL, Rosalind. *Análise de Discurso*. [s. l.], p. 244–270, 2005.

GRZYMALA-BUSSE, Anna. **Time will tell? temporality and the analysis of causal mechanisms and processes**. [s.l: s.n.]. v. 44

HALL, Peter A. Systematic process analysis: when and how to use it. **European Management Review**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 24–31, 2006.

HEDSTRÖM, Peter; YLIKOSKI, Petri. Causal mechanisms in the social sciences. **Annual Review of Sociology**, [s. l.], v. 36, p. 49–67, 2010.

HEIJDEN, Jeroen Van Der; KUHLMANN, Johanna. Studying Incremental Institutional Change : A Systematic and Critical Meta-Review of the Literature from 2005 to 2015. [s. l.], v. 45, n. 3, p. 535–554, 2017.

JESUS, Denise Meyrelles De; BARRETO, Maria Aparecida Santos Corrêa; GONÇALVES, Agda Felipe da Silva. A formação do professor olhada no/pelo GT-15 - educação especial da anped: desvelando pistas. **Revista Brasileira de Educação Especial**, [s. l.], v. 17, n. spe1, p. 77–92, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-65382011000400007&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382011000400007&lng=pt&tlng=pt)>

JOHN, Peter. Theories of policy change and variation reconsidered: a prospectus for the political economy of public policy. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 1–16, 2018.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. Percursos da constituição de uma política brasileira de educação especial inclusiva. **Revista Brasileira de Educação Especial**, [s. l.], v. 17, n. spe1, p. 41–58, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-65382011000400005&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382011000400005&lng=pt&tlng=pt)>

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. a Formação De Professores Para a Educação Inclusiva E Os Possíveis Impactos Na Escolarização De Alunos Com Deficiências. **Cadernos CEDES**, [s. l.], v. 34, n. 93, p. 207–224, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622014000200207&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622014000200207&lng=pt&tlng=pt)>

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**, [s. l.], v. 45, p. 0–1, 2019.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry**. [s.l: s.n.].

KINGDON, John. Como Chega a Hora de Uma Idéia? **Políticas Públicas Coletânea Vol. 1**, [s. l.], v. 1, n. 1995, p. 219–224, 1995.

KUHNEN, Roseli Terezinha. A Concepção de Deficiência na Política de Educação Especial Brasileira (1973-2016). **Revista Brasileira de Educação Especial**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 329–334, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-65382017000300329&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-65382017000300329&lng=pt&tlng=pt)>

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**. [s.l: s.n.]. v. 1

MAHONEY, James;; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power**. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2009.

MAHONEY, James; GOERTZ, Gary. A Tale of Two Cultures : Contrasting Quantitative and Qualitative Research. [s. l.], n. 0093754, p. 227–249, 2006.

MANZINI, Eduardo José. Política de educação especial: considerações sobre público-alvo, formação de professores e financiamento. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, [s. l.], v. 22, n. esp2, p. 810–824, 2018.

MEC. Aprender e conviver na diversidade. **Inclusão: Revista da Educação Especial**, [s. l.], 2007.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. [s.l.] : Educat, 2002. a.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. [s.l: s.n.].

NEVES, Libéria Rodrigues; RAHME, Mônica Maria Farid; FERREIRA, Carla Mercês da Rocha Jatobá. Política de Educação Especial e os Desafios de uma Perspectiva Inclusiva. **Educação & Realidade**, [s. l.], v. 44, n. 1, p. 1–21, 2019.

PETERS, Guy; ZITTOUN, Philippe. **Contemporary Approaches to Public Policy B . Guy Peters and International Series on Public Policy**. [s.l: s.n.].

PIERCE, Jonathan J. et al. There and Back Again : A Tale of the Advocacy Coalition Framework. [s. l.], v. 45, n. 1999, p. 13–46, 2017.

PIRES, Roberto Organizador; LOTTA, Gabriela Organizadora; DE OLIVEIRA, Elias. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. [s.l: s.n.].

REARDON, Louise. This paper is a draft: Please do not cite without the author ' s permission. [s. l.], n. September, p. 6–9, 2017.

REZENDE, Flávio da Cunha. Estudos De Caso Na Ciência Política Comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s. l.], n. n° 6, p. 297–337, 2011.

ROBINSON, Scott E.; ELLER, Warren S. Participation in Policy Streams : Testing the Separation of Problems and Solutions in Subnational. [s. l.], v. 38, n. 2, 2010.

SABATIER, Paul A. Teorías del proceso de las políticas públicas. [s. l.], p. 378, 2010.

SÁTYRO, NATALIA, REIS, Bruno P. W. Reflexões sobre a Produção de Inferências Indutivas Válidas em Ciências Reflexões sobre a produção de inferências indutivas válidas em Ciências Sociais. **Teoria e Sociedade**, [s. l.], v. 22, n. December, p. 13–39, 2014.

SECCHI, Leonardo. Introdução: percebendo as políticas públicas. In: **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. [s.l: s.n.].

SILVA, Lázara Cristina Da; SOUZA, Vilma Aparecida De; FALEIRO, Wender. Uma década da política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, [s. l.], v. 22, n. esp2, p. 732–747, 2018.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **SOCIOLOGIAS**, [s. l.], v. 16, p. 20–45, 2006.

STEFFEN, Mariana Willmersdorf. 濟無No Title No Title. 2017. [s. l.], 2017.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction : Institutional Change in Advanced Political Economies. **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**, [s. l.], p. 1–39, 2005.

ULLRICH, Wladimir Brasil. Política de Educação Especial: sobre ambivalência, tensão e indeterminação. **Educação & Realidade**, [s. l.], v. 44, n. 1, p. 1–15, 2019.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A.; MCQUEEN, Kelly. Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. **Policy Studies Journal**, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 121–140, 2009.

WILDER, Matt. Comparative Public Policy : Origins , Themes , New Directions. [s. l.], v. 45, p. 47–66, 2017.

WU, Xun ;.; RAMESH, M. **Guia de Políticas Públicas** : [s.l: s.n.].

## 9. ANEXOS

### 1. Lista de documentos usados como fonte da análise

<b>ANO</b>	<b>TIPO</b>	<b>TÍTULO</b>
2008	Documento de Trabalho	Conferência Nacional da Educação Básica
2008	Revista	Inclusão - Revista de Educação Especial
2010	Marco legal	Marcos Políticos-Legais da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva
2011	Marco legal	Plano Viver Sem Limites
2012	Documento de Trabalho	III Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
2015	Marco legal	Plano Nacional de Educação 2014-2024
2016	Marco Legal	4ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
2018	Impressão de página online (Blog)	Blog Windyz Brandão sobre PNEE
2018	Documento de Trabalho	Atualização da Política Nacional de Educação Especial
2018	Documento de Trabalho	Debate Política Nacional de Educação Especial na Câmara dos Deputados
2018	Documento de Trabalho	Política Nacional de Educação Especial: equitativa, inclusiva e ao longo da vida
2019	Documento de Trabalho	Educação Especial: Modelos e Perspectivas
2019	Impressão de página online (Blog)	Blog Windyz Brandão sobre PNEE