
Marcos estruturantes da Educação Especial e da inclusão no Conselho Nacional de Educação, de 1996 a 2026

Relatório de pesquisa sobre a política que o Conselho regulou pouco e o Executivo e o Legislativo definiram

Por Marcos Cordioli

Este relatório de pesquisa é parte do projeto “Políticas de Gestão de Currículos e Conteúdos Educacionais no Brasil pós-LDB (1996–atualidade)”, conduzido por Marcos Cordioli, e tem como propósito preservar, organizar e sistematizar o conhecimento acumulado ao longo de décadas de estudos e acompanhamento das políticas e formulações educacionais brasileiras, reunindo documentos, análises e registros relacionados à gestão curricular e aos conteúdos educacionais no Brasil, cujas fontes documentais estão disponibilizadas no portal “Documentos de Políticas para a Gestão Curricular e Conteúdos Educacionais no Brasil”.

Resumo

A pesquisa identificou e analisou os marcos estruturantes da Educação Especial e da inclusão escolar nas resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovadas desde 1996 e os confrontou com os documentos do Ministério da Educação sobre o tema. A base foi o inventário de resoluções do projeto, em sua versão Vs01_05, com 146 atos classificados, e a planilha de modalidades Vs01_01, em cuja aba de Educação Especial constam dois atos do CNE, ambos de impacto alto, e três documentos do MEC ainda em conferência. A análise documental, de abordagem qualitativa, apoiou-se no ciclo de políticas de Ball e Bowe, na distinção de Sacristán entre currículo prescrito e currículo praticado e na literatura sobre a passagem do paradigma da integração para o da inclusão, em Mazzotta (1996), Jannuzzi (2004), Mantoan (2003) e Kassar (2011). Os resultados mostram que o Conselho produziu apenas duas resoluções específicas em três décadas, as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, de 2001, e as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado, de 2009, e que as inflexões decisivas vieram da Política Nacional de 2008, da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de decretos e da Lei Brasileira de Inclusão. A regulação do Conselho teve, assim, o caráter de tradução operacional de decisões tomadas em outras esferas, e a vigência da resolução de 2001 permanece em aberto diante da política de 2008 e das normas posteriores. A verificação em fontes primárias alcançou as ementas dos dois atos, e os documentos do MEC aguardam localização e leitura.

Palavras-chave: Educação Especial; educação inclusiva; atendimento educacional especializado; Conselho Nacional de Educação; política educacional

Abstract

The research identified and analyzed the structuring milestones of Special Education and school inclusion in the resolutions of the Brazilian National Education Council (CNE) approved since 1996 and compared them with the Ministry of Education documents on the subject. The basis was the project's inventory of resolutions, version Vs01_05, with 146 classified acts, and the modality spreadsheet Vs01_01, whose Special Education tab holds two CNE acts, both of high impact, and three Ministry documents still under verification. Documentary analysis, with a qualitative approach, drew on Ball and Bowe's policy cycle, Sacristán's distinction between prescribed and practiced curriculum, and the literature on the shift from the integration paradigm to the inclusion paradigm, in Mazzotta (1996), Jannuzzi (2004), Mantoan (2003) and Kassar (2011). The results show that the Council issued only two specific resolutions in three decades, the National Guidelines for Special Education in Basic Education, of 2001, and the Operational Guidelines for Specialized Educational Assistance, of 2009, and that the decisive turning points came from the 2008 National Policy, from the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, from decrees and from the Brazilian Inclusion Law. The Council's regulation thus had the character of operational translation of decisions made elsewhere, and the validity of the 2001 resolution remains open in light of the 2008 policy and later norms. Verification in primary sources reached the summaries of the two acts, and the Ministry documents await location and reading.

Keywords: Special Education; inclusive education; specialized educational assistance; National Education Council; education policy

Introdução

A Educação Especial é a modalidade em que a distância entre o Conselho Nacional de Educação e as demais instâncias normativas se mostra mais visível. A política brasileira de inclusão escolar foi definida, em seus pontos de inflexão, por instrumentos externos ao Conselho, a Política Nacional de 2008, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, decretos presidenciais e a Lei Brasileira de Inclusão, e o Conselho atuou, por meio de duas resoluções, em posição de tradução operacional. A leitura desta posição ajuda a compreender a que se reduz, na prática, a função normativa do órgão nesta modalidade.

A literatura descreveu a trajetória da educação das pessoas com deficiência no Brasil como passagem da segregação institucional para a integração e, depois, para a inclusão. Mazzotta (1996) reconstruiu a história das políticas públicas do campo, e Jannuzzi (2004) acompanhou a educação do deficiente desde os primórdios até o século XXI, com atenção ao papel das instituições filantrópicas. Mantoan (2003) sistematizou os fundamentos da inclusão escolar e defendeu a matrícula de todos os alunos na classe comum, e Kassar (2011) analisou os desafios da implantação de uma política nacional na perspectiva da educação inclusiva, com ênfase na convivência entre os sistemas público e filantrópico.

A pergunta que orienta a pesquisa é a seguinte. Quais atos do CNE, entre 1996 e 2026, produziram efeitos estruturantes sobre a organização e o funcionamento da Educação Especial na Educação Básica, e como estes atos se relacionaram com as decisões do Executivo e do Legislativo? A justificativa é dupla. No plano acadêmico, a produção sobre a política de inclusão concentrou-se nos decretos, na Política Nacional de 2008 e na Lei Brasileira de Inclusão, e deu atenção menor ao lugar do Conselho. No plano prático, os sistemas de ensino aplicam as duas resoluções do Conselho em conjunto com normas posteriores, e a vigência relativa destes textos suscita dúvida de gestores e de famílias.

O recorte temporal parte de 1996 e alcança setembro de 2026. O recorte institucional abrange as resoluções da Câmara de Educação Básica e do Conselho Pleno, e os documentos do Ministério da Educação sobre inclusão constam como bloco à parte, porque têm natureza distinta, a de orientação ou de política, e não a de norma do Conselho. Como a aba da modalidade é a de menor corpus de resoluções do inventário, o relatório é também o mais dependente de instrumentos externos.

1 | Arcabouço institucional e conceitual

1.1 | O Conselho Nacional de Educação e a produção de normas sobre a Educação Especial

A LDB tratou a Educação Especial no capítulo V do Título V, como modalidade de educação escolar oferecida, preferencialmente, na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. O texto previu serviços de apoio especializado, atendimento em classes, escolas ou serviços especializados quando não fosse possível a integração, e a oferta de educação especial desde a educação infantil. Esta redação, de 1996, deixou ao Conselho e ao Executivo o encargo de regulamentar a matéria.

O Conselho atuou por duas vias. A primeira foi a das diretrizes nacionais da modalidade, em 2001, que organizaram a matrícula, o apoio e a formação dos professores. A segunda foi a das diretrizes operacionais do atendimento educacional especializado, em 2009, que ajustaram a regulação à política nacional de 2008. Em ambos os casos, o ato do Conselho veio depois de decisão política tomada em outro âmbito, e a função do colegiado foi a de dar forma normativa e orientar a execução pelos sistemas.

Sacristán (1998) distinguiu níveis do currículo, do prescrito ao avaliado, e Bowe, Ball e Gold (1992) propuseram a análise das políticas em contextos de influência, de produção do texto e de prática. Na Educação Especial, o contexto de influência é particularmente denso, pois nele atuam organismos internacionais, movimentos de pessoas com deficiência, instituições filantrópicas, associações de profissionais e o Ministério Público, e a produção do texto pelo Conselho resulta da composição destas forças.

1.2 | Do paradigma da integração ao da inclusão

A passagem da integração para a inclusão tem referências internacionais e nacionais. A Declaração de Salamanca (UNESCO, 1994) fixou o princípio da escola para todos e

orientou a política dos países signatários, e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da Organização das Nações Unidas, foi incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, após aprovação pelo Congresso Nacional com status equivalente ao de emenda constitucional. A Convenção, no artigo 24, consagrou o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, e a Lei nº 13.146/2015, a Lei Brasileira de Inclusão, deu forma doméstica ao compromisso.

A distinção entre os paradigmas tem consequência normativa direta. No paradigma da integração, o estudante com deficiência é preparado para ingressar na escola regular e a escola especial continua a ser alternativa legítima de substituição. No paradigma da inclusão, é a escola que se transforma para receber o estudante, e o atendimento especializado complementa, e não substitui, a escolarização na classe comum. Mantoan (2003) sustentou que a inclusão exige a ruptura com o modelo dual, e Kassir (2011) mostrou que, no Brasil, a política conviveu com a manutenção de instituições especializadas e com o repasse de recursos a elas.

1.3 | Tipos de ato e o conceito de marco estruturante

O acervo do Conselho sobre a Educação Especial reúne dois tipos de ato. As diretrizes nacionais definem princípios e procedimentos para a organização da modalidade. As diretrizes operacionais disciplinam um serviço específico, o atendimento educacional especializado. A pesquisa trata separadamente os documentos do Ministério da Educação, que não têm força de resolução.

O conceito de marco estruturante, adotado na pesquisa, reúne quatro critérios, o alcance nacional, o efeito normativo direto, a durabilidade e a posição na cadeia de sucessão. Aplicados à modalidade, os critérios selecionam a resolução de 2001, que atende aos quatro, e deixam a resolução de 2009 como ato de impacto alto sem a marca de marco, porque seu efeito se restringe a um serviço, o AEE, embora este serviço seja central na política de inclusão. A classificação é do analista e deve ser revista à medida que a pesquisa avançar.

2 | Percurso metodológico

2.1 | Corpus e critérios de seleção

A pesquisa adotou a análise documental de abordagem qualitativa. O corpus partiu do inventário curricular da Educação Básica, em sua versão Vs01_05, que reúne 146 atos classificados, sendo 120 da CEB e do Conselho Pleno e 26 da Câmara de Educação Superior sobre formação docente. A planilha de modalidades Vs01_01 organizou o inventário em dezessete tipologias, e a aba de Educação Especial reúne dois atos do Conselho, no Bloco A, e três documentos do MEC, no Bloco B.

O vínculo dos atos à modalidade foi atribuído por leitura da ementa. Outros atos tocam a Educação Especial de modo lateral, como as diretrizes curriculares gerais da Educação Básica, de 2010, que dedicaram seção à modalidade, as diretrizes sobre estágio, que mencionaram a educação especial, e as diretrizes de formação de professores, que trataram de conteúdos de educação inclusiva. Estes atos constam de outras abas e foram considerados apenas como contexto.

2.2 | Categorias de classificação

Cada ato do Bloco A recebeu classificação por tipo de documento, dimensão e grau de impacto. Os documentos do Bloco B receberam classificação de natureza, e não de impacto, por não serem normas do Conselho, e a coluna de vigência registra a situação de localização, em acervo ou a localizar.

Tabela 1. Composição da aba de Educação Especial e inclusão

Recorte	Atos	Impacto alto	Impacto médio	Impacto baixo	Marcos	Vigente	Encerrado	A verificar
Bloco A: atos do CNE	2	2	0	0	1	1	0	1
Bloco B: documentos do MEC	3	0	0	0	0	0	0	3

Fonte: Elaboração própria, a partir da planilha de modalidades (Vs01_01). Os documentos do Bloco B não receberam classificação de impacto, e os zeros nas colunas de impacto indicam ausência de classificação.

2.3 | Verificação em fontes primárias

As ementas dos dois atos do Conselho foram conferidas no documento de ementas mantido pelo projeto, que reproduz o texto oficial do órgão. O conteúdo dispositivo derivou de conhecimento prévio do pesquisador e de bibliografia e deve ser conferido no Diário Oficial da União. Dos documentos do Bloco B, um consta do acervo do projeto, a coletânea das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica, e dois permanecem a localizar, o PCN sobre adaptações curriculares e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de 2008. As afirmações sobre estes dois documentos apoiam-se em conhecimento prévio e em bibliografia, sem leitura direta, e estão assinaladas como tais.

3 | Resultados: os marcos estruturantes da Educação Especial

Tabela 2. Atos do CNE sobre a Educação Especial e a inclusão, 2001–2009

Ato e data	Ementa	Impacto	Vigência indicada
Resolução CNE/CEB nº 2 (11/09/2001)	Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.	Alto	Referência histórica; política nacional de 2008 e normas posteriores
Resolução CNE/CEB nº 4 (02/10/2009)	Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial.	Alto	Vigente (verificar)

Fonte: Elaboração própria, a partir da planilha de modalidades (Vs01_01). Ementas conforme o documento de ementas do projeto. Apenas a Resolução nº 2/2001 recebeu a marca de marco estruturante.

A tabela reúne os dois atos do Conselho, ambos de impacto alto. A Resolução nº 2/2001 é o marco estruturante da modalidade, e a Resolução nº 4/2009 é ato de impacto alto sem a marca de marco, por seu alcance restrito ao serviço de atendimento educacional especializado. A coluna de vigência do primeiro ato registra

o caráter de referência histórica, diante da política nacional de 2008 e das normas posteriores, e a do segundo indica vigência a verificar.

3.1 | Contexto normativo: os instrumentos que definiram a política

A leitura dos dois atos exige o cotejo com os instrumentos que definiram a política. A tabela seguinte reúne os principais, em ordem cronológica, e mostra a posição relativa do Conselho. O quadro foi composto a partir do conhecimento prévio do pesquisador e da bibliografia citada, e as datas e os conteúdos devem ser conferidos nos textos oficiais.

Tabela 3. Instrumentos normativos do contexto da Educação Especial e posição das resoluções do CNE

Ano	Instrumento	Efeito principal
1996	LDB (Lei nº 9.394), capítulo V	Define a Educação Especial como modalidade, preferencialmente na rede regular, com apoio especializado e atendimento em classes, escolas ou serviços especializados quando não for possível a integração.
1999	Decreto nº 3.298	Regulamenta a política nacional para a integração da pessoa com deficiência e trata da educação especial como modalidade transversal.
2001	Resolução CNE/CEB nº 2	Institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica (marco do Conselho).
2002–2005	Lei nº 10.436 e Decreto nº 5.626	Reconhecem a Língua Brasileira de Sinais e regulamentam sua inclusão na formação de professores e na educação de surdos.
2008	Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva	Orienta a organização de sistemas educacionais inclusivos e o atendimento educacional especializado complementar ou suplementar.
2009	Decreto nº 6.949 e Resolução CNE/CEB nº 4	Promulga a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; o Conselho institui as Diretrizes Operacionais para o AEE (marco do Conselho).
2011–2015	Decreto nº 7.611, Lei nº 12.764 e Lei nº 13.146	Dispõem sobre o AEE e o financiamento, a política de proteção da pessoa com transtorno do espectro autista e o Estatuto da Pessoa com Deficiência.
2020–2023	Decretos nº 10.502 e nº 11.370	Institui a Política Nacional de Educação Especial Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, e a revoga em 2023.

Fonte: Elaboração própria, a partir de legislação federal e da bibliografia citada; conteúdo a conferir nos textos oficiais.

3.2 | A Resolução CNE/CEB nº 2/2001: o marco da modalidade

A Resolução CNE/CEB nº 2, de 11 de setembro de 2001, instituiu as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. O ato determinou que os sistemas de ensino matriculassem todos os alunos, cabendo às escolas organizar-se para o atendimento aos educandos com necessidades educacionais especiais, e previu apoio pedagógico especializado, a presença de professores capacitados e especializados e a oferta de serviços de apoio. O ato manteve, porém, a possibilidade

de atendimento em classes especiais e em escolas especiais, em caráter substitutivo, quando as necessidades do aluno o exigissem, e esta ressalva o situa no paradigma da integração, em tensão com a política de inclusão que se afirmaria depois.

O ato teve efeito estruturante porque fixou, pela primeira vez, as responsabilidades dos sistemas e das escolas na matrícula e no apoio, e porque definiu o perfil do professor capacitado e do professor especializado, categorias que a política subsequente manteve. Garcia (2013) analisou a formação docente na política de educação especial na perspectiva inclusiva e observou que a distinção entre os perfis se reproduziu nas normas posteriores, com mudança de ênfase. A resolução de 2001 permanece, assim, como fundamento histórico da modalidade, ainda que sua parte relativa às classes e escolas especiais substitutivas seja controversa diante da Convenção de 2009.

3.3 | A política de 2008 e a Resolução CNE/CEB nº 4/2009: o atendimento educacional especializado

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, apresentada pelo Ministério da Educação em janeiro de 2008, redefiniu a modalidade como transversal a todos os níveis, etapas e modalidades e atribuiu à Educação Especial a função de oferecer o atendimento educacional especializado, complementar ou suplementar à escolarização, e não substitutivo dela. O documento é o ponto de inflexão da política brasileira, e a pesquisa o trata como documento do Bloco B, a localizar no acervo, com base em conhecimento prévio e bibliografia. Kassir (2011) examinou os desafios da implantação desta política e a convivência com as instituições filantrópicas.

A Resolução CNE/CEB nº 4, de 2 de outubro de 2009, instituiu as Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. O ato traduziu a política de 2008 em regras para o funcionamento do AEE, que deve ser realizado, prioritariamente, em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou de outra escola da rede regular, no turno inverso ao da escolarização, e institucionalizou o plano de AEE e a articulação com a escola comum. A regulamentação do financiamento, que previu o cômputo da matrícula do estudante com deficiência na classe comum e no AEE, veio por decreto, primeiro o Decreto nº 6.571/2008 e, depois, o Decreto nº 7.611/2011.

O balanço dos dois atos revela uma regulação de conteúdo organizacional. A resolução de 2001 definiu quem atende e a de 2009 definiu como o atendimento se organiza, e nenhuma delas tratou do currículo no sentido estrito, isto é, do que se ensina. O documento do MEC sobre adaptações curriculares, de 1998, ocupou este espaço, no âmbito dos Parâmetros Curriculares Nacionais, e a Base Nacional Comum Curricular, de 2017 e de 2018, tratou do tema de modo geral. O vazio curricular é característica da modalidade e merece atenção na agenda de pesquisa.

4 | **Análise transversal dos marcos**

4.1 | **A dimensão curricular**

A dimensão curricular da Educação Especial no Conselho é, no essencial, ausente. As duas resoluções organizam apoios, serviços e perfis profissionais, e o currículo a ser cursado pelo estudante com deficiência é o da classe comum, com as adaptações que a escola promover. As adaptações curriculares foram objeto do documento do MEC de 1998, que propôs adaptações de grande e de pequeno porte, e a prática de flexibilização do currículo permanece como campo de debate entre os que defendem a adaptação individual e os que preferem o desenho universal para a aprendizagem.

4.2 | **A dimensão organizacional: matrícula, apoio e serviço**

A dimensão organizacional concentra o efeito dos dois atos. A matrícula de todos os alunos, a oferta de apoio pedagógico especializado, a sala de recursos multifuncionais, o turno inverso e o plano de AEE compõem o aparato que os sistemas de ensino adotaram. A Lei Brasileira de Inclusão, de 2015, reforçou a obrigatoriedade da matrícula e vedou a cobrança de valores adicionais pelas escolas privadas, e o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ação direta contra os dispositivos que impuseram obrigações às escolas particulares, confirmou a constitucionalidade da exigência.

4.3 | **A dimensão funcional e a formação docente**

A formação docente é o ponto em que a modalidade se articula com outras abas da planilha. As diretrizes de formação de professores, de 2002, de 2015, de 2019 e de 2024, trataram, em graus diversos, de conteúdos de educação inclusiva, e a Língua Brasileira de Sinais passou a compor a formação de professores por força do Decreto nº 5.626/2005. A resolução de 2001, ao distinguir professor capacitado e professor especializado, instituiu o desenho que a formação continuada reproduziu, com aumento do número de profissionais com cursos de curta duração e escassez de especialização.

4.4 | **Padrões de sucessão e de vigência**

A cadeia de sucessão da Educação Especial no Conselho não tem substituição formal. Nenhum ato posterior ao de 2001 o revogou de maneira expressa, segundo as ementas, e a política de 2008 e a Convenção de 2009 o tornaram parcialmente obsoleto, em especial no ponto da substituição da escolarização por classes e escolas especiais. A tentativa do Executivo de recompor a política por decreto, em 2020, com a criação da Política Nacional de Educação Especial Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida, foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2020, e o decreto foi revogado em janeiro de 2023. O episódio mostra que a disputa sobre a segregação continuou aberta mesmo depois da Convenção.

A observação sobre a vigência tem consequência prática. Os gestores aplicam, em conjunto, a resolução de 2001, a de 2009, o Decreto nº 7.611/2011 e a Lei nº 13.146/2015, e a hierarquia entre estas normas, em caso de conflito, é dada pela

Convenção, com status de emenda constitucional, e pela lei. A resolução de 2001 deve ser lida, nesta chave, a partir de seus dispositivos de apoio, e não dos que admitem a substituição.

4.5 | Os documentos do MEC sobre inclusão

O Bloco B da aba reúne três documentos do Ministério da Educação. A coletânea das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica, publicada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão, está em acervo e traz as diretrizes de 2010 com foco em diversidade e inclusão. O documento sobre adaptações curriculares, complementar aos Parâmetros Curriculares Nacionais, e a Política Nacional de 2008 constam como a localizar. A pesquisa pretende conferi-los e incorporá-los ao acervo, e registra, por ora, apenas a posição que ocupam na cadeia normativa.

5 | Discussão

Os resultados dialogam com a literatura em quatro pontos. O primeiro é a passagem entre paradigmas. Mazzotta (1996) e Jannuzzi (2004) descreveram a persistência de instituições especializadas na história da educação das pessoas com deficiência, e Kassar (2011) mostrou que a política de 2008 conviveu com esta herança. As resoluções do Conselho refletem a passagem, pois a de 2001 mantém a opção substitutiva e a de 2009 assume o AEE complementar.

O segundo ponto é a distância entre o texto e a escola. Mantoan (2003) sustentou que a inclusão exige transformação da escola, e não apenas a presença do aluno, e a regulação do Conselho, ao organizar o AEE em turno inverso e em sala de recursos, provê o apoio sem enfrentar a pedagogia da classe comum. Os dados de matrícula indicam crescimento expressivo da presença de estudantes com deficiência em classes comuns, e a pesquisa de recepção é necessária para saber o que se ensina e como se avalia.

O terceiro ponto é o lugar do Conselho. Cury (2008) tratou a educação básica como direito e a necessidade de normas nacionais capazes de reduzir desigualdades, e a Educação Especial mostra que, em temas de direitos humanos, o centro de decisão pode estar no Legislativo e no Executivo, com o Conselho a ocupar o espaço de regulamentação. A literatura crítica sobre a inclusão, em especial a que se ocupa da relação com o terceiro setor, indica que a regulação depende do arranjo de financiamento, e o Conselho não decide sobre este arranjo.

O quarto ponto é o risco de retrocesso. A tentativa de 2020 e sua suspensão pelo Supremo mostram que a política de inclusão é objeto de disputa recorrente, e a vigência da resolução de 2001, com sua ressalva sobre classes e escolas especiais, é o ponto em que a disputa pode retornar. Uma resolução que consolidasse as normas do Conselho à luz da Convenção e da Lei Brasileira de Inclusão reduziria esta indeterminação.

5.1 | Alcance e limites da regulação nacional

O primeiro limite é o da hierarquia normativa. As decisões estruturantes da modalidade vieram da Convenção, da lei e de decretos, e o espaço do Conselho é o de regulamentação. O segundo limite é o do financiamento, pois a dupla matrícula no Fundeb, que induziu a oferta do AEE, é regra de financiamento e não de currículo. O terceiro limite é a heterogeneidade dos sistemas, uma vez que municípios pequenos têm dificuldade de manter salas de recursos, profissionais de apoio e professores especializados. O quarto limite é o da pesquisa, pois a ausência de documentos do MEC no acervo do projeto limita a análise da política em sentido amplo.

5.2 | Agenda de pesquisa

O inventário permite formular uma agenda em quatro frentes. A primeira é a localização, a leitura e a incorporação ao acervo do PCN de adaptações curriculares e da Política de 2008, com a revisão da classificação do Bloco B. A segunda é o levantamento de outros atos do Conselho que tocam a modalidade de modo lateral, como as diretrizes gerais, as de estágio, as de formação de professores e as de educação bilíngue de surdos, instituída na LDB pela Lei nº 14.191/2021. A terceira é o estudo da recepção da resolução de 2009 nos sistemas, com atenção ao plano de AEE e à articulação com a classe comum.

A quarta frente é a leitura de políticas correlatas, como a Lei nº 12.764/2012, que tratou do transtorno do espectro autista, e a Lei nº 14.254/2021, que dispôs sobre o acompanhamento integral de estudantes com dislexia ou transtorno do déficit de atenção com hiperatividade. A pesquisa deve verificar em que medida estas leis demandaram regulamentação do Conselho e se a ausência de resolução específica produziu lacuna.

6 | Marcos em construção: o novo Plano Nacional de Educação e a inteligência artificial

O novo Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, para o decênio 2026 a 2036, constitui o horizonte de planejamento da modalidade nos próximos anos. A pesquisa não leu o texto da lei no que se refere à Educação Especial e não formula conclusões sobre suas metas, e registra o ponto como tarefa da agenda.

O segundo marco em construção é o parecer do CNE sobre o uso da inteligência artificial na educação, aprovado em setembro de 2026 e pendente de homologação, segundo a cobertura consultada. O parecer não constitui resolução, e o texto oficial não foi objeto de leitura direta. Para a Educação Especial, o tema se coloca pelas tecnologias assistivas, pela comunicação aumentada e alternativa e pela acessibilidade, e a pesquisa registra a relevância da questão e adia a análise para o momento em que o texto estiver disponível.

Considerações finais

A pesquisa identificou um marco estruturante do CNE para a Educação Especial, a Resolução nº 2/2001, e um ato de impacto alto de alcance restrito, a Resolução nº 4/2009, e mostrou que a regulação do Conselho teve caráter de tradução operacional de decisões tomadas pelo Executivo, pelo Legislativo e por tratados internacionais.

Quatro conclusões merecem destaque. A primeira é que o Conselho regulou pouco a modalidade, e a política foi definida em outras esferas. A segunda é que a resolução de 2001 permanece como referência histórica, com dispositivos que a Convenção de 2009 e a Lei Brasileira de Inclusão tornaram controversos. A terceira é que a regulação do Conselho tratou de organização e serviço e deixou o currículo em segundo plano. A quarta é que os documentos do MEC são parte necessária da leitura da política e ainda não integram o acervo do projeto.

As recomendações decorrem dos achados. Recomenda-se ao Conselho a consolidação de suas normas sobre a Educação Especial à luz da Convenção e da Lei nº 13.146/2015, com a explicitação do que permanece vigente na resolução de 2001. Recomenda-se ao Ministério da Educação a publicação do acervo dos documentos da política, com indicação de vigência. Recomenda-se à pesquisa educacional o estudo da recepção das normas nos sistemas e da prática curricular do AEE.

As limitações do estudo decorrem do corpus e do método. A modalidade conta com apenas dois atos do Conselho no inventário, e a análise depende, em grande parte, de instrumentos externos ao corpus. Dois dos três documentos do MEC não foram localizados, e o conteúdo dispositivo dos atos foi extraído de conhecimento prévio e de bibliografia, a conferir.

Apêndice

O quadro a seguir reúne os cinco registros da aba de Educação Especial e inclusão, sendo dois atos do CNE e três documentos do MEC. A coluna de vigência é indicativa e, no caso dos documentos do MEC, registra a situação de localização no acervo.

Tabela 4. Registros da aba de Educação Especial e inclusão (T06), 2001–2009 e documentos do MEC

ID	Data	Tipo	Ementa	Impa cto	Mar co	Vigência indicada
CEB-2001-2	11/09/2001	DCN	Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica.	Alto	Sim	Referência histórica; política nacional de 2008 e normas posteriores
CEB-2009-4	02/10/2009	Diretrizes operacionais	Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial.	Alto	Não	Vigente (verificar)
MEC-2013-DCN		Documento do MEC	Coletânea do MEC com as DCN Gerais e foco em diversidade e inclusão.		Não	Em acervo

ID	Data	Tipo	Ementa	Impa cto	Mar co	Vigência indicada
MEC-PCN-AC		Documento do MEC (PCN)	Documento complementar aos PCN, voltado à educação de alunos com necessidades educacionais especiais.		Não	A localizar
MEC-2008-PNEE		Política do MEC	Política de 2008 citada no Controle Brasil como documento orientador, de natureza diferente da resolução do CNE.		Não	A localizar

Fonte: Elaboração própria, a partir da planilha de modalidades (Vs01_01). Os documentos do MEC (Bloco B) não têm data nem classificação de impacto na planilha.

Referências

- BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. *Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology*. London: Routledge, 1992.
- BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2009.
- BRASIL. Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2005.
- BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 1999.
- BRASIL. Decreto nº 11.370, de 1º de janeiro de 2023. Revoga o Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jan. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011.
- BRASIL. Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 set. 2008.
- BRASIL. Decreto nº 10.502, de 30 de setembro de 2020. Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 out. 2020.
- BRASIL. Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais – Libras e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2002.
- BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Institui o Plano Nacional de Educação para o decênio 2026-2036. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2026.
- BRASIL. Lei nº 14.191, de 3 de agosto de 2021. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a modalidade de educação bilíngue de surdos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 dez. 2012.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 14.254, de 30 de novembro de 2021. Dispõe sobre o acompanhamento integral para educandos com dislexia ou Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) ou outro transtorno de aprendizagem. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. *Parâmetros Curriculares Nacionais: adaptações curriculares – estratégias para a educação de alunos com necessidades educacionais especiais*. Brasília: MEC/SEF/SEESP, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

GARCIA, R. M. C. Política de educação especial na perspectiva inclusiva e a formação docente no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 52, p. 101-119, jan./mar. 2013.

JANNUZZI, G. S. M. *A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 2004.

KASSAR, M. C. M. Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 41, p. 61-79, jul./set. 2011.

MANTOAN, M. T. E. *Inclusão escolar: o que é? por quê? como fazer?* São Paulo: Moderna, 2003.

MAZZOTTA, M. J. S. *Educação especial no Brasil: história e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1996.

SACRISTÁN, J. G. *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

UNESCO. *Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educacionais especiais*. Brasília: CORDE, 1994.

Declaração sobre o uso de inteligência artificial

A inteligência artificial generativa foi utilizada como ferramenta de apoio à organização das informações fornecidas para este artigo. O uso ocorreu como auxílio ao trabalho intelectual, sem substituir a análise dos documentos e das fontes. A seleção e a interpretação das informações, assim como a revisão e a responsabilidade pela versão

final do texto, cabem ao autor. Ao final, a IA foi utilizada para a correção ortográfica e semântica do texto e também para gerar o resumo e as palavras-chave.

Sobre o autor

Marcos Cordioli é mestre em Educação pela PUC-SP, palestrante, consultor e empresário. Atua há décadas como pesquisador e professor nas áreas de políticas educacionais, currículo e gestão da educação brasileira, com especial atenção às Diretrizes Curriculares Nacionais e às Diretrizes Operacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

A trajetória de estudos sobre a legislação e as políticas curriculares brasileiras teve início em 1997, com a publicação de sua primeira obra sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais e os temas transversais. Desde então, publicou livros e centenas de artigos, além de participar de palestras, cursos, pesquisas e projetos educacionais em diferentes regiões do Brasil e no exterior.

Em 2011 e 2012, atuou como consultor ad hoc da relatoria do Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados, participando de processos de discussão e sistematização de propostas para o planejamento da educação brasileira.

Foi secretário de Cultura de Curitiba e secretário de Inovação de Maringá. Também atuou como professor em cursos de graduação, especialização e mestrado e como consultor de instituições e sistemas de ensino.

Atualmente, concentra sua principal atividade de pesquisa no projeto "Políticas de Gestão de Currículos e Conteúdos Educacionais no Brasil pós-LDB (1996–atualidade)", dedicado à organização, análise e interpretação da trajetória das políticas curriculares brasileiras, de seus documentos normativos e dos processos de formulação e implementação conduzidos pelo Ministério da Educação, pelo Conselho Nacional de Educação e pelos sistemas de ensino.

Como segunda frente de pesquisa e atuação, dedica-se às transformações da educação diante das novas tecnologias, especialmente às possibilidades de utilização da inteligência artificial nos processos de ensino e aprendizagem, na formação de educadores e na gestão das instituições e dos sistemas de ensino.

Sobre esta temática, Marcos Cordioli é autor, entre outras publicações, de:

CORDIOLI, Marcos. Currículo Escolar: Teorias e Práticas. Pinhais: Ed. Melo, 2005.

CORDIOLI, Marcos. Para entender os PCNs: os temas transversais. Curitiba: Módulo, 1997.

CORDIOLI, Marcos. Sistemas de ensino e políticas educacionais no Brasil. Curitiba: Dialógica, 2011.

Contato: marcos.cordioli@gmail.com | (41) 99682-9123 | @marcoscordioli | marcoscordioli.com.br