



[Atribuição BB CY 4.0](#)

Recomposição da agenda da educação especial inclusiva: rupturas e permanências

Luana Adriano Araújo, UFRJ¹

Resumo

Neste trabalho, analisa-se o processo de fragmentação e reinstitucionalização da agenda da educação especial inclusiva entre 2019 e 2025, tomando a extinção e a recomposição da SECADI como eixo de leitura das tensões contemporâneas no campo da inclusão escolar de pessoas com deficiência. A partir de abordagem jurídico-política crítica e documental, sustenta-se que a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (instituída pelo Decreto nº 12.686/2025) constitui tentativa de reconstrução de capacidades estatais inclusivas em um terreno previamente reorganizado pela ofensiva segregadora da Política Nacional de Educação Especial de 2020 (Decreto nº 10.502/2020) e por seus efeitos discursivos. O artigo demonstra, ainda, que a reação parlamentar e social à nova política revela a permanência de um movimento pendular na educação especial brasileira, a partir do qual avanços normativos são continuamente desafiados por forças aliadas à manutenção de circuitos segregados de ensino.

Palavras-chave

Educação Especial; Pessoas com Deficiência; Direito à Educação; Políticas Educacionais

¹ Professora de Direito do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), atuando no Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social (GPDES). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRJ, em cotutela com a Westfälische Wilhelms-Universität (WWU). Membro da Comissão Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva do Ministério da Educação (CNEEPEI/MEC). Codiretora jurídica da ABRAÇA - Associação Brasileira para Ação por Direitos das Pessoas Autistas. Integrante da Rede Traduzir-se: Autismo em Primeira Pessoa na Prática Acadêmica. Membro do Grupo de Pesquisa Deficiência, Sociedade e Cultura. Atualmente, está em estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

Rebuilding the inclusive special education agenda: ruptures and continuities

Abstract

This article analyzes the process of fragmentation and reinstitutionalization of the inclusive special education agenda between 2019 and 2025, taking the dismantling and reconstitution of SECADI as an analytical axis for understanding contemporary tensions in the field of school inclusion of persons with disabilities. Based on a critical legal-political and documentary approach, it argues that the National Policy on Inclusive Special Education (established by Decree nº 12.686/2025), constitutes an attempt to rebuild inclusive state capacities in a terrain previously reorganized by the segregationist offensive of the 2020 National Policy on Special Education (Decree nº. 10.502/2020), and by its discursive effects. The article further demonstrates that the parliamentary and social reaction to the new policy reveals the persistence of a pendular dynamic in Brazilian special education, within which normative advances are continually challenged by forces aligned with the maintenance of segregated schooling arrangements.

Keywords

Special Education; Persons with Disabilities; Right to Education; Educational Policies.

Recebido em: 09/07/2026
Aprovado em: 12/08/2026

Introdução

A nova Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI/2025 - Decreto nº 12.686/2025) inscreve-se em um processo em curso de recomposição da agenda inclusiva no governo federal face às investidas político-jurídicas voltadas para reforçar o paradigma segregador, tais como a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida (PNEE/2020 – Decreto nº 10.502/2020) e o Parecer CNE/CP nº 50/2023. O cenário político de sua entrada em vigor é de rupturas institucionais, normativas e discursivas que, desde meados da década de 2010, questionam a centralidade da classe comum. Portanto, a nova política não nasce de uma reconstrução pacífica, mas em uma arena de disputas acumuladas sobre o sentido da “inclusão”.

O ciclo regressivo que antecede a PNEEI/2025 teve como uma de suas expressões institucionais mais relevantes a extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) pelo Decreto nº 9.665/2019, no chamado “revogação” promovido no início do governo Bolsonaro. A supressão da secretaria fragmentou uma arquitetura intersetorial que articulava diversidade, desigualdade, inclusão e direitos humanos no interior do Ministério da Educação (MEC). No campo da educação especial, esse rearranjo abriu espaço para uma condução setorializada da agenda, posteriormente condensada na PNEE/2020. Embora sua eficácia tenha sido suspensa pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 6.590 e tenha, posteriormente, sido revogada pelo Decreto nº 11.370/2023 – no “revogação” de recomposição da agenda das políticas sociais iniciado no governo Lula –, a PNEE/2020 produziu efeitos materiais e discursivos que excedem sua curta vigência formal.

Diante disso, este escrito busca analisar político-institucionalmente o período de retrocessos que antecedeu a PNEEI/2025, o qual teve como marco a extinção da estrutura responsável por conduzir a execução da agenda da educação especial. Em virtude do delineamento da correlação de forças que condicionam o campo da estruturação da educação especial, o artigo investiga como a PNEEI/2025 reflete esse duplo movimento: o esforço de recomposição da agenda e a permanência das contendas históricas. A reinstitucionalização da SECADI, a construção de uma nova política unificada em documento normativo e a reação às pressões parlamentares e sociais configuram-se, assim, como momentos de um processo coerente com as linhas de continuidade da articulação de antagonismos

que tem conformado os interesses relativos à educação de pessoas com deficiência. Por este motivo, a PNEEI/2025 pode ser qualificada como uma tentativa de reconstruir capacidades estatais inclusivas em um terreno já reorganizado pela ofensiva segregadora. É nesse horizonte que devem ser compreendidas a recomposição da SECADI em 2023, a atuação da Diretoria de Políticas de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (DIPEPI), a retomada de ações de formação, a constituição de espaços participativos, a elaboração de diretrizes para o profissional de apoio escolar e, por fim, a edição da PNEEI/2025.

