

**O PAPEL DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO (AEE) –
DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO AEE COMO
PRÁTICA PEDAGÓGICA COMPLEMENTAR E SUPLEMENTAR À
ESCOLARIZAÇÃO, À LUZ DO NOVO DECRETO FEDERAL**

**THE ROLE OF SPECIALIZED EDUCATIONAL SERVICES (AEE) –
CHALLENGES AND PERSPECTIVES FOR THE IMPLEMENTATION OF AEE AS
A COMPLEMENTARY AND SUPPLEMENTAL PEDAGOGICAL PRACTICE TO
SCHOOLING, IN LIGHT OF THE NEW FEDERAL DECREE**

**EL PAPEL DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS ESPECIALIZADOS (SEE) –
DESAÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SEE
COMO PRÁCTICA PEDAGÓGICA COMPLEMENTARIA Y SUPLEMENTARIA A
LA ESCOLARIZACIÓN, A LA LUZ DEL NUEVO DECRETO FEDERAL**



10.56238/edimpacto2025.090-087

Leandro Miranda

Mestre em Ensino de Física

Instituição: Universidade Federal do ABC (UFABC)

E-mail: leandro.m@educacao.mg.gov.br

Márcia Renata Ferreira Prado

Especialista em Atendimento Educacional Especializado (AEE)

Instituição: Faculdade Venda Nova do Imigrante (FAVENI)

E-mail: marciarfp1980@gmail.com

Micaele Társis Prado Silva

Graduanda em Licenciatura em Pedagogia

Instituição: Centro Universitário UniFacid Wyden

E-mail: micaeleprado2001@gmail.com

Terezinha Sirley Ribeiro Sousa

Doutora em Educação

Instituição: Universidade do Estado do Pará (UEPA)

E-mail: terezinha.sirley@uepa.br

Camilla dos Santos Araujo

Mestranda em Avaliação de Políticas Públicas

Instituição: Universidade Federal do Ceará (UFC)

E-mail: camillalisann@gmail.com



Marilyn Ferreira Machado

Graduada em Letras/Libras

Instituição: Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

E-mail: marilyn-ferreira@hotmail.com

Amanda Gabriela de Barros Silva Barbosa

Especialista em Psicopedagogia

Instituição: UniBF Centro Universitário

E-mail: a.g.barros.agb@gmail.com

RESUMO

O Atendimento Educacional Especializado (AEE) constitui um dos principais dispositivos da política de educação inclusiva no Brasil, ao se configurar como prática pedagógica complementar e suplementar à escolarização de estudantes público-alvo da educação especial, sem substituição do ensino comum. No contexto contemporâneo, marcado por disputas conceituais, fragilidades institucionais e desigualdades territoriais, a promulgação do novo decreto federal (12.686/2025) que redefine a Política Nacional de Educação Especial recoloca o AEE no centro do debate educacional, tensionando seus sentidos pedagógicos, sua organização nos sistemas de ensino e sua articulação com o currículo da escola regular. O objeto deste artigo consiste na análise do papel do Atendimento Educacional Especializado como prática pedagógica complementar e suplementar, à luz do novo decreto federal, considerando seus impactos sobre a organização do trabalho docente, a concepção de inclusão escolar e a efetivação do direito à educação dos estudantes com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades/superdotação. Parte-se da seguinte pergunta: em que medida o novo decreto federal (12.686/2025) contribui para o fortalecimento do AEE como prática pedagógica complementar e suplementar à escolarização, e quais desafios e perspectivas se colocam para sua efetiva implementação nos sistemas educacionais brasileiros? Teoricamente, foram utilizados os repertórios de Ball (1994; 2005; 2007; 2008), Freire (1992; 2014), Armstrong (1998; 2001; 2012), Booth e Ainscow (1998), Florian (2007; 2008), Florian e Hegarty (2004), Florian e McLaughlin (2008), Black-Hawkins, Florian e Rouse (2007), Mantoan (2003), Werneck (1997), Barnes e Mercer (2006), Mitchell (2007), Mitchell e Snyder (2000; 2014), Linton (2020), Snyder e Mitchell (2006), Milton e Ryan (2022), Machin (2018), Holland (2012), Lamott (2011), Moore (2012), Fields-Meyer (2011), entre outros e, centralmente, a normativa da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI). Metodologicamente, a pesquisa é de cunho qualitativa (Minayo, 2007), descritiva e bibliográfica (Gil, 2008) e com o viés analítico compreensivo (Weber, 1949). Os achados demonstram que o Decreto nº 12.686/2025 fortalece o AEE ao reafirmá-lo como prática pedagógica complementar e suplementar, articulada ao currículo comum e ao projeto político-pedagógico. Contudo, sua efetivação segue condicionada a desigualdades territoriais, fragilidades institucionais e limites de financiamento. Persistem tensões entre o discurso inclusivo e práticas burocratizadas que fragilizam a dimensão pedagógica do AEE. A pesquisa evidencia lacunas formativas que favorecem interpretações compensatórias do atendimento especializado. Aponta-se que o potencial transformador do AEE depende do trabalho colaborativo, da formação docente contínua e da integração sistêmica às políticas educacionais.

Palavras-chave: Atendimento Educacional Especializado. Educação Inclusiva. Política Educacional. Trabalho Docente.

ABSTRACT

Specialized Educational Support (Atendimento Educacional Especializado – AEE) constitutes one of the main instruments of inclusive education policy in Brazil, as it is configured as a pedagogical practice that is complementary and supplementary to schooling for students who are the target audience of special education, without replacing mainstream education. In the contemporary context, marked by conceptual disputes, institutional fragilities, and territorial inequalities, the enactment of the new

federal decree (No. 12,686/2025), which redefines the National Policy on Special Education, places AEE once again at the center of educational debate, challenging its pedagogical meanings, its organization within education systems, and its articulation with the curriculum of regular schools. The aim of this article is to analyze the role of Specialized Educational Support as a complementary and supplementary pedagogical practice, in light of the new federal decree, considering its impacts on the organization of teaching work, the conception of inclusive education, and the realization of the right to education for students with disabilities, autism spectrum disorders, and high abilities/giftedness. The study is guided by the following question: to what extent does the new federal decree (No. 12,686/2025) contribute to strengthening AEE as a complementary and supplementary pedagogical practice to schooling, and what challenges and perspectives arise for its effective implementation within Brazilian education systems? The theoretical framework draws on the contributions of Ball (1994; 2005; 2007; 2008), Freire (1992; 2014), Armstrong (1998; 2001; 2012), Booth and Ainscow (1998), Florian (2007; 2008), Florian and Hegarty (2004), Florian and McLaughlin (2008), Black-Hawkins, Florian and Rouse (2007), Mantoan (2003), Werneck (1997), Barnes and Mercer (2006), Mitchell (2007), Mitchell and Snyder (2000; 2014), Linton (2020), Snyder and Mitchell (2006), Milton and Ryan (2022), Machin (2018), Holland (2012), Lamott (2011), Moore (2012), Fields-Meyer (2011), among others, as well as, centrally, the regulatory framework of the National Policy on Inclusive Special Education (PNEEI). Methodologically, the study adopts a qualitative approach (Minayo, 2007), descriptive and bibliographic in nature (Gil, 2008), with a comprehensive analytical perspective (Weber, 1949). The findings indicate that Decree No. 12,686/2025 strengthens AEE by reaffirming it as a complementary and supplementary pedagogical practice, articulated with the common curriculum and the school's political-pedagogical project. However, its implementation remains conditioned by territorial inequalities, institutional fragilities, and funding constraints. Persistent tensions between inclusive discourse and bureaucratized practices continue to weaken the pedagogical dimension of AEE. The research highlights training gaps that favor compensatory interpretations of specialized support and points out that the transformative potential of AEE depends on collaborative work, continuous teacher education, and systemic integration with educational policies.

Keywords: Specialized Educational Support. Inclusive Education. Educational Policy. Teaching Work.

RESUMEN

La Atención Educativa Especializada (Atendimento Educacional Especializado – AEE) constituye uno de los principales dispositivos de la política de educación inclusiva en Brasil, al configurarse como una práctica pedagógica complementaria y suplementaria a la escolarización de los estudiantes público objetivo de la educación especial, sin sustituir la enseñanza común. En el contexto contemporáneo, marcado por disputas conceptuales, fragilidades institucionales y desigualdades territoriales, la promulgación del nuevo decreto federal (n.º 12.686/2025), que redefine la Política Nacional de Educación Especial, vuelve a situar al AEE en el centro del debate educativo, tensionando sus sentidos pedagógicos, su organización en los sistemas de enseñanza y su articulación con el currículo de la escuela regular. El objetivo de este artículo es analizar el papel de la Atención Educativa Especializada como práctica pedagógica complementaria y suplementaria, a la luz del nuevo decreto federal, considerando sus impactos sobre la organización del trabajo docente, la concepción de la educación inclusiva y la efectivización del derecho a la educación de los estudiantes con discapacidad, trastornos del espectro autista y altas capacidades/superdotación. El estudio parte de la siguiente pregunta: ¿en qué medida el nuevo decreto federal (n.º 12.686/2025) contribuye al fortalecimiento del AEE como práctica pedagógica complementaria y suplementaria a la escolarización, y qué desafíos y perspectivas se presentan para su efectiva implementación en los sistemas educativos brasileños? El marco teórico se fundamenta en los aportes de Ball (1994; 2005; 2007; 2008), Freire (1992; 2014), Armstrong (1998; 2001; 2012), Booth y Ainscow (1998), Florian (2007; 2008), Florian y Hegarty (2004), Florian y McLaughlin (2008), Black-Hawkins, Florian y Rouse (2007), Mantoan (2003), Werneck (1997), Barnes y Mercer (2006), Mitchell (2007), Mitchell y Snyder (2000; 2014), Linton (2020), Snyder y Mitchell (2006), Milton y Ryan (2022), Machin (2018), Holland (2012), Lamott (2011), Moore (2012),



Fields-Meyer (2011), entre otros, y de manera central, en la normativa de la Política Nacional de Educación Especial Inclusiva (PNEEI). Metodológicamente, la investigación es de carácter cualitativo (Minayo, 2007), descriptivo y bibliográfico (Gil, 2008), con un enfoque analítico comprensivo (Weber, 1949). Los hallazgos demuestran que el Decreto n.º 12.686/2025 fortalece el AEE al reafirmarlo como una práctica pedagógica complementaria y suplementaria, articulada al currículo común y al proyecto político-pedagógico. No obstante, su implementación continúa condicionada por desigualdades territoriales, fragilidades institucionales y limitaciones de financiamiento. Persisten tensiones entre el discurso inclusivo y prácticas burocratizadas que debilitan la dimensión pedagógica del AEE. La investigación evidencia brechas formativas que favorecen interpretaciones compensatorias de la atención especializada y señala que el potencial transformador del AEE depende del trabajo colaborativo, de la formación docente continua y de la integración sistémica con las políticas educativas.

Palabras clave: Atención Educativa Especializada. Educación Inclusiva. Política Educativa. Trabajo Docente.



1 INTRODUÇÃO

1.1 O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO NA EDUCAÇÃO INCLUSIVA BRASILEIRA: DISPUTAS, FUNDAMENTOS E RECONFIGURAÇÕES A PARTIR DO DECRETO Nº 12.686/2025

A educação inclusiva no Brasil se constrói em um cenário marcado por profundas desigualdades sociais, históricas e educacionais, no qual a escola pública é permanentemente convocada a responder a realidades plurais, heterogêneas e atravessadas por múltiplas formas de exclusão. Nesse contexto, quando nós, educadores e pesquisadores, nos deparamos com estudantes com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades/superdotação, surgem, de modo recorrente, questionamentos que atravessam o cotidiano escolar – o que é inclusão? Por que incluir? E, sobretudo, como fazer? – perguntas que, como afirma Mantoan, estruturam o debate contemporâneo sobre práticas pedagógicas inclusivas e tensionam os modos tradicionais de organização da escola. Como a autora assinala, “[...] a inclusão questiona não apenas as práticas pedagógicas, mas a própria lógica de funcionamento da escola, exigindo que ela se reorganize para atender a todos, sem exceção” (2003, p. 24). Além disso, ao analisar as políticas educacionais em contextos marcados por disputas e contradições, Ball observa que “[...] as políticas não são simplesmente implementadas, elas são interpretadas, traduzidas e recriadas nos contextos locais, produzindo efeitos diversos e, muitas vezes, inesperados” (2008, p. 7). Como consequência lógica, a educação inclusiva no Brasil não pode ser compreendida como um processo linear ou consensual, mas como um campo de disputas político-pedagógicas, no qual conceitos, práticas e políticas – como o Atendimento Educacional Especializado – são constantemente ressignificados, especialmente diante de novos marcos normativos que redefinam os sentidos da inclusão escolar.

[...] a inclusão não se refere simplesmente à colocação de alunos com deficiência em escolas regulares, mas a um processo contínuo de aumento da participação e redução da exclusão no interior da educação e da sociedade. Ela envolve a reestruturação das culturas, das políticas e das práticas das escolas, de modo que estas respondam à diversidade dos estudantes em suas comunidades locais. A inclusão diz respeito à aprendizagem e à participação de todos os alunos que estão sujeitos à exclusão, não apenas daqueles tradicionalmente identificados como tendo necessidades educacionais especiais¹ (Booth; Ainscow, 1998, p. 3).

Desse modo, paralelamente à contextualização atual da educação inclusiva, torna-se indispensável realizar um breve resgate histórico da educação especial no Brasil, uma vez que as práticas contemporâneas ainda carregam marcas profundas de modelos anteriores, fortemente segregadores e medicalizantes. Durante grande parte do século XX, a educação especial foi organizada a partir de uma lógica assistencialista e clínica, na qual os estudantes com deficiência eram compreendidos como sujeitos “à parte” do sistema educacional regular, sendo encaminhados para

¹ Tradução nossa.



instituições especializadas, classes especiais ou serviços paralelos, quase sempre desvinculados do currículo comum. Nesse sentido, Booth e Ainscow afirmam que “[...] os sistemas educacionais historicamente foram construídos para selecionar, classificar e separar, mais do que para acolher a diversidade humana presente nas escolas” (1998, p. 21), o que evidencia que a exclusão não é um desvio ocasional, mas um elemento estrutural da própria organização escolar tradicional. Somado a isso, ao refletir criticamente sobre a transição entre integração e inclusão, Werneck (1997, p. 32) observa que “[...] a escola inclusiva rompe com a lógica da adaptação do aluno ao sistema, exigindo, ao contrário, a transformação do próprio sistema educacional”, indicando que a mudança paradigmática não se limita à inserção física do estudante, mas envolve uma revisão profunda das concepções pedagógicas, das práticas avaliativas e das relações institucionais. Assim, à medida que a perspectiva inclusiva começa a se consolidar, especialmente a partir dos anos 1990, impulsionada por marcos internacionais² e pela luta dos movimentos sociais, a educação especial passa a ser tensionada a abandonar seu caráter substitutivo e segregado, abrindo espaço para a concepção de serviços de apoio articulados à escolarização comum, ainda que esse movimento se dê de forma desigual, contraditória e incompleta nos diferentes territórios do país.

Neste sentido, à medida que a educação inclusiva passa a se consolidar como diretriz das políticas educacionais brasileiras, o Atendimento Educacional Especializado (AEE) emerge como um dos principais dispositivos estatais para a materialização desse direito, assumindo centralidade no desenho das políticas públicas voltadas aos estudantes público-alvo da educação especial. Não se trata, portanto, de um serviço periférico ou acessório, mas de uma política estruturante que busca mediar as relações entre a diversidade dos sujeitos e a organização historicamente homogeneizadora da escola. Nessa direção, Florian (2007) destaca que o desafio das políticas inclusivas não reside apenas em ampliar o acesso, mas em transformar os modos de ensinar e aprender, de modo que todos os estudantes possam participar efetivamente do currículo comum, respeitadas suas singularidades: “[...] a inclusão exige uma mudança profunda nas práticas pedagógicas, deslocando o foco da deficiência para as barreiras impostas pelo próprio sistema educacional” (p. 15). De igual maneira, ao analisar a política

² A perspectiva da educação inclusiva começa a se consolidar de forma mais sistemática no cenário internacional a partir da década de 1990, em um contexto marcado pela ampliação dos debates sobre direitos humanos, justiça social e democratização do acesso à educação. Esse movimento foi fortemente impulsionado por marcos internacionais que passaram a reconhecer a educação como direito universal e a defender a escolarização de todas as pessoas nos sistemas educacionais comuns, independentemente de deficiências, diferenças ou condições específicas. Documentos como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, resultante da Conferência de Jomtien (1990), e, de modo ainda mais decisivo, a Declaração de Salamanca (1994), estabeleceram princípios fundamentais para a reorganização dos sistemas de ensino, ao afirmarem que as escolas devem acolher todas as crianças e responder à diversidade de suas necessidades educacionais. A partir desses referenciais, a educação especial deixa de ser concebida como um sistema paralelo ou substitutivo e passa a ser compreendida como parte integrante da educação geral, orientada pela perspectiva inclusiva, o que provoca reconfigurações profundas nas políticas públicas, nas práticas pedagógicas e nas concepções de ensino, aprendizagem e diferença, repercutindo diretamente nas normativas nacionais de diversos países, incluindo o Brasil. Ver: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, Tailândia, 1990. Paris: UNESCO, 1990.



educacional em contextos de regulação e responsabilização, Ball (2005, p. 43) afirma que “[...] as políticas públicas operam como tecnologias de governo que redefinem papéis, expectativas e práticas no interior das instituições escolares”, o que permite compreender o AEE como um mecanismo que não apenas oferta apoio pedagógico especializado, mas também reconfigura o trabalho docente, a gestão escolar e as formas de articulação entre ensino comum e serviços de apoio. Com base no exposto, ao se institucionalizar como política pública, o AEE passa a ocupar um lugar estratégico na agenda educacional, tensionando a escola a repensar suas práticas, ao mesmo tempo em que revela as ambiguidades e os limites de sua implementação em sistemas educacionais marcados por desigualdades regionais, fragilidades institucionais e disputas conceituais sobre o próprio sentido da inclusão.

Sob esse prisma, a inclusão escolar precisa ser compreendida, simultaneamente, como um direito social inalienável e como um campo permanente de disputa político-pedagógica, no qual se confrontam diferentes projetos de sociedade, de escola e de sujeito. Não se trata apenas de garantir matrícula ou presença física dos estudantes com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades/superdotação no ensino comum, mas de assegurar condições efetivas de participação, aprendizagem e reconhecimento. Nesse sentido, Linton abre a discussão ao afirmar que “[...] a deficiência não é uma característica individual isolada, mas uma construção social produzida por sistemas que organizam o acesso, o valor e o pertencimento” (2020, p. 9), o que desloca o debate da esfera da limitação pessoal para a responsabilidade coletiva das instituições educacionais. Nessa direção, Barnes e Mercer (2006) sustentam que a inclusão, enquanto política pública, é atravessada por tensões estruturais, uma vez que “[...] os sistemas educacionais tendem a reproduzir desigualdades ao mesmo tempo em que proclamam discursos de igualdade e justiça social” (p. 18), evidenciando que o reconhecimento do direito à educação inclusiva não elimina, por si só, práticas excludentes enraizadas no cotidiano escolar. Dito isso, à medida que a inclusão se afirma juridicamente como direito, ela também se torna um espaço de conflitos, negociações e resistências, no qual dispositivos como o AEE assumem papel estratégico, ora fortalecendo práticas emancipadoras, ora sendo capturados por lógicas compensatórias, burocráticas ou segregadoras, a depender das concepções pedagógicas que orientam sua implementação.

[...] as políticas educacionais são arenas de luta nas quais diferentes grupos tentam impor suas definições legítimas de problemas e soluções. Elas não expressam consensos neutros, mas resultam de compromissos instáveis, contradições e disputas entre projetos concorrentes de sociedade, de justiça social e de educação. Assim, aquilo que é apresentado como direito universal frequentemente convive com práticas institucionais que produzem exclusão, hierarquização e desigualdade no interior das próprias escolas³ (Ball, 2008, p. 46).

³ Tradução nossa.



Logo, nesse movimento de consolidação da educação inclusiva, o AEE passa a ser compreendido como prática pedagógica complementar e suplementar, e não como substituição da escolarização comum, o que representa uma inflexão conceitual significativa em relação aos modelos históricos da educação especial. Trata-se, portanto, de um serviço que se organiza em diálogo permanente com o currículo da classe comum, com o projeto político-pedagógico da escola e com as necessidades concretas dos estudantes, buscando remover barreiras à aprendizagem e à participação. Nessa direção, Mantoan (2003) afirma que a função do atendimento especializado não é “corrigir” o aluno, mas apoiar a escola na construção de práticas pedagógicas inclusivas, ao destacar que “[...] o AEE não se destina a ensinar conteúdos escolares em separado, mas a oferecer recursos e estratégias que favoreçam a aprendizagem de todos no ensino comum” (p. 37). Adicionalmente, Mitchell afirma: “[...] a educação inclusiva é eficaz quando o apoio especializado é utilizado para ampliar a participação e a aprendizagem nas salas de aula comuns, em vez de segregar os estudantes em sistemas paralelos” (2007, p. 12), evidenciando que a potência do AEE reside justamente em sua capacidade de atuar como mediador pedagógico, e não como espaço de reforço, compensação ou isolamento. Logo, quando concebido como prática complementar e suplementar, o AEE pode contribuir para a transformação das práticas escolares, fortalecendo a autonomia docente, a colaboração entre profissionais e a construção de respostas pedagógicas mais sensíveis à diversidade, desde que não seja capturado por lógicas tecnicistas ou por expectativas de “normalização” dos sujeitos.

Desse modo, torna-se fundamental explicitar a definição conceitual do Atendimento Educacional Especializado, uma vez que parte significativa das ambiguidades presentes na prática escolar decorre justamente de compreensões imprecisas ou reduzidas sobre sua natureza e finalidade. O AEE não pode ser entendido como um espaço genérico de apoio, tampouco como um atendimento terapêutico ou clínico deslocado da lógica pedagógica da escola, mas como uma ação educacional intencional, sistemática e articulada ao processo de escolarização. Nesse sentido, Florian e McLaughlin (2008) ressaltam que a educação inclusiva exige clareza conceitual quanto aos papéis dos serviços especializados, ao afirmarem que “[...] o apoio especializado só faz sentido quando está integrado às práticas curriculares e orientado para a participação plena dos estudantes” (p. 45), o que implica reconhecer essa modalidade como parte constitutiva do projeto pedagógico e não como instância paralela. Ainda nesse sentido, ao problematizar os riscos das classificações rígidas e das respostas padronizadas, Florian (2007, p. 29) enfatiza que “[...] definir o apoio educacional a partir das necessidades dos alunos, e não de categorias diagnósticas fixas, é um passo central para práticas verdadeiramente inclusivas”, deslocando o foco da deficiência para as barreiras pedagógicas e institucionais. Nessas condições, conceituar o AEE como prática pedagógica especializada significa compreendê-lo como um espaço de produção de estratégias, recursos e mediações que dialogam com



o cotidiano da sala de aula comum, contribuindo para ampliar as possibilidades de aprendizagem, participação e autonomia dos estudantes, sem reforçar processos de segregação ou rotulação.

Nesse ponto da discussão, torna-se indispensável estabelecer, de forma clara, a distinção entre a escolarização comum e o Atendimento Educacional Especializado, uma vez que a confusão entre essas duas dimensões constitui uma das principais fontes de equívocos conceituais e práticos nas redes de ensino. A escolarização comum, por sua vez, diz respeito ao acesso dos estudantes ao currículo regular, à convivência com seus pares e à participação nas práticas pedagógicas cotidianas da sala de aula, enquanto o AEE se organiza como um conjunto de ações pedagógicas específicas, voltadas à identificação, eliminação ou minimização de barreiras que dificultam esse processo. Nesse sentido, David Mitchell pontua que “[...] o ensino inclusivo só se sustenta quando há uma distinção clara entre ensinar o currículo comum e oferecer apoios especializados que permitam o acesso a esse currículo” (2007, p. 64), o que evidencia que o atendimento especializado não substitui, nem duplica, o trabalho realizado na classe comum. Nessa direção, Booth e Ainscow (1998) argumentam que a separação artificial entre ensino regular e educação especial tende a reforçar práticas excludentes, ao ressaltarem que “[...] a inclusão requer que os apoios estejam integrados à vida da escola, e não organizados como serviços externos ou paralelos” (p. 53). Ao diferenciar, sem hierarquizar, escolarização comum e atendimento especializado, reafirma-se que o AEE deve atuar como suporte pedagógico articulado, capaz de fortalecer o trabalho docente e ampliar as condições de participação dos estudantes, evitando tanto a diluição de suas finalidades quanto o risco de sua transformação em espaço substitutivo ou segregador.

[...] o apoio educacional especializado não deve ser concebido como um sistema paralelo de ensino, separado do currículo comum, mas como um conjunto de estratégias que possibilitam aos alunos participar das atividades regulares da sala de aula. Quando os serviços especializados substituem o ensino comum, corre-se o risco de reforçar a exclusão e a dependência. O princípio central da educação inclusiva é que o currículo regular permanece como referência para todos os alunos, enquanto os apoios são organizados para tornar esse currículo acessível, significativo e participativo (Florian; Hegarty, 2004, p. 15).

De modo articulado à distinção entre escolarização comum e atendimento especializado, torna-se central explicitar as finalidades pedagógicas do AEE, especialmente no que se refere ao apoio à aprendizagem, à participação e à autonomia dos estudantes público-alvo da educação especial. O AEE não se orienta apenas para a oferta de recursos materiais ou tecnologias assistivas, mas envolve processos intencionais de mediação pedagógica que possibilitam ao estudante compreender, acessar e produzir conhecimentos no contexto da sala de aula comum. Nessa direção, Armstrong (2012) observa que a inclusão efetiva pressupõe reconhecer e potencializar diferentes modos de aprender, ao afirmar que “[...] apoiar a aprendizagem significa criar ambientes nos quais as diferenças cognitivas não sejam vistas como déficits, mas como formas legítimas de expressão da inteligência” (p. 67), deslocando o



foco da adaptação do aluno para a transformação das práticas pedagógicas. Ainda nesse sentido, ao analisar os objetivos dos serviços de apoio educacional, Mitchell (2007, p. 81) destaca que “[...] o propósito fundamental do apoio especializado é aumentar a participação ativa dos alunos no currículo comum, promovendo independência progressiva e não dependência permanente”, o que evidencia que a autonomia constitui um eixo estruturante do AEE. Dito isso, quando orientado por finalidades pedagógicas claras, o atendimento especializado pode contribuir para que estudantes com deficiências, desenvolvam estratégias próprias de aprendizagem, ampliem sua participação nas atividades escolares e construam trajetórias mais autônomas, evitando que o apoio se converta em tutela excessiva ou em mecanismo de controle pedagógico.

Diante desse contexto, no cenário mais recente das políticas educacionais brasileiras, a promulgação do Decreto nº 12.686/2025 configura-se como um marco de reconfiguração política, normativa e conceitual da educação especial na perspectiva inclusiva, reposicionando o Atendimento Educacional Especializado no interior dos sistemas de ensino. Trata-se de um decreto que não apenas atualiza dispositivos legais anteriores, mas também explicita, de forma mais contundente, a centralidade do sistema educacional inclusivo como dever do Estado, ao afirmar que “[...] a modalidade da educação especial será oferecida de maneira transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, com vistas a assegurar recursos e serviços educacionais para apoiar, complementar e suplementar o processo de escolarização” (Brasil, 2025, p. 1). Ao analisar os efeitos das políticas educacionais enquanto textos regulatórios que produzem novas racionalidades institucionais, Ball destaca que “[...] as reformas educacionais não apenas reorganizam estruturas, mas redefinem sentidos, responsabilidades e expectativas sobre o trabalho escolar” (2005, p. 155), o que permite compreender o decreto como um instrumento que desloca concepções históricas do AEE. Assim, ao estabelecer diretrizes como a transversalidade da educação especial, a articulação intersetorial, a não exigência de laudos para acesso ao AEE e a obrigatoriedade de sua integração ao projeto político-pedagógico da escola, o Decreto nº 12.686/2025 introduz mudanças organizacionais relevantes, com potencial para fortalecer o caráter pedagógico do atendimento especializado, ao mesmo tempo em que impõe novos desafios aos sistemas de ensino no que se refere à formação docente, à gestão escolar e às condições materiais de implementação.

Dessa forma, à luz das transformações normativas recentes e das tensões que atravessam a política de educação inclusiva no Brasil, delimita-se com maior precisão o objeto, os objetivos e a relevância deste capítulo, que se insere no esforço de compreender criticamente os sentidos contemporâneos do Atendimento Educacional Especializado. O objeto deste artigo consiste na análise do papel do AEE como prática pedagógica complementar e suplementar à escolarização, à luz do novo decreto federal nº 12.686/2025, considerando seus impactos sobre a organização do trabalho docente, a concepção de inclusão escolar e a efetivação do direito à educação dos estudantes com deficiência,



transtornos do espectro autista e altas habilidades/superdotação. Nesse sentido, Florian (2010) argumenta que políticas inclusivas só se consolidam quando há coerência entre normativas, práticas pedagógicas e condições institucionais, ao afirmar que “[...] a inclusão depende menos da existência de textos legais e mais da capacidade dos sistemas educacionais de transformar esses textos em práticas pedagógicas consistentes” (p. 112). Além disso, ao refletir sobre os desafios da implementação das políticas educacionais, Ball (2008, p. 98) observa que “[...] a distância entre o discurso normativo e a realidade escolar é um dos principais obstáculos à efetivação das reformas”, o que justifica a formulação da pergunta de partida desta pesquisa: em que medida o novo decreto federal contribui, de fato, para o fortalecimento do AEE como prática pedagógica complementar e suplementar à escolarização, e quais desafios e perspectivas se colocam para sua efetiva implementação nos sistemas educacionais brasileiros? À luz do exposto, ao analisar criticamente o papel do AEE à luz do novo marco normativo, este capítulo busca contribuir tanto para o debate acadêmico quanto para a prática escolar, oferecendo subsídios teóricos e analíticos que auxiliem educadores, gestores e formuladores de políticas públicas na construção de uma educação inclusiva que vá além do discurso e se materialize no cotidiano das escolas.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA PARA A ANÁLISE DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO NO CONTEXTO DO DECRETO Nº 12.686/2025

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e analítica, por compreender que os fenômenos educacionais, sobretudo aqueles relacionados às políticas de inclusão e ao Atendimento Educacional Especializado, não se reduzem a variáveis mensuráveis, mas se constituem como processos históricos, sociais e políticos, produzidos em contextos concretos e atravessados por disputas de sentido. Nessa perspectiva, parte-se do pressuposto de que investigar políticas educacionais implica interpretar significados, contradições e intencionalidades que se expressam tanto nos textos normativos quanto nas práticas institucionais que deles derivam. Como afirma Minayo (2007), “[...] a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (p. 21). Do mesmo modo, ao tratar da natureza interpretativa da investigação social, Flick destaca que “[...] a pesquisa qualitativa parte do princípio de que os significados sociais são construídos nos contextos históricos e culturais e precisam ser compreendidos a partir deles” (2013, p. 67), o que reforça a pertinência dessa abordagem para analisar o AEE como política pública situada e disputada.



[...] a pesquisa qualitativa parte do reconhecimento de que a realidade social não se apresenta como um dado imediato, transparente e neutro, mas como uma construção histórica, atravessada por relações de poder, valores, interesses e conflitos. Nesse sentido, compreender um fenômeno social implica interpretá-lo à luz dos contextos nos quais é produzido, considerando as múltiplas mediações que lhe conferem significado. O pesquisador, portanto, não se limita a descrever fatos, mas busca apreender os sentidos que os sujeitos, as instituições e as políticas atribuem às suas práticas e discursos, reconhecendo que toda análise é situada e historicamente condicionada (Minayo, 2007, p. 24-25).

Em termos epistemológicos, o estudo se ancorou em um viés compreensivo, inspirado na sociologia interpretativa, articulado a aportes da pedagogia crítica e dos estudos críticos da deficiência, orientando a leitura das políticas educacionais como textos abertos à interpretação e à tradução nos contextos locais. Essa escolha epistemológica permitiu compreender que o decreto analisado não opera de forma linear ou automática, mas é constantemente reinterpretado pelos sujeitos e instituições que o colocam em prática. Nesse sentido, Weber (1949, p. 88) afirma, logo no início de sua formulação compreensiva, que “[...] a sociologia compreensiva busca interpretar a ação social para, desse modo, explicar causalmente o seu curso e seus efeitos”, o que orienta a análise das políticas como ações dotadas de sentido. Em consonância com essa leitura, Minayo, Deslandes e Gomes (2002) ressaltam que “[...] compreender não é apenas descrever, mas interpretar os fenômenos a partir das mediações históricas, sociais e simbólicas que os constituem” (p. 16), reforçando a opção por um olhar analítico que ultrapassa a literalidade dos textos legais.

Quanto ao tipo de estudo e delineamento, a pesquisa se caracteriza como bibliográfica e documental, uma vez que se dedicou à análise crítica de legislações, normativas, diretrizes oficiais e produções teóricas consolidadas sobre educação inclusiva e Atendimento Educacional Especializado. Esse delineamento se justifica pelo objetivo de confrontar o desenho normativo do AEE com os referenciais críticos que problematizam sua implementação nos sistemas educacionais. Gil (2008) esclarece que “[...] a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (p. 45), o que inclui decretos, políticas e documentos oficiais. Complementarmente, ao tratar da pesquisa bibliográfica, o mesmo autor observa que “[...] esse tipo de estudo permite ao pesquisador ampliar o horizonte de análise e estabelecer relações entre diferentes interpretações teóricas sobre um mesmo fenômeno” (2008, p. 50), aspecto central para a compreensão crítica do AEE.

No que se refere ao corpus de análise, foram examinados documentos normativos centrais, com destaque para o Decreto nº 12.686/2025, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva e legislações anteriores correlatas, bem como um conjunto expressivo de obras teóricas nacionais e internacionais que fundamentam o debate sobre inclusão, políticas educacionais e educação especial. Esse corpus foi constituído a partir de critérios de relevância, consistência teórica e aderência ao objeto investigado, buscando garantir densidade analítica e diversidade de perspectivas. Stake (2011, p. 23) ressalta que “[...] em estudos qualitativos, a seleção criteriosa do material de análise

é parte fundamental da construção do significado”, o que reforça a importância dessa etapa. De forma convergente, Flick (2013) observa que “[...] a definição do corpus não é um procedimento neutro, mas uma decisão teórica que orienta os caminhos interpretativos da pesquisa” (p. 92), evidenciando o cuidado metodológico empregado na escolha dos documentos analisados.

[...] a constituição do corpus de análise em pesquisas qualitativas não pode ser entendida como uma simples reunião de documentos ou textos disponíveis, mas como um processo analítico orientado teoricamente. A seleção do material empírico deve considerar sua pertinência em relação ao problema de pesquisa, sua capacidade de expressar diferentes posições e sentidos e sua inserção nos contextos históricos e institucionais nos quais foi produzido. É a partir dessa escolha criteriosa que o pesquisador delimita o campo de interpretação e constrói as possibilidades de compreensão do fenômeno investigado (Flick, 2013, p. 93-94).

Os procedimentos de coleta de dados envolveram a seleção sistemática dos documentos e obras, seguida de leitura flutuante, leitura analítica e organização temática do material, permitindo identificar recorrências, deslocamentos conceituais e tensões normativas. Logo, esse processo foi conduzido de modo iterativo, isto é, com retornos constantes aos textos à medida que novas categorias analíticas emergiam. Segundo Minayo (2007, p. 95), “[...] a leitura exaustiva do material empírico ou documental é condição para que o pesquisador apreenda suas múltiplas camadas de sentido”, o que orientou todo o percurso investigativo. Além disso, Gil (2008) destaca que “[...] a organização sistemática dos dados é essencial para garantir coerência, rastreabilidade e rigor ao processo analítico” (p. 113), aspecto observado na construção do corpus e na sistematização dos achados.

Desse modo, os procedimentos de análise basearam-se na análise de conteúdo de caráter temático, possibilitando a identificação de categorias analíticas como concepção de inclusão, papel pedagógico do AEE, organização do trabalho docente, desigualdades territoriais, tensões normativas e desafios de implementação. A análise buscou articular teoria e normativa, evidenciando convergências, continuidades, rupturas e contradições entre o discurso legal e os referenciais críticos. Bardin, conforme citado por Minayo (2007), define que “[...] a análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação, cuja presença ou frequência significam algo para o objetivo analítico visado” (p. 316). Ou seja, reconhecem-se como limitações da pesquisa a ausência de dados empíricos de campo, sem prejuízo da densidade teórica alcançada, e esclarece-se que, por se tratar de estudo bibliográfico e documental, não houve envolvimento direto de sujeitos, respeitando-se integralmente os princípios éticos da pesquisa acadêmica e o uso responsável das fontes.



3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO AEE COMO PRÁTICA PEDAGÓGICA COMPLEMENTAR E SUPLEMENTAR À ESCOLARIZAÇÃO, À LUZ DO NOVO DECRETO FEDERAL

Os fundamentos conceituais e normativos do Atendimento Educacional Especializado se inscrevem em um movimento mais amplo de redefinição da própria compreensão de educação inclusiva, que passa a ser entendida não como estratégia pontual, mas como princípio estruturante dos sistemas educacionais. Nesse cenário, o AEE emerge como resposta institucional à constatação de que a igualdade formal de acesso à escola não garante, por si só, condições equitativas de aprendizagem e participação, especialmente em contextos marcados por desigualdades históricas, sociais e pedagógicas. Vale destacar que a educação inclusiva, enquanto horizonte normativo, desloca o foco do “ajuste do aluno” para a transformação das práticas, das culturas e das políticas escolares, exigindo que os serviços especializados sejam concebidos como apoios ao currículo comum, e não como instâncias paralelas. Nesse sentido, Florian afirma: “[...] a inclusão não diz respeito a inserir os estudantes em estruturas já existentes, mas a transformar essas estruturas para que respondam à diversidade dos aprendizes” (2010, p. 23), evidenciando que o fundamento do AEE está diretamente associado à reorganização do sistema educacional. Dito isso, ao analisar as bases normativas da educação especial na perspectiva inclusiva, Mantoan (2003, p. 19) destaca que “[...] os serviços de apoio especializado só fazem sentido quando contribuem para a construção de uma escola que ensina a todos, sem exceções”, o que reforça a ideia de que o AEE não se justifica como política isolada, mas como parte constitutiva de um projeto pedagógico comprometido com a justiça educacional. Ao afunilar o debate, compreendem-se, desse modo, que os fundamentos do Atendimento Educacional Especializado articulam dimensões éticas, políticas e pedagógicas, configurando-se como um dispositivo normativo que tensiona a escola a rever suas práticas, suas concepções de ensino e suas formas de lidar com a diversidade humana.

[...] a educação inclusiva baseia-se no princípio de que as escolas devem se organizar para responder à diversidade de todos os alunos, e não apenas adaptar indivíduos considerados diferentes ou problemáticos. Isso implica uma mudança profunda na forma como os sistemas educacionais compreendem o ensino, o currículo e o apoio pedagógico. Os serviços especializados não existem para substituir o ensino comum, mas para apoiar a escola na remoção das barreiras que impedem a participação e a aprendizagem de determinados grupos de estudantes. Nesse sentido, a inclusão exige uma transformação estrutural das políticas, das práticas e das culturas escolares (Florian, 2007, p. 9-10).

Nesse sentido, as concepções de educação inclusiva que fundamentam o AEE ultrapassam a ideia de mera adaptação individual e se afirmam como um princípio ético, político e pedagógico, comprometido com a transformação das relações escolares e com a garantia do direito à educação em sua dimensão substantiva. A inclusão, portanto, não se reduz à presença física do estudante na escola comum, mas implica o reconhecimento da diferença como valor e como elemento constitutivo do



processo educativo. Nessa direção, Booth e Ainscow afirmam que “[...] a inclusão envolve um processo contínuo de identificação e remoção de barreiras à aprendizagem e à participação” (1998, p. 6), o que evidencia que a escola inclusiva se constrói no cotidiano, por meio de práticas intencionais e revisões permanentes de suas culturas e políticas. Adicionalmente, ao discutir a dimensão ética da inclusão, Linton (2020, p. 14) destaca que “[...] a educação inclusiva exige uma mudança de valores, na qual a diversidade humana deixa de ser tolerada e passa a ser reconhecida como parte legítima da experiência social”, deslocando o debate do campo da concessão para o campo do direito. Logo, compreender a inclusão como princípio implica reconhecer que o AEE não pode operar como resposta compensatória às supostas limitações dos estudantes, mas como ação pedagógica comprometida com a equidade, a justiça social e a ampliação das condições de participação no currículo comum, reafirmando seu papel estratégico na construção de práticas educativas mais democráticas.

Assim, à medida que as concepções de educação inclusiva se consolidam como horizonte normativo e ético, torna-se inevitável problematizar a superação do modelo integracionista e compensatório, que historicamente orientou as políticas e práticas da educação especial. Esse modelo, ainda presente em muitas redes de ensino, parte da lógica de que o estudante deve se adaptar à escola tal como ela é, cabendo aos serviços especializados “corrigir”, “normalizar” ou “preparar” o aluno para acompanhar o ritmo do ensino comum. Nessa perspectiva, a diferença é tratada como déficit individual, e o atendimento especializado assume caráter remedial, frequentemente desvinculado do currículo e da vida escolar. Nesse sentido, Barnes e Mercer iniciam uma crítica contundente ao afirmarem que “[...] os modelos integracionistas tendem a deslocar a responsabilidade pela exclusão para o indivíduo, ocultando as barreiras estruturais produzidas pelas próprias instituições” (2006, p. 29), o que ajuda a compreender por que tais práticas persistem mesmo sob discursos inclusivos. Dito isso, ao analisar os efeitos discursivos da deficiência nas práticas educacionais, Mitchell e Snyder (2014, p. 54) destacam que “[...] abordagens compensatórias frequentemente reforçam narrativas de dependência, nas quais o sujeito com deficiência é definido pelo que lhe falta, e não por suas possibilidades de participação”, evidenciando os riscos simbólicos e pedagógicos desse paradigma. Em vista disso, superar o modelo integracionista implica deslocar o foco do ajustamento do estudante para a transformação do ambiente escolar, reconhecendo que o Atendimento Educacional Especializado deve atuar na eliminação de barreiras pedagógicas, comunicacionais e atitudinais, e não na produção de trajetórias paralelas que, embora bem-intencionadas, acabam por reproduzir formas sutis de segregação.

Nessa trajetória de superação de paradigmas excludentes, a educação especial na perspectiva da educação inclusiva passa a ser ressignificada, deixando de ocupar um lugar marginal ou substitutivo para se afirmar como modalidade transversal, articulada ao ensino comum e comprometida com a garantia do direito à educação. Essa mudança implica compreender que a educação especial não se



define pelo espaço físico em que ocorre, mas pelas ações pedagógicas que desenvolve em favor da participação e da aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial. Nessa direção, Florian e Hegarty (2004) defendem que a educação especial inclusiva deve atuar como suporte à escola, e não como sistema paralelo, ao ressaltarem que “[...] o papel da educação especial é apoiar o ensino regular, contribuindo para que ele se torne mais responsivo à diversidade dos alunos” (p. 9). Complementarmente, ao discutir a reorganização dos sistemas educacionais sob a ótica da inclusão, Ball assinala (2008): “[...] as políticas inclusivas desafiam as fronteiras tradicionais entre educação regular e especial, exigindo novas formas de colaboração e responsabilidade compartilhada” (p. 121), o que evidencia que essa perspectiva redefine papéis institucionais e práticas docentes. Nessa medida, compreender a educação especial como parte integrante da educação inclusiva significa reconhecer que o Atendimento Educacional Especializado deve operar em estreita articulação com o currículo comum, com a gestão escolar e com outras políticas educacionais, contribuindo para a construção de ambientes pedagógicos mais acessíveis, equitativos e sensíveis às diferenças.

Ao olhar retrospectivamente para essa instância de apoio no marco legal anterior, percebe-se que sua institucionalização ocorreu em um contexto marcado por avanços normativos importantes, mas também por ambiguidades conceituais e operacionais que impactaram diretamente sua materialização nas redes públicas de ensino. As diretrizes históricas do AEE foram sendo construídas a partir da tentativa de romper com práticas segregadoras, ao mesmo tempo em que buscavam organizar serviços especializados em sistemas educacionais ainda fortemente orientados por lógicas classificatórias e compensatórias. Nesse cenário, Mitchell (2007, p. 39) observa que “[...] políticas de apoio educacional frequentemente surgem como respostas progressistas, mas acabam sendo implementadas dentro de estruturas escolares que permanecem essencialmente inalteradas”, o que ajuda a compreender por que o AEE, em muitos contextos, foi reduzido a ações fragmentadas ou burocratizadas. Nesse mesmo horizonte, ao analisar os limites das reformas educacionais baseadas apenas em normativas, Ball destaque que a “[...] a história das políticas educacionais mostra que novas diretrizes raramente substituem práticas antigas de forma automática; elas convivem, entram em tensão e, por vezes, são neutralizadas” (2005, p. 67). Assim, embora o marco legal anterior tenha afirmado o caráter complementar e suplementar desse mecanismo educacional, sua implementação revelou contradições entre o discurso normativo e o cotidiano escolar, expressas, por exemplo, na dificuldade de articulação com a sala regular, na precarização das condições de trabalho docente e na compreensão restrita das funções pedagógicas do atendimento especializado.



[...] as políticas educacionais raramente operam como rupturas completas com o passado. Em vez disso, elas tendem a ser sobrepostas a práticas, valores e estruturas institucionais já existentes. O resultado é um processo no qual velhas e novas ideias coexistem de maneira tensa, produzindo arranjos híbridos e, muitas vezes, contraditórios. Reformas que se apresentam como progressistas podem ser absorvidas por culