


**A NOVA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL: PRINCIPAIS DIRETRIZES
DO DECRETO Nº 12.686/2025**

**THE NEW SPECIAL EDUCATION POLICY IN BRAZIL: MAIN GUIDELINES OF
DECREE NO. 12,686/2025**

**LA NUEVA POLÍTICA DE EDUCACIÓN ESPECIAL EN BRASIL: PRINCIPALES
DIRECTRICES DEL DECRETO Nº 12.686/2025**

 <https://doi.org/10.56238/arev7n11-318>

Data de submissão: 21/10/2025

Data de publicação: 21/11/2025

Michell Pedruzzi Mendes Araújo

Doutor em Educação

Instituição: Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

E-mail: michellpedruzzi@ufg.br

Edeson dos Anjos Silva

Doutor em Educação

Instituição: Centro Universitário São José de Itaperuna (UNIFSJ)

E-mail: edeson.anjos@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8369505246135326>

Sabrina da Silva Machado Trento

Doutoranda em Educação

Instituição: Prefeitura Municipal da Serra-ES

E-mail: machadosasa1980@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8078949139509480>

Jacqueline de Oliveira Veiga Iglesias

Doutora em Educação

Instituição: Universidade Estadual de Goiás

E-mail: jacqueline.iglesias@ueg.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3100475653423566>

Edna Maria de Jesus

Doutora em Educação

Instituição: Unialfa

E-mail: ednamariajesus20@gmail.com

Telmo Rosa Nogueira

Mestrando em Educação Inclusiva

Instituição: Profei, Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8573954741511646>

E-mail: telmo.nogueira.uemg.t5@gmail.com

Marlon Bruno de Souza

Mestrando em Educação Inclusiva

Instituição: Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

E-mail: marlon.souza.uemg.t5@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7389834607794580>

Rayane Emanuelle de Oliveira Valentim

Mestra em Inovação e Tecnologias Educacionais

Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: rayane822@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2743805603580339>

Kauê Paz Ribeiro da Silva

Mestrando em Ciências Jurídicas

Instituição: Universidade Autónoma de Lisboa (UAL)

E-mail: kaue@ribeiropazadvogados.com.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0594000355551961>

Kyrleys Pereira Vasconcelos

Doutora em Educação

Instituição: Universidade Federal Fluminense (UFF)

E-mail: kvasconcelos81@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7171709555811173>

André Costa da Silva

Doutorando em Psicologia

Instituição: Universidade Paulista (UNIP)

E-mail: andre.silva522@docente.unip.br

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7930236774719287>

RESUMO

O Decreto nº 12.686/2025 institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, reafirmando o direito de estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades à escolarização em classes comuns, articulada ao Atendimento Educacional Especializado e aos apoios pedagógicos. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em revisão bibliográfica e documental. Assim, foram analisados decretos, legislações e documentos oficiais relacionados à educação especial e às políticas de inclusão no Brasil, com ênfase na nova PNEEI. A análise da nova política evidencia limites estruturais que podem comprometer sua efetividade, como a ausência de diretrizes claras sobre financiamento, mecanismos de monitoramento e responsabilidades federativas. Também são observadas fragilidades na definição dos serviços de apoio, na articulação entre formação docente e demandas escolares, bem como lacunas nos instrumentos de avaliação e controle social. Destarte, embora o decreto represente um marco normativo relevante, sua implementação requer ajustes e ações complementares que garantam condições concretas para a consolidação da educação inclusiva no país, como, por exemplo, a garantia da formação inicial, contínua e continuada de qualidade para os docentes.

Palavras-chave: Educação Inclusiva. Políticas Públicas. AEE. Inclusão Escolar. Direitos Educacionais.

ABSTRACT

The Decree No. 12,686/2025 establishes the National Policy on Inclusive Special Education, reaffirming the right of students with disabilities, autism spectrum disorder, and high abilities to schooling in regular classes, articulated with Specialized Educational Assistance and pedagogical supports. Methodologically, this study adopts a qualitative approach, of exploratory and descriptive nature, based on bibliographic and documentary review. Decrees, legislation, and official documents related to special education and school inclusion policies in Brazil were analyzed, with emphasis on the new PNEEI. The analysis of the policy reveals structural limitations that may compromise its effectiveness, such as the absence of clear guidelines on funding, monitoring mechanisms, and federative responsibilities. Weaknesses are also identified in the definition of support services, in the articulation between teacher education and school demands, as well as gaps in evaluation and social oversight instruments. Therefore, although the decree represents a relevant normative milestone, its implementation requires adjustments and complementary actions to ensure concrete conditions for the consolidation of inclusive education in the country, such as guaranteeing high-quality initial, ongoing, and continuing teacher education.

Keywords: Inclusive Education. Public Policy. Special Educational Services. School Inclusion. Educational Rights.

RESUMEN

El Decreto n.º 12.686/2025 instituye la Política Nacional de Educación Especial Inclusiva, reafirmando el derecho de los estudiantes con discapacidad, trastorno del espectro autista y altas capacidades a la escolarización en clases comunes, articulada con la Atención Educativa Especializada y los apoyos pedagógicos. Metodológicamente, se trata de una investigación de enfoque cualitativo, de carácter exploratorio y descriptivo, basada en una revisión bibliográfica y documental. Se analizaron decretos, legislaciones y documentos oficiales relacionados con la educación especial y las políticas de inclusión escolar en Brasil, con énfasis en la nueva PNEEI. El análisis de la política evidencia límites estructurales que pueden comprometer su efectividad, como la ausencia de directrices claras sobre financiamiento, mecanismos de monitoreo y responsabilidades federativas. También se observan fragilidades en la definición de los servicios de apoyo, en la articulación entre la formación docente y las demandas escolares, así como lagunas en los instrumentos de evaluación y control social. Así, aunque el decreto representa un hito normativo relevante, su implementación requiere ajustes y acciones complementarias que garanticen condiciones concretas para la consolidación de la educación inclusiva en el país, como, por ejemplo, asegurar una formación docente inicial, continua y permanente de calidad.

Palabras-clave: Educación Inclusiva. Políticas Públicas. AEE. Inclusión Escolar. Derechos Educativos.

1 INTRODUÇÃO

Em 20 de outubro de 2025, foi assinado o Decreto nº 12.686/2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI) e cria a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, representando um marco normativo e político significativo no campo da educação brasileira. O decreto entrou em vigor imediatamente, revogando o Decreto nº 7.611/2011, e propõe uma reconfiguração do modo como o Estado brasileiro compreende, organiza e executa a educação voltada a estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades/superdotação.

Historicamente, a Educação Especial no Brasil tem buscado estruturar dois princípios essenciais: a igualdade de oportunidades e o reconhecimento das diferenças. Desde a Constituição Federal de 1988, que garante o direito universal à educação, o país vem consolidando marcos legais voltados à inclusão, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). Essas normas reconhecem a diversidade humana como dimensão constitutiva da cidadania e afirmam o dever do poder público em assegurar condições para o pleno desenvolvimento de todos os estudantes.

O novo decreto amplia substancialmente essa perspectiva ao reafirmar que os estudantes com deficiência, autismo ou altas habilidades devem estar matriculados em classes regulares, e não segregados em instituições ou turmas especiais, garantindo-lhes apoios pedagógicos, recursos de acessibilidade e atendimento educacional especializado (AEE) quando necessário. Além disso, estabelece diretrizes para a formação continuada de professores e profissionais de apoio, o fortalecimento da cooperação federativa e a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação permanentes das políticas inclusivas. Assim, a PNEEI representa não apenas uma atualização normativa, mas também um compromisso ético e político com a construção de uma educação verdadeiramente inclusiva, baseada na equidade, na valorização das diferenças e na eliminação de barreiras que historicamente limitaram o acesso e a permanência de milhares de estudantes nos espaços escolares.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com base em revisão bibliográfica e documental. O estudo analisa decretos, legislações e documentos oficiais relacionados à educação especial e às políticas de inclusão escolar no Brasil, com ênfase na política nacional de educação especial inclusiva (PNEEI), instituída pelo decreto nº 12.686/2025.

Foram examinados textos normativos e orientações institucionais emitidos por órgãos oficiais, incluindo a constituição federal de 1988, a lei de diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº

9.394/1996), a lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência (Lei nº 13.146/2015), o decreto nº 7.611/2011 e o decreto nº 12.686/2025, além de diretrizes e pareceres do ministério da educação (MEC) e do Conselho Nacional de Educação (CNE).

A análise seguiu uma leitura interpretativa e comparativa das normas e documentos, buscando identificar mudanças conceituais, diretrizes de implementação e implicações práticas na trajetória das políticas públicas voltadas à inclusão. O procedimento metodológico foi orientado pelos princípios da análise de conteúdo (bardin, 2011), permitindo a identificação de categorias temáticas como: fundamentos legais da inclusão, responsabilidades federativas, e condições institucionais para o atendimento educacional especializado.

Essa metodologia possibilitou examinar criticamente o percurso histórico e jurídico da educação especial no país, evidenciando os avanços normativos e as lacunas ainda presentes na efetivação do direito à educação para todos os estudantes.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A publicação da PNEEI acontece em um momento de intensos debates na sociedade brasileira sobre educação inclusiva. Organizações não governamentais, famílias, educadores e especialistas discutem há anos a melhor forma de garantir acessibilidade educacional sem perder de vista as singularidades de cada estudante.

O novo decreto busca dar resposta a esses debates ao propor uma política transversal em todas as etapas e modalidades de ensino. Isso significa que a inclusão não deve ser tratada como um serviço à parte, mas integrada ao cotidiano das escolas públicas e privadas.

Um dos pontos de partida do texto é reforçar a participação da família e da comunidade no processo educativo. A Política Nacional de Educação Especial Inclusiva enfatiza que decisões sobre o atendimento especializado devem envolver responsáveis e profissionais, promovendo diálogo e cooperação entre todos os atores envolvidos.

Além disso, o decreto destaca a importância do atendimento educacional especializado (AEE), oferecendo recursos pedagógicos e tecnologias assistivas para apoiar os alunos. O AEE é apresentado como atividade complementar à escolarização, e não substitutiva, valorizando a presença em classes comuns.

Para viabilizar essa política, foi criada a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, que articula União, estados e municípios. A rede é responsável por coordenar programas, capacitações e repasse de recursos, além de desenvolver indicadores e monitoramento.

Ao longo dos próximos anos, a implementação da PNEEI deverá testar a capacidade do Estado brasileiro de promover inclusão efetiva. O sucesso dependerá de financiamento adequado, formação de professores, colaboração entre as diferentes esferas de governo e, sobretudo, da participação ativa das comunidades escolares.

3.1 OBJETIVOS E PRINCÍPIOS GERAIS: ESTRUTURAÇÃO DO AEE E DO PAEE

Entre os princípios da PNEEI estão o reconhecimento da educação como direito universal, a igualdade de oportunidades, a promoção da equidade e diversidade humana, e o combate ao capacitismo e à discriminação (Brasil, 2025). Esses princípios¹ orientam a política de forma a garantir que a inclusão seja concreta e efetiva em todo o país.

Os objetivos da política incluem universalizar a matrícula na educação básica para o público-alvo da educação especial, reduzir a distorção idade-série, implementar programas de apoio e complementaridade para estudantes com deficiência e altas habilidades, combater a discriminação e promover formação continuada aos profissionais (Brasil, 2025).

De acordo com o Ministério da Educação (2025), esses objetivos refletem tanto metas quantitativas, como universalização da matrícula, quanto qualitativas, como a melhoria na formação de professores e no acompanhamento individualizado. O decreto define o Atendimento Educacional Especializado (AEE) como atividade pedagógica complementar para pessoas com deficiência e TEA e suplementar para pessoas com altas habilidades (Brasil, 2025). A matrícula no AEE não substitui a matrícula na classe comum, e o atendimento pode ocorrer em centros especializados públicos ou conveniados.

Para a identificação das necessidades de cada estudante, o decreto institui o estudo de caso, que resulta na elaboração do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), um documento obrigatório e individualizado que orienta as intervenções pedagógicas (Brasil, 2025). Informações sensíveis devem ser tratadas em conformidade com a legislação de proteção de dados.

¹Disponível em: <https://iainclusiva.com.br/decreto-12686-educacao-especial-inclusiva-2025/>

Quadro 1 - Decreto nº 12.686/2025 – Educação Especial Inclusiva

Categoria	Descrição
Objetivo Geral	Garantir escolarização em classes comuns com apoios necessários.
Princípios	Direito à educação, equidade, diversidade, combate ao capacitismo, acessibilidade.
AEE e PAEE	AEE complementar/suplementar; PAEE obrigatório; estudo de caso individualizado.
Formação Profissionais	Professor com formação específica; profissional de apoio; formação mínima de 80h.
Governança	Rede Nacional; cooperação federativa; monitoramento e indicadores.
Desafios	Financiamento, formação continuada, infraestrutura, fiscalização.

Fonte: Elaborado pelos autores

Fonseca (2025) aponta, no entanto, que embora o PAEE seja previsto, o decreto não estabelece prazos, responsabilidades ou conteúdos mínimos, o que pode enfraquecer sua efetividade. Assim, embora o PAEE represente um importante instrumento para assegurar respostas pedagógicas individualizadas e alinhadas às necessidades de cada estudante, sua efetividade dependerá da construção de protocolos claros, de formação continuada dos profissionais envolvidos e de mecanismos de monitoramento capazes de garantir que o plano seja um instrumento de prática e não apenas de registro documental.

A consolidação desse processo requer tempo institucional destinado ao planejamento colaborativo, diálogo constante entre professores do AEE e docentes da sala comum, bem como participação ativa das famílias e dos próprios estudantes. Nesse sentido, o decreto inaugura um marco normativo, mas a materialização de seus princípios demandará investimentos, acompanhamento e compromisso coletivo para que o PAEE se configure como ferramenta pedagógica real na promoção da inclusão educacional.

3.2 PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

O Decreto nº 12.686/2025 estabelece que o professor do Atendimento Educacional Especializado (AEE) deve possuir formação inicial para o exercício da docência e formação específica em educação especial, com carga mínima de 80 horas (Brasil, 2025). Essa exigência busca garantir que o profissional possua conhecimentos técnicos e pedagógicos adequados às demandas de estudantes

com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades. O decreto também atribui à União o dever de colaborar com estados e municípios na oferta de formação continuada, reconhecendo que a qualificação permanente é condição essencial para a efetividade das práticas inclusivas.

Além disso, o texto regulamenta a atuação do profissional de apoio escolar, cuja função é auxiliar os estudantes nas atividades de locomoção, higiene, alimentação, comunicação e interação social, em consonância com as orientações do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE). Esse profissional deve ter nível médio e formação específica mínima de 80 horas, voltada ao desenvolvimento de competências práticas para o acompanhamento diário dos estudantes.

Entretanto, a dimensão formativa proposta pelo decreto tem sido alvo de críticas. Diversos especialistas argumentam que a carga horária estabelecida é insuficiente para o domínio teórico e prático que a função requer, sobretudo diante da complexidade das situações escolares que envolvem múltiplas deficiências, diferentes níveis de autonomia e variadas necessidades de adaptação curricular (Fonseca, 2025). A ausência de parâmetros nacionais sobre a proporção entre profissionais de apoio e estudantes também é apontada como uma lacuna significativa, podendo gerar sobrecarga de trabalho e atendimento precário.

Outro ponto debatido diz respeito à valorização e às condições de trabalho desses profissionais. A formação reduzida tende a reforçar a precarização da função, muitas vezes tratada como um serviço auxiliar e não como parte integrante da equipe pedagógica. Tal cenário contradiz o princípio da educação inclusiva como responsabilidade coletiva da escola, previsto em documentos nacionais e internacionais, como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006).

Assim, ainda que o decreto represente um avanço normativo ao definir papéis e atribuições com maior clareza, sua efetividade dependerá da criação de políticas estruturadas de formação, valorização profissional e dimensionamento adequado das equipes escolares, capazes de assegurar uma inclusão real, contínua e qualificada no cotidiano educacional.

Ressalta-se que a regulamentação de profissionais que atuam diretamente no processo de inclusão é um dos pontos centrais da política e, ao mesmo tempo, um dos temas mais sensíveis. O atendimento educacional de estudantes com deficiência exige conhecimentos pedagógicos, técnicos e socioemocionais que ultrapassem a formação inicial tradicional. Embora o decreto represente avanço ao estabelecer diretrizes mínimas, a carga horária indicada pode ser considerada limitada frente à complexidade das demandas escolares, suscitando dúvidas sobre a capacidade das redes de garantir formação consistente e continuada.

Outro aspecto relevante refere-se ao papel do professor do AEE na articulação com os docentes da sala comum. A política reconhece que o apoio especializado deve ocorrer de forma complementar

à escolarização, mas não explicita mecanismos claros para garantir tempo institucional de planejamento integrado entre professores. A ausência dessa previsão pode gerar práticas fragmentadas, nas quais o AEE funciona isoladamente, dificultando a construção de estratégias inclusivas realmente compartilhadas e coerentes com o projeto pedagógico da escola.

Também merece destaque a função atribuída ao profissional de apoio escolar. Embora sua inclusão normativa seja um avanço, a formação mínima prevista e a falta de diretrizes mais detalhadas para atuação pedagógica podem gerar interpretações restritas, limitando-o a funções operacionais ou assistenciais. Isso pode produzir um modelo em que o apoio à autonomia do estudante não se materializa plenamente, reforçando uma lógica de dependência em vez de emancipação educacional e participação ativa.

A necessidade de maior detalhamento também se estende à distribuição dos profissionais. A política não define critérios objetivos para dimensionamento do quadro de apoio, deixando a responsabilidade a cargo de estados e municípios. Sem parâmetros nacionais, existe o risco de que desigualdades territoriais se ampliem, com redes mais estruturadas garantindo atendimento adequado e outras mantendo práticas insuficientes, comprometendo o princípio da equidade educacional.

Nesse sentido, a qualificação permanente dos profissionais da educação especial depende do fortalecimento de políticas federativas articuladas e de financiamento contínuo. A formação não pode limitar-se a cursos pontuais, mas deve integrar programas sistemáticos, pesquisa aplicada e acompanhamento pedagógico. A efetividade da política, portanto, requer não apenas diretrizes legais, mas estratégias concretas de valorização profissional, fiscalização e participação dos sujeitos da inclusão — professores, estudantes e famílias — de modo que o direito à educação seja assegurado de forma plena e contínua.

3.3 REDE NACIONAL E GOVERNANÇA

Para implementar a PNEEI, o decreto cria a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, formada pela União, estados e municípios (Brasil, 2025). A rede tem objetivos de expandir a formação continuada, promover articulação intersetorial, fortalecer serviços de apoio técnico e produzir e difundir conhecimento. A política prevê diferentes instrumentos de apoio da União, como repasse de recursos via programas educacionais, oferta de bolsas para implementação da rede, elaboração de orientações e diretrizes de formação, criação de observatórios e aquisição de materiais acessíveis (Brasil, 2025).

A governança federativa se apoiará em uma estrutura de coordenação nacional e consultiva com participação social, cabendo ao MEC monitorar o acesso à escola de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada em parceria com outros ministérios.

A constituição da Rede Nacional configura um mecanismo estratégico para evitar assimetrias entre sistemas educacionais e promover uniformidade mínima na implementação da política inclusiva. No entanto, a efetivação desse arranjo dependerá da capacidade de integração entre os entes federados, tradicionalmente marcada por desigualdades regionais, limitações logísticas e distintos níveis de maturidade administrativa. Para que a rede cumpra sua função, será necessário garantir canais permanentes de comunicação entre os sistemas, responsabilidades compartilhadas e instrumentos de cooperação técnica que ultrapassem a dimensão meramente normativa.

Além disso, a participação social prevista na estrutura de governança revela-se fundamental para assegurar transparência e controle democrático. A inclusão de representantes de famílias, pesquisadores, conselhos de educação e entidades da sociedade civil pode contribuir para monitorar a execução e pressionar por ajustes quando necessário. Essa abertura dialógica aproxima a política de uma perspectiva de gestão democrática, ainda que o decreto não explicita mecanismos de consulta pública ou de prestação de contas periódica, pontos que poderão ser detalhados em regulamentações posteriores.

Outro aspecto relevante diz respeito ao financiamento. Embora o decreto cite a possibilidade de bolsas, repasses e aquisição de materiais, não define critérios para distribuição orçamentária nem estabelece fontes de custeio específicas para longo prazo. A ausência de parâmetros financeiros pode gerar dificuldades na operacionalização da rede, especialmente em municípios com menor capacidade fiscal. Assim, a sustentabilidade da política dependerá de regulamentações financeiras complementares e de planejamento contínuo para assegurar recursos estáveis e compatíveis com as demandas da educação inclusiva.

Também merece atenção o papel da União enquanto coordenadora central. A responsabilidade de produzir orientações, supervisionar indicadores e fomentar boas práticas coloca o governo federal como orientador do processo, mas a efetividade desse papel exige capacidade técnica institucional e articulação interministerial consistente. A previsão de integração com áreas como saúde e assistência social é positiva, dado que a inclusão tem natureza multidimensional, porém sua concretização dependerá de sinergias reais entre políticas públicas, e não apenas de menções formais nos instrumentos legais.

Por fim, o monitoramento dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) representa uma iniciativa relevante para combater a evasão escolar, mas exige sensibilidade e respeito

à proteção de dados e aos direitos das famílias. A abordagem deve incluir estratégias de busca ativa, proteção social e acolhimento, evitando visões punitivas ou meramente burocráticas. A rede, portanto, possui potencial transformador, desde que orientada por princípios éticos, governança compartilhada e compromisso contínuo com o fortalecimento da inclusão educacional.

3.4 COMPARAÇÃO DE VISÕES

A narrativa oficial destaca que o decreto visa institucionalizar ações já em curso e garantir a continuidade de programas como o PDDE–SRM, além de regulamentar o profissional de apoio escolar (Ministério da Educação, 2025a). A secretária Zara Figueiredo afirma que as garantias de atendimento especializado permanecem e que o decreto não interfere no financiamento de APAEs e instituições congêneres.

Em contrapartida, Fonseca (2025) aponta que o decreto não menciona explicitamente escolas e salas especiais, retirando a expressão “preferencialmente na rede regular” e potencialmente enfraquecendo modalidades especializadas; não define parâmetros claros para AEE e PAEE; e flexibiliza a formação de professores de educação especial.

Diante do exposto, é possível afirmar que o decreto como um chamado à ação, sugerindo que APAEs, ONGs e centros de inclusão se tornem parceiros ativos do sistema regular, funcionando como centros de apoio técnico e núcleos de tecnologia assistiva. O artigo também enfatiza a necessidade de corresponsabilidade das escolas e o uso de tecnologias assistivas e inteligência artificial para promover inclusão.

A análise das diferentes leituras sobre o decreto evidencia que sua recepção ocorre em meio a um campo historicamente tensionado entre concepções de educação inclusiva e modelos que defendem espaços especializados. Se, por um lado, o texto normativo busca consolidar uma perspectiva de inclusão plena na escola comum, por outro, setores da sociedade alertam para o risco de descontinuidade em práticas consolidadas em centros e instituições que historicamente atenderam estudantes com deficiência. Essa dualidade reforça o desafio de construir um sistema que contemple a diversidade e garanta apoio real, sem que a inclusão se traduza em negligência às especificidades educacionais de cada estudante.

Outro ponto que emerge do debate diz respeito à formação docente. A previsão de formação mínima de 80 horas para profissionais de apoio e a possibilidade de docentes atuarem no AEE com formação complementar são compreendidas por parte da comunidade acadêmica como dispositivos pouco robustos para garantir práticas pedagógicas eficazes. Considerando o caráter altamente complexo do atendimento especializado, especialistas argumentam que a redução dos requisitos

formativos pode produzir um cenário em que a inclusão ocorra mais no plano declaratório do que pedagógico, reforçando desigualdades no interior das redes de ensino.

Além disso, a ausência de normativas mais precisas sobre a elaboração e implementação do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) levanta preocupações quanto à padronização dos procedimentos e ao acompanhamento das ações pedagógicas. A definição de responsabilidades institucionais, periodicidade de revisão e parâmetros para construção dos planos são elementos essenciais para assegurar que o documento não se torne meramente formal, mas efetivamente instrumento de gestão pedagógica e garantia de direitos educacionais.

Também merece destaque o papel atribuído à tecnologia no processo de inclusão. Embora o decreto mencione a promoção de tecnologias assistivas e o uso de ferramentas digitais, há necessidade de reflexão sobre infraestrutura escolar, formação em tecnologia educacional e equidade digital. O potencial da inteligência artificial e de dispositivos assistivos pode ser significativo, entretanto, sua eficácia depende de políticas de conectividade, aquisição de equipamentos acessíveis e preparo técnico dos profissionais, sob pena de se perpetuar um discurso modernizador sem correspondência prática.

Por fim, cabe observar que a implementação da política exigirá mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação. A criação da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva pode se tornar um importante espaço de articulação e troca, mas sua atuação precisará ser acompanhada de indicadores claros, transparência na distribuição de recursos e participação ativa de famílias, pesquisadores e movimentos sociais. A inclusão escolar, entendida em sua dimensão ética e pedagógica, demanda compromisso coletivo e uma gestão pública capaz de ouvir diferentes vozes e ajustar caminhos de forma contínua.

3.5 UMA ANÁLISE GERAL DO DECRETO

A leitura do Decreto nº 12.686/2025 revela avanços importantes no campo da Educação Especial do nosso país, especialmente ao incorporar elementos que respondem a reivindicações históricas do movimento inclusivo. A previsão de mecanismos de participação, a criação da Rede Nacional de Formação, do Observatório da Educação Especial e a definição do papel da União como instância de apoio técnico e financeiro configuram passos significativos. De igual modo, a não obrigatoriedade do laudo médico, o combate ao capacitismo no ambiente escolar e o reforço do AEE — ofertado prioritariamente no contraturno e apenas excepcionalmente em instituições especializadas — representam alinhamento com perspectivas contemporâneas de direitos humanos e inclusão. Esses elementos indicam uma tentativa de consolidar uma política mais coerente com os princípios de acessibilidade, equidade e gestão pública orientada por evidências.

Entretanto, apesar desses avanços, o decreto apresenta ambiguidades que exigem ajustes para garantir sua coerência interna e sua aplicabilidade. A integração pouco clara entre Educação Especial e núcleos de acessibilidade, a ausência de mecanismos de participação social na Rede Nacional de Formação e no Observatório, e a revogação total do Decreto nº 7.611/11 sem a incorporação de dispositivos positivos presentes na normativa anterior geram incertezas normativas e operacionais. Há também escolhas terminológicas e procedimentais que carecem de maior precisão, como a expressão “reduzir” associada à implementação de programas, que sugere contradição entre intenção e formulação. Em conjunto, esses pontos revelam uma política que, embora tecnicamente promissora, ainda carece de consistência normativa.

O decreto também apresenta dispositivos que suscitam preocupações significativas no campo da educação inclusiva. A previsão de apenas 80 horas de formação tanto para professores de AEE quanto para profissionais de apoio demonstra compreensão limitada da complexidade da atuação junto ao público da Educação Especial, o que ameaça a qualidade da oferta. A introdução do termo “Educação Especial Inclusiva”, sem definição clara, pode produzir interpretações divergentes entre sistemas de ensino. Ademais, a referência exclusiva ao TEA, sem mencionar explicitamente o conjunto das condições agrupadas na categoria TGD, abre lacunas conceituais e jurídicas, criando risco de invisibilidade de outros grupos. A revogação total do Decreto nº 7.611/11, a fragilidade da governança proposta, a falta de diretrizes específicas para a educação profissional e tecnológica e a ausência da Educação Especial na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) reforçam a sensação de que a política foi concebida mais como arcabouço declaratório do que como instrumento estruturante de ação.

Além dessas fragilidades, destaca-se o conjunto de lacunas presentes no decreto. A ausência de diretrizes específicas para a Educação Infantil e para a Educação Integral limita a abrangência da política, especialmente considerando que são etapas fundamentais para a identificação precoce e o atendimento contínuo de estudantes público-alvo da Educação Especial. A não inclusão da figura do professor colaborativo — prática consolidada internacionalmente e cada vez mais presente nas redes — evidencia um distanciamento entre normatização e práticas contemporâneas de inclusão escolar. Embora o decreto enfatize a participação, não criou dispositivos para assegurar a presença de estudantes, famílias, profissionais e pesquisadores nos espaços de formação e monitoramento. Essa incoerência se agrava quando se observa que o próprio processo de elaboração da política não contou com participação social efetiva.

Diante do exposto, é possível afirmar que o Decreto nº 12.686/2025 apresenta fundamentos relevantes, mas reduzidos instrumentos de execução. Embora esboce uma política nacional de Educação Especial com diretrizes modernas e alinhadas a princípios inclusivos, o decreto não oferece

meios suficientemente sólidos para garantir a implementação efetiva das ações previstas. A ausência de detalhamento operacional, a fragilidade da formação docente, a indefinição conceitual e a revogação ampla de normativas anteriores, sem substituição adequada, indicam que os resultados práticos tendem a ser limitados. Destarte, trata-se de uma política que avança no discurso, mas que provavelmente enfrentará dificuldades significativas para produzir transformações concretas na realidade educacional brasileira.

4 CONCLUSÃO

A instituição da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva por meio do Decreto nº 12.686/2025 representa um marco recente no campo das políticas públicas educacionais brasileiras. Ao reafirmar o direito de estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades de frequentar classes comuns com apoio adequado, o texto normativo reforça a obrigatoriedade do sistema educacional em garantir condições de acesso, permanência e aprendizagem em igualdade de oportunidades. A centralidade da perspectiva inclusiva evidencia o compromisso com princípios constitucionais e com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, reforçando o alinhamento internacional do país.

Por esse prisma, a política registra um avanço significativo ao estruturar mecanismos de governança, ampliar o papel do Atendimento Educacional Especializado (AEE), definir a obrigatoriedade do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) e estabelecer parâmetros mínimos para formação docente. Tais dispositivos normativos sinalizam uma tentativa de superar fragilidades históricas da implementação da educação inclusiva no país, como a ausência de articulação intersetorial, a falta de recursos pedagógicos e a necessidade de orientação técnica para gestores e professores.

No entanto, a efetivação das garantias previstas no decreto depende de condições concretas que extrapolam a esfera normativa. Ainda que o texto legal assegure acessibilidade, formação continuada e apoio técnico, a realidade das redes públicas de ensino evidencia desigualdades estruturais e limitações orçamentárias. Dessa forma, a política exige monitoramento, investimento e compromisso federativo para evitar que a inclusão se restrinja ao campo declaratório, tornando-se prática efetiva no cotidiano escolar.

Outro ponto relevante refere-se ao diálogo com a sociedade civil e com as instituições historicamente envolvidas no atendimento especializado. O decreto reconhece o papel complementar de centros de apoio e organizações da sociedade, evitando o retrocesso para modelos segregadores, mas reforçando a primazia da escola regular. Tal equilíbrio demanda vigilância permanente, bem como

mecanismos de avaliação contínua, para garantir que o apoio especializado fortaleça, e não substitua, a escolarização inclusiva.

Em síntese, o Decreto nº 12.686/2025 apresenta diretrizes alinhadas ao paradigma da educação inclusiva e estabelece bases importantes para sua consolidação. Contudo, sua plena implementação requer esforços contínuos e articulados entre União, estados e municípios, formação robusta de profissionais, financiamento adequado e diálogo constante com a comunidade escolar e com o movimento das pessoas que constituem o público da Educação Especial. Nesse sentido, a consolidação de uma educação verdadeiramente inclusiva, democrática e equitativa depende, portanto, da capacidade coletiva de transformar garantias legais em práticas pedagógicas calcadas na individualidade dos sujeitos, que primem por processos de aprendizagem e desenvolvimento exitosos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025.** Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 21 out. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Decreto/D12686.htm. Acesso em: 1 nov. 2025.

FONSECA, Cristina T. **Educação especial em risco no Brasil? Entenda os problemas do novo decreto nº 12.686/2025.** 2025. Disponível em: <https://cristinatfonseca.com/educacao-especial/>. Acesso em: 1 nov. 2025.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Entenda a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva.** Brasília, DF, 23 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/entenda-a-politica-nacional-de-educacao-especial-inclusiva>. Acesso em: 1 nov. 2025.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **MEC dialoga sobre política de educação especial inclusiva.** Brasília, DF, 30 out. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/mec-dialoga-sobre-politica-de-educacao-especial-inclusiva>. Acesso em: 1 nov. 2025.