Metodologicamente, o artigo realiza uma análise jurídico-política crítica de decretos, portarias, pareceres, projetos de decreto legislativo, documentos oficiais, manifestações públicas de agentes estatais e posicionamentos de organizações da sociedade civil, em diálogo com a literatura crítica sobre educação especial, deficiência, neoliberalismo e políticas educacionais. Nesse sentido, o escrito se reparte em dois momentos: em um deles, se mapeia o desmonte da SECADI como um evento de desmobilização da agenda da educação especial que se prolonga para além de sua reinstitucionalização em 2023; e, em seguida, analisa-se a reconstrução parcial da estrutura institucional entre 2023 e 2025, fechando com a PNEEI/2025 e a reação legislativa que forçou sua mudança pelo Decreto nº 12.773/2025. Sustenta-se que a PNEEI/2025 é uma política de reconstrução em terreno instável. Seus objetivos inclusivos convivem com concessões e recuos que expõem os limites da atuação estatal diante de uma ofensiva conservadora e da austeridade fiscal. A alteração imediata de seu texto pelo Decreto nº 12.773/2025 reafirma o movimento pendular da educação especial no Brasil: sempre que o Estado tenta fixar a matrícula compulsória na escola comum, forças políticas reagem para manter arranjos segregados.

Rupturas institucionais e permanências regressivas na educação especial

A desestruturação do principal órgão responsável pela política de educação especial na perspectiva inclusiva ocorreu com a edição do Decreto nº 9.665/2019, que extinguiu a SECADI e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) – responsável pela articulação do Plano Nacional de Educação. O decreto promoveu um remanejamento de cargos em comissão e funções de confiança, resultando na demissão e exoneração automática de quem ocupava os postos

extintos. Na época, a mudança foi antecipada pelo próprio Presidente da República na rede social X (antigo Twitter). Ele declarou que o então ministro Ricardo Vélez Rodríguez – que seria demitido após três meses no cargo – iria desmantelar a secretaria de diversidade para criar a pasta de alfabetização, com o objetivo de “formar cidadãos preparados para o mercado de trabalho. O foco oposto de governos anteriores, que propositalmente investiam na formação de mentes escravas das ideias de dominação socialista” (UOL, 2019). No lugar da SECADI, o governo instituiu a Secretaria de Modalidades Especializadas (SEMESP), voltada para educação especial, educação bilíngue de surdos, educação do campo, indígena, quilombola e “tradições culturais brasileiras” (art. 33, I, do Decreto nº 9.665/2019), sob o comando inicial de Bernardo Goytacazes de Araújo. Paralelamente, foi criada a Secretaria de Alfabetização (SEALF), chefiada por Carlos Nadalim.

Sob a gestão da SEALF, a agenda da alfabetização foi reestruturada por meio da Política Nacional de Alfabetização (PNA), criada pelo Decreto nº 9.765/2019, e operacionalizada por programas como Tempo de Aprender, Conta pra Mim, Alfabetização Baseada na Ciência e GraphoGame. Essa mudança de rumo gerou duras críticas de especialistas da área. Mortatti (2019, p. 29), e.g., definiu a PNA como uma “guinada” ideometodológica “para trás e pela direita”, enquanto Moraes (2019) contestou seu caráter impositivo e a redução do processo de alfabetização ao método fônico. Analisando o Programa Tempo de Aprender, Nogueira e Lapuente (2021) apontam que, embora a formação oferecida pelo MEC se apoiasse na ciência cognitiva da leitura e na neurociência, o resultado foi uma abordagem reducionista, centralizada no método fônico. Segundo os autores, o modelo organizava o aprendizado em etapas rígidas e materiais predeterminados, ignorando as dimensões sociais e culturais dos estudantes.

O principal resultado da atuação da SEMESP foi o Decreto nº 10.502/2020. Embora tenha tido uma vigência formal curta, sua importância política vai muito além do tempo em que esteve em vigor. A PNEE/2020 formalizou juridicamente a tentativa de reorganizar a educação especial a partir de uma retórica baseada na “escolha da família”, na “adequação individual” de acordo com as “necessidades individuais” e na pluralidade de espaços, legitimando-se a existência de espaços segregados sob a égide da ideia de melhor serviço educacional. Essa proposta, reforçada por declarações públicas de integrantes do governo federal, expôs o imaginário político da gestão e promoveu

um redimensionamento lexical do conceito de “inclusão”. Os efeitos dessa disputa discursiva ainda reverberam, pois o conteúdo do decreto serviu para reativar a defesa de ambientes segregados sob o argumento do cuidado educacional.

Essa reativação discursiva também atravessou debates posteriores, como o Parecer CNE/CP nº 50/2023, voltado à educação de estudantes autistas. A controvérsia em torno de sua primeira versão, marcada pela centralidade do PEI, de protocolos de conduta e de práticas “baseadas em evidências”, mostrou que a revogação da PNEE/2020 não desatou a tensão entre modelo social da deficiência e individualização pedagógica. Contudo, o “decreto da exclusão” – como ficou conhecido por setores da sociedade civil (Nota Conjunta, 2020) – não inaugurou um paradigma segregador, uma vez que a separação nunca deixou de operar na realidade escolar. No ciclo aberto pela PNEE/2020, esse conflito não foi criado ou recriado, passando apenas a se manifestar de forma mais direta. Esse fenômeno mimetiza o que tem ocorrido em outras pautas de direitos e igualdade, nas quais antagonismos antes mediados por concessões e termos vagos na lei transformam-se em projetos políticos explícitos de retrocesso institucional.

Atuação da SECADI, construção da política e reação

Nesse cenário de fragmentação administrativa e sob o impacto do legado discursivo da PNEE/2020, o novo governo federal extinguiu a política do governo anterior pelo Decreto nº 11.370/2023 e recompôs a estrutura do MEC, recriando a SECADI (art. 33 do Decreto nº 11.342/2023). O principal desafio passou a ser a recuperação das capacidades institucionais desmanteladas nos anos anteriores. Para isso, o órgão precisava retomar funções essenciais como a coordenação federativa, a cooperação técnica e financeira, a articulação intersetorial, a participação social e a formulação de diretrizes pedagógicas. Essa necessidade de regulamentação ficava evidente pelo “deserto” regulamentar e orientativo que se instalou na área após 2016². A estrutura necessária para o cumprimento dessas funções foi reforçada pelo Decreto nº 12.003/2024, que atribuiu à SECADI a competência de coordenar políticas voltadas à equidade, propor melhorias no

² Um reflexo disso é que o documento oficial de “Orientações para a implementação da Política de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva”, publicado pelo MEC em 2016, permaneceu anos sem qualquer atualização ou detalhamento de execução, acompanhando a escassez de recursos destinada à pauta.

financiamento da educação básica – com foco no Fundeb – e atuar no enfrentamento à violência escolar (art. 33). Posteriormente, o Decreto nº 12.769/2025 consolidou o órgão na estrutura regimental do MEC, organizando-o em seis diretorias, entre as quais a Diretoria de Políticas de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (DIPEPI), preservando suas atribuições originais (art. 41)³.

Embora a DIPEPI atue em frentes diversas – que incluem o apoio técnico-financeiro às redes de ensino para a instalação de Salas de Recursos Multifuncionais (SRMs), o repasse de verbas via PDDE, a formulação dos Cadernos Pedagógicos da PNEEI/2025, intervenções no Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e a colaboração no Guia de Implementação Inclusiva da Avaliação Contínua da Aprendizagem –, a análise que segue concentra-se em três eixos centrais, fundamentais para compreender os embates institucionais que moldaram a elaboração da PNEEI/2025: as ações de formação, a regulamentação do profissional de apoio escolar e a estrutura de participação social.

No exercício de sua atribuição formativa, a DIPEPI implementou como uma de suas principais ações a RENAFOR Educação Especial. Voltada à qualificação de profissionais da rede pública, a iniciativa financiou 230 cursos – nas modalidades presencial, semipresencial e a distância – por meio de parcerias com 61 instituições de ensino superior. Com um investimento superior a R\$ 74 milhões, a ação registrou 114.577 matrículas (Brasil, 2026, em resposta ao Requerimento de Informação nº 793/2026 da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência). O MEC lançou, ainda, em outubro de 2024 o Curso de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (EaD, 120h). Apesar de prever uma meta total de 1,25 milhão de vagas, o lote inicial de 250 mil vagas teve apenas 89 mil preenchidas (Secretaria Especial de Assuntos Parlamentares, 2025). Em paralelo, foram firmadas parcerias com universidades federais para formações voltadas ao atendimento de estudantes neurodivergentes. Entre elas, destacam-se os cursos Transtorno do Espectro Autista e Deficiência Intelectual: saberes e práticas educacionais inclusivas (UFU, EaD, 180h, 650 vagas) e Educação Inclusiva para alunos com Transtorno do Espectro Autista (UFPeI,

³ Em 2023, a secretaria havia sido recriada com cinco diretorias, unificando as políticas de educação do campo e de educação indígena (Decreto nº 11.342/2023). O Decreto nº 12.003/2024 desmembrou essa estrutura, vinculando a educação ambiental à Diretoria de Políticas de Educação do Campo e criando uma diretoria autônoma para a Educação Escolar Indígena – desenho que foi mantido pelo Decreto nº 12.769/2025.

EaD, 180h, 650 vagas), ambos detalhados pelo MEC em 2025 em resposta ao Requerimento de Informação nº 23/2025, de iniciativa da deputada Chris Tonietto (Brasil, 2025).

Para além dos dados quantitativos, a centralidade conferida à urgência da formação docente levanta questionamentos políticos, especialmente pelo peso que transfere a profissionais submetidos a regimes de trabalho precarizados. Como ponderam Orlando et al. (2025, p. 8), “o investimento em formação de professores deve ser celebrado se contribuir para a criação de espaços de luta e resistência, onde os alunos possam se apropriar dos conhecimentos produzidos pela sociedade”. Também merece atenção crítica a forte prevalência do ensino a distância nas políticas de qualificação da área – formato que hoje se estende desde as licenciaturas até a formação continuada –, comumente justificada pela necessidade de atender em larga escala à demanda por profissionais (Michels, 2025; Evangelista; Seki; Souza, 2019). Esses desafios estruturais devem balizar a implementação dos Centros de Referência em Formação Continuada e em Serviço (CEFORCS), previstos para os 26 estados e o Distrito Federal. A partir de 2026, essas estruturas herdam a responsabilidade direta pela execução das políticas formativas, cabendo-lhes mapear as demandas locais em Educação Especial Inclusiva e articular a cooperação interfederativa no planejamento e na oferta dos cursos (art. 19, I e III, da Portaria MEC nº 421/2026).

Mencione-se, ainda, como ação de relevância, a criação do grupo de trabalho encarregado de subsidiar a elaboração das Diretrizes Nacionais para o Profissional de Apoio Escolar (Portaria SECADI/MEC nº 41/2024). O grupo produziu um relatório final com orientações para os sistemas de ensino sobre como avaliar a necessidade desse serviço, organizar sua oferta, definir atribuições e estruturar a formação inicial e continuada (SECADI, 2025). O relatório estabelece que “o trabalho exercido pelo/a profissional de apoio escolar faz-se necessário quando os cuidados já disponibilizados na comunidade escolar não são suficientes para atender às situações constituídas pelas barreiras vividas pelos/as educandos/as com deficiência” (SECADI, 2025, p. 13). Além disso, o documento sistematizou um levantamento feito junto às redes de ensino, que obteve 2.012 respostas, e analisou os projetos de lei em tramitação na área,

evidenciando a forte dispersão normativa e terminológica que marca a oferta do apoio escolar no país (SECADI, 2025)⁴.

A reformulação da SECADI reflete-se, igualmente, na estruturação de instâncias participativas. Em maio de 2023, o Ministério da Educação instituiu nove comissões técnicas de caráter consultivo e de assessoramento. Entre elas, destaca-se a Comissão Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (CNEEPEI), criada pela Portaria MEC nº 996/2023 com a atribuição de assessorar a pasta na formulação da política da área e acompanhar sua respectiva execução (art. 2º). O ato normativo definiu a composição da CNEEPEI em 26 assentos, distribuídos entre 6 representantes do governo federal e 20 da sociedade civil – estes últimos divididos em 5 entidades do campo educacional e 15 voltadas à defesa dos direitos das pessoas com deficiência⁵. Criticamente, Garcia (2025, p. 6) detalha essas representações dividindo-as entre três voltadas ao funcionamento geral das redes (de perfil privatista), quatro associações de pesquisadores, três do campo jurídico, uma voltada à inserção no mercado de trabalho, o Instituto Rodrigo Mendes (IRM) – vinculado ao movimento Todos Pela Educação – e oito associações de e para pessoas com deficiência, altas habilidades/superdotação e transtornos globais do desenvolvimento. A autora identifica nessas instituições uma tendência à defesa de uma “composição liberal de mundo”, pautada por tratados internacionais de direitos humanos. No mesmo sentido, Orlando et al. (2025) mapearam os portais dessas entidades e constataram conexões frequentes com organizações como o Unicef, Fundação Lemann, Itaú Social, Instituto Natura e Fundação Roberto Marinho, com maior incidência no caso do IRM. Embora essa leitura crítica encontre eco nos debates sobre a institucionalização e a captura da participação social pela sociedade civil de mercado (cf. Montañó, 2002; Dagnino, 2004; Harvey, 2005), reconhecer tais contradições não autoriza o tratamento dessas entidades como um bloco homogêneo, nem permite inferir que a apropriação dos marcos internacionais de direitos humanos represente, necessariamente, uma adesão passiva à agenda liberal.

⁴ O relatório final do grupo de trabalho foi obtido por envio direto à autora, uma vez que sua versão conclusiva ainda não havia sido amplamente publicada pelos canais oficiais até o momento de fechamento deste texto em 10 de junho de 2026.

⁵ Cabe registrar a transição na diretoria da área que, após os períodos sob a gestão de Rosângela Machado (até maio de 2023) e Décio Guimarães (até fevereiro de 2024), passou a ser ocupada por Francisco Mapurunga, que anteriormente possuía assento na CNEEPEI como representante da Abraça.

Ainda no âmbito da participação social, o ministério lançou, em maio de 2024, a Rede Nacional de Autodefensoria contra o Capacitismo e a favor da Educação Inclusiva, mobilizando 80 pessoas com deficiência intelectual, síndrome de Down e autismo nas cinco regiões do país (Brasil, 2024). Essa articulação serviu de base para duas iniciativas centrais na gestão democrática da política: a realização do Seminário Internacional sobre Autismo e Educação Inclusiva, em setembro de 2024 – organizado em parceria com a Associação Brasileira para Ação por Direitos das Pessoas Autistas (Abraça), o movimento Vidas Negras com Deficiência Importam (VNDI) e o coletivo Autistas Brasil, com a participação de aproximadamente 400 integrantes da academia, de movimentos sociais e de redes de ensino (MEC, 2025, p. 2); e a estruturação do Programa Nacional de Autodefensoria contra o Capacitismo. Este programa tem por objetivo “promover ações de conscientização e enfrentamento ao capacitismo em escolas e em espaços não escolares, bem como fortalecer o protagonismo, a participação social e a defesa de direitos no campo da educação”, alinhando-se às diretrizes da PNEEI/2025⁶. As ações derivadas do programa foram integradas à Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Reneei), principal mecanismo de operacionalização da política nacional (art. 16 da PNEEI/2025; art. 16 da Portaria MEC nº 421/2026).

Estas ações executivas e articulações com setores da sociedade civil antecederam a publicação da PNEEI/2025, integrando o cronograma oficial de apresentação da política divulgado em 1º de novembro de 2025, logo após sua entrada em vigor (Brasil, 2025). Na verdade, as propostas para a elaboração de uma política condensada em um único documento regulamentar são anteriores à própria PNEEI/2020. Suas formulações iniciais surgiram nas discussões dos dez anos da PNEEPEI/2008, já sob o ciclo de austeridade fiscal, quando o MEC lançou, em 2017, editais financiados com recursos da Unesco para a contratação de consultores que elaborariam as novas diretrizes da área (Kassar; Rebelo; Oliveira, 2019; Rocha; Mendes; Lacerda, 2021; Haas; Baptista, 2025). Em 16 de abril de 2018, essa proposta de reforma foi apresentada em reunião promovida pelo ministério com entidades da educação especial e de pessoas com deficiência. O processo, contudo, ocorreu sem consulta pública prévia e sem a participação direta de associações acadêmicas historicamente vinculadas à defesa da

⁶ Art. 3º, § 1º, da minuta de resolução que estabelece a estrutura organizativa do programa.

perspectiva inclusiva⁷. Esse percurso inicial acabou desaguando na redação da PNEE/2020, que radicalizou a orientação regressiva da pauta.

A nova PNEEI/2025 surge como uma tentativa de redimensionar o legado da PNEEPEI/2008, desta vez orientada à retomada expressa do paradigma inclusivo como balizador da ação pública. Nesse sentido, o governo federal lançou, em novembro de 2023, o Plano de Afirmção e Fortalecimento da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, desenhado como estratégia para reforçar o acesso, a permanência, a participação e a aprendizagem do público da modalidade em escolas comuns. Com o objetivo de promover a mediação material e programática entre a reestruturação da SECADI e a consolidação das diretrizes em um único texto normativo, o plano previu investimentos superiores a R\$ 3 bilhões até 2026 (MEC, 2023), servindo de base para as ações da DIPEPI. O lançamento do programa coincidiu temporalmente com a instituição do Plano Novo Viver sem Limite (Decreto nº 11.793/2023) e com a aprovação da primeira versão do Parecer CNE/CP nº 50/2023 – um cenário que, por si só, evidencia a instabilidade no campo de forças que estrutura a disputa entre segregação e inclusão e as querelas em torno dos direitos das pessoas com deficiência.

Não surpreende, pois, que, após sua entrada em vigor, a PNEEI/2025 tenha sofrido tão forte reação. Assim se explicam os 46 PDLs (45 provenientes da Câmara dos Deputados e um do Senado Federal) apresentados para sustar seus efeitos, fundamentados em seis eixos de argumentação: (i) exorbitação do poder regulamentar estabelecido no art. 84, IV e VI, da CF/88, bem como violação da separação de poderes e do pacto federativo; (ii) estabelecimento de uma “inclusão compulsória” em face da diretriz original de universalização da matrícula em classes comuns; (iii) ameaça à sustentabilidade das instituições especializadas⁸; (iv) a violação do direito de escolha das famílias; (v) a falta de diálogo social e estudos de impacto; e (vi) violação de normas internacionais, como as pertinentes à CDPD e o princípio da norma mais benéfica ao indivíduo e a proibição do

⁷ Para um resgate documental desse período, ver o relatório do Instituto de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (Idedi/IDEA, 2020), *Revisão da Política de Educação Especial (2018–2020)*. Parte desses arquivos digitais foi removida dos domínios institucionais públicos, o que reflete o apagão de dados característico do governo federal no período. Para um levantamento detalhado das posições assumidas pelas organizações da sociedade civil na época, ver Kassar, Rebelo e Oliveira (2019).

⁸ As associações especializadas, com destaque para as APAEs e as Pestalozzis, são mencionadas em 41 dos 46 projetos de decreto legislativo analisados. A rede das APAEs é citada nominalmente em todos esses 41 projetos, enquanto as Associações Pestalozzi aparecem em 14 deles, quase sempre em conjunto com as APAEs.

retrocesso⁹ em matéria de direitos humanos. Há, assim, uma ação coordenada de agentes do campo da direita e da centro-direita¹⁰, provenientes, sobretudo, das regiões sul e sudeste¹¹, o que indica ainda uma clivagem territorial influenciada pela histórica incidência de instituições especializadas em tais localidades. Esta ação organizada por meio de projetos de decretos de sustação de efeitos constitui uma estratégia recorrente da atual composição das casas parlamentares, sendo identificada em outras agendas, como é o caso da reação parlamentar à Resolução CNLGBTQIA+/MDHC nº 2/2023, sobre acesso e permanência de pessoas trans, travestis e não binárias nos sistemas de ensino, e contra a Resolução Conanda nº 258/2024, ligada ao atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual e, por consequência, à disputa sobre o acesso ao aborto legal.

Os parlamentares autores dessas propostas também levaram sua oposição articulada para o debate público. O senador Flávio Arns (PSB/PR) declarou à imprensa que a PNEEI/2025 configurava uma “clara demonstração de sectarismo, de ideologia, de violência contra as entidades [que oferecem atendimentos especializados], as famílias e as pessoas com deficiência, ao arrepio do que fala toda a legislação”. Na mesma linha, o deputado Diego Garcia (Republicanos/PR) afirmou que “a sociedade brasileira não pode aceitar que, sob o manto da ‘modernização educacional’, o Poder Executivo destrua, por decreto, a rede de escolas e centros especializados que garantem educação, afeto e desenvolvimento a milhares de crianças, adolescentes e adultos com deficiência” (Gazeta do Povo, 2025)¹². O suposto desmantelamento de instituições como as APAEs e as Pestalozzis tornou-se o operador discursivo central na arena pública, mobilizado por parlamentares de diferentes espectros como Luísa Canziani (PSD/PR) (Canal 38, 2025), Duarte Jr. (PSB/MA) (Rádio Câmara, 2025), Rodolfo Nogueira (PL/MS) e Afonso Hamm (PP/RS) (Tribuna do Planalto, 2025). Nas redes sociais, esses agentes ecoaram a acusação de que o governo federal pretendia extinguir essas organizações.

⁹ A associação entre a PNEEI/2025 e a ocorrência de retrocesso é referida em 20 dos PDLs analisados.

¹⁰ PL (12), PP (6), União Brasil (6), MDB (4), Republicanos (4) e PSD (4) são os partidos de origem de 36 das propostas.

¹¹ Propostas advindas de parlamentares do Paraná e de Minas Gerais são as mais expressivas, contabilizando 8 em cada unidade. Sul e Sudeste concentram 33 das 46 autorias dos PDLs.

¹² Neste mesmo expediente jornalístico, Lucelmo Lacerda – um dos arquitetos da redação original do Parecer CNE/CP nº 50/2023 – afirma que, caso o MEC houvesse considerado os profissionais da educação, não teria cometido um “erro tão bárbaro como esse decreto”, destacando, ainda, que “inclusão não significa estar em uma escola comum” (Gazeta do Povo, 2025).

Manifestações expressivas também ocorreram na sociedade civil, organizadas em três eixos principais: pronunciamentos de setores vinculados às instituições especializadas – a exemplo da petição organizada pela FEAPAES-PR contra o decreto, que ultrapassou 157 mil assinaturas (Petição Pública, 2025); declarações públicas de apoio à medida; e posicionamentos contrários emitidos por associações e grupos de pesquisa historicamente alinhados à defesa da inclusão escolar. Neste último segmento, destaca-se a carta aberta publicada em 31 de outubro de 2025 pelo LEPED/Unicamp. O laboratório argumentou que a PNEEI/2025 operava o “desmonte da PNEEPEI-2008”, estruturando suas críticas em torno de três eixos: a forma de elaboração, o teor normativo do texto e o contexto político institucional criado pelo MEC. O documento classificou o processo como “absolutamente antidemocrático” devido à falta de consulta pública e de participação social substantiva (LEPED, 2025). Essa manifestação recebeu o endosso da associação Autistas Brasil, que já havia emitido uma nota técnica sobre o tema. Na nota, embora a entidade reconhecesse “avanços importantes” – como a proibição da exigência de laudo médico para o acesso ao AEE e a criação de núcleos de acessibilidade nas universidades federais –, apontava ambiguidades no texto, como a manutenção dos termos “preferencialmente” e “excepcionalmente” (Autistas Brasil, 2025). Posteriormente, ao aderir formalmente à carta do LEPED, a associação endureceu as críticas e afirmou que a PNEEI/2025 representava “um grave retrocesso”, adotando um tom que convergia com os argumentos dos setores conservadores que se opunham à política. Em entrevista, Guilherme de Almeida, presidente da organização, questionou a lisura do processo de construção da norma ao sugerir a existência de negociações ocultas entre o governo e outras entidades, afirmando ser “interessante” investigar “quanto cada instituição [alinhada ao campo progressista] recebeu para legitimar o retrocesso” (Jataí News, 2025).

A despeito do posicionamento favorável de diversas entidades e movimentos sociais – entre os quais a Coalizão Brasileira pela Educação Inclusiva, a Associação Brasileira para Ação por Direitos das Pessoas Autistas (Abraça), a Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (ABRAPEE), a AMPID e a CONTEE, que reconheceram os avanços do texto sem desconsiderar as contradições de sua produção, defendendo o aperfeiçoamento e o monitoramento contínuo da medida –, essa sustentação política não foi

suficiente para conter a pressão parlamentar e as críticas vindas do próprio campo social. Nesse cenário de forte tensionamento, a redação original da PNEEI/2025 foi alterada pelo Decreto nº 12.773, de 8 de dezembro de 2025. Essa modificação reativa repete o movimento pendular que historicamente modula as dinâmicas jurídico-políticas na condução da política de educação especial no Brasil. As dinâmicas aqui expostas reafirmam, pois, o caráter cíclico e inconcluso das disputas em torno do direito à educação inclusiva no país.

Conclusão

O percurso analítico das recentes transformações normativas e institucionais na Educação Especial brasileira evidencia que a disputa entre a segregação e a inclusão escolar não se encerra com a publicação de decretos ou planos governamentais. A trajetória que culminou na reestruturação da SECADI, na formulação tensionada da PNEEI/2025 e na sua subsequente alteração reativa pelo Decreto nº 12.773/2025 demonstra que os marcos legais funcionam mais como arenas de disputa política do que como instrumentos de pacificação social. A política que passa a vigor em outubro de 2025 não deixará de ser, neste azo, refém de um movimento pendular, a partir do qual as investidas de setores privatistas e conservadores frequentemente capturam e ressignificam a própria gramática dos direitos humanos para legitimar circuitos educacionais apartados.

Assim, se a PNEEI/2025 representa uma tentativa relevante de recomposição da agenda inclusiva no plano federal, sua trajetória inicial também permite decantar os limites de qualquer reinstitucionalização que opere sem enfrentar, em profundidade, as bases materiais que sustentam a permanência da segregação: o financiamento público de arranjos substitutivos, a precarização das redes comuns, a fragilidade dos apoios escolares, a formação massificada e a força política de instituições historicamente acomodadas à duplicidade do sistema. Por isso, a defesa da inclusão escolar deve estar implicada com a disputa concreta pelas condições de sua realização. O momento, contudo, permite apenas a especulação sobre a capacidade da política de redimensionar mediações institucionais, financeiras, pedagógicas e participativas que impeçam sua conversão em fórmula vazia, continuamente reapropriada por projetos que preservam a separação sob a linguagem da escolha e da atenção às singularidades.

Referências

38 NEWS. Deputada Luísa Canziani apresenta PDL para sustar decreto que pode afetar as Apaes, 24 out. 2025. Disponível em: <https://canal38.com.br/deputada-luisa-canziani-apresenta-pdl-para-sustar-decreto-que-pode-afetar-as-apaes/>. Acesso em: 4 mar. 2026.

AUTISTAS BRASIL. Nota técnica acerca do Decreto nº 12.686/2025. Brasília, DF: Autistas Brasil, out. 2025. Disponível em: <https://autistas.org.br/wp-content/uploads/2025/11/NOTA-TECNICA-ACERCA-DO-DECRETO-126862025.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Requerimento de Informação nº 793, de 2026. Resposta do Ministério da Educação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2026. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/outros-documentos/requerimentos-de-informacao-rics-e-respostas-do-poder-executivo/RespostaRIC793_2026REQ132026.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Requerimento de Informação nº 23, de 2025. Resposta do Ministério da Educação ao Requerimento de Informação nº 23/2025, de autoria da Deputada Federal Chris Tonietto. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2881308&filename=Tramitacao-RIC%2023/2025. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência. Requerimento de Informação nº 5.931, de 2025. Resposta do Ministério da Educação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cpd/outros-documentos/requerimentos-de-informacao-rics-e-respostas-do-poder-executivo/RIC5931_2025REQ11425.pdf. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 50, de 5 de dezembro de 2023. Orientações Específicas para o Público da Educação Especial: Atendimento a Estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Parecer não homologado. Processo nº 23001.000184/2001-92. Brasília, DF: CNE, 2023. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=30192&alias=254501-pcp050-23&category_slug=dezembro-2023-pdf&option=com_docman&view=download. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Governo federal reforça política de educação inclusiva. Brasília, DF: MEC, 22 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/governo-federal-reforca-politica-de-educacao-inclusiva>. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. MEC lança Rede Nacional de Autodefensoria contra o Capacitismo. Brasília, DF: MEC, 22 maio 2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/maio/mec-lanca-rede-nacional-de-autodefensoria-contr-o-capacitismo>. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Seminário internacional debate autismo e educação inclusiva. Brasília, DF: MEC, 2 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/seminario-internacional-debate-autismo-e-educacao-inclusiva>. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026. Dispõe sobre a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva — PNEEI e sobre a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva — RENEI. Brasília, DF: MEC, 2026. Disponível em: <https://mecnormas.mec.gov.br/pesquisa/detalhar/11240>. Acesso em: 25 jun. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria Especial de Assuntos Parlamentares. Ofício nº 27/2026/INDIC-PARLAMENTAR/SEPAR/SRI/PR. Encaminha respostas a Indicações Parlamentares. Processo nº 00001.005308/2025-06. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3102461&filename=Tramitacao-INC%201713/2025. Acesso em: 1 jun. 2026.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

EVANGELISTA, Olinda; SEKI, Allan Kenji; SOUZA, Artur Gomes de. Vitória da EaD ou do capital? In: EVANGELISTA, Olinda; SEKI, Allan Kenji; SOUZA, Artur Gomes de; TITTON, Mauro; AVILA, Astrid Baecker. **Desventuras dos professores na formação para o capital**. Campinas: Mercado de Letras, 2019.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Educação inclusiva como consenso político nas disputas do campo da educação especial. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 45, p. e292781, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/CC292781>.

GAZETA DO POVO. Após pressão do Senado, MEC recua e defende APAEs em novo decreto. Brasília, 18 nov. 2025. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/mec-recua-novo-decreto-apaes/>. Acesso em: 8 abr. 2026.

HAAS, Clarissa; BAPTISTA, Claudio Roberto. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008-2023): desafios históricos e atuais. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Bauru, v. 31, p. e0108, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-54702025v31e0108>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbee/a/nCPsswz7ZwG5YLSr7BwKrkm/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

IDEA. Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e de Ação Comunitária. Revisão da Política de Educação Especial (2018 a 2020). São Carlos: IDEA/UFSCar, 2020. Disponível em: <https://www.idea.ufscar.br/materiais/legislacao/politicas-nacionais/politicas-nacionais-da-educacao-especial/revisao-2018-a-2020>. Acesso em: 25 jun. 2026.

JATAÍ NEWS. Autistas Brasil endossa Carta do LEPED e questiona o silêncio das instituições progressistas diante do retrocesso. 3 nov. 2025. Disponível em: <https://www.jatainews.com.br/noticia/14999/autistas-brasil-endossa-carta-do-leped-e-questiona-o-silencio-das-instituicoes-progressistas-diante-do-retrocesso>. Acesso em: 10 abr. 2026.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Embates e disputas na política nacional de Educação Especial brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, p. e217423, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945217423>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/SVmZZLzBnrZFnyqXR9TSpYc/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

LEPED. Carta aberta do LEPED ao Presidente Lula sobre o desmonte da PNEEPEI-2008 (Decreto n.º 12.686/2025). **Inclusão Já!**, 18 nov. 2025. Disponível em: <https://inclusaoja.com.br/2025/11/18/carta-aberta-do-leped-ao-presidente-lula-sobre-o-desmonte-da-pneepei-2008-decreto-n-o-12-686-2025/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

MICHELS, Maria Helena. Persistência das teorias pedagógicas conservadoras na formação de professores de educação especial. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 45, p. e292862, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/CC292862>.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAIS, Artur Gomes de. Análise crítica da PNA (Política Nacional de Alfabetização) imposta pelo MEC através de decreto em 2019. **Revista Brasileira de Alfabetização**, Belo Horizonte, v. 1, n. 10, edição especial, p. 66-75, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.47249/rba.2019.v1.357>.

MORTATTI, Maria Rosário Longo. A “Política Nacional de Alfabetização” (Brasil, 2019): uma “guinada” (ideo) metodológica para trás e pela direita. **Revista Brasileira de Alfabetização**, Belo Horizonte, v. 1, n. 10, edição especial, p. 26-31, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.47249/rba.2019.v1.348>.

NOGUEIRA, Gabriela Medeiros; LAPUENTE, Janina Soares Martins. “Tempo de Aprender”: uma proposta do Ministério da Educação para professores alfabetizadores. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, v. 26, p. 1-17, 2021. DOI: <https://doi.org/10.24220/2318-0870v26e2021a4933>.

NOTA CONJUNTA contra o Decreto 10.502/2020. Brasília, DF: CFESS, 2020. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/arquivos/Nota-conjunta-10502.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

ORLANDO, Rosimeire Maria; GONÇALVES, Taísa Grasiela Gomes Liduenha;

SILVA, Fabiane Maria; ALVES, Suelen Priscila Ferreira. Política de educação especial no Brasil: disputas e conservadorismo (2022 e 2023). **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 45, p. e292722, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/CC292722>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/YzcqfkhqkZQmxk6krkZp7KM/>. Acesso em: 25 jun. 2026.

PETIÇÃO PÚBLICA BRASIL. Abaixo-assinado em defesa das escolas especializadas e contra o Decreto nº 12.686/2025. Petição Pública Brasil, 22 out. 2025. Disponível em: <https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=BR155052>. Acesso em: 20 abr. 2026.

RÁDIO CÂMARA. Deputado Duarte Jr.: decreto sobre educação inclusiva prejudica Apaes e precisa ser modificado. Brasília, DF, 30 out. 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/1217682-deputado-duarte-jr-decreto-sobre-educacao-inclusiva-prejudica-apaes-e-precisa-ser-mofidicado/>. Acesso em: 24 abr. 2026.

ROCHA, Luiz Renato Martins da; MENDES, Eniceia Gonçalves; LACERDA, Cristina Broglia Feitosa de. Políticas de Educação Especial em disputa: uma análise do Decreto nº 10.502/2020. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 16, e2117585, p. 1-18, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.16.17585.050>. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/17585>. Acesso em: 25 jun. 2026.

SECADI. Relatório final do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SECADI/MEC nº 41, de 1º de julho de 2024. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.590 Distrito Federal. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em: 21 dez. 2020. Publicado em: 12 fev. 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755053491>. Acesso em: 8 maio 2026.

TRIBUNA DO PLANALTO. Parlamentares se posicionam contra Governo Federal que pretende acabar com as APAEs. 28 out. 2025. Disponível em: <https://tribunadoplanalto.com.br/parlamentares-se-posicionam-contradecreto-do-governo-federal-que-pode-acabar-com-as-apaes/>. Acesso em: 13 maio 2026.

UOL. Véléz confirma desmonte de secretaria da diversidade após Bolsonaro tuitar. Brasília, 2 jan. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/02/velez-confirma-desmonte-de-secretaria-da-diversidade-apos-tuite-bolsonaro.htm>. Acesso em: 31 maio 2026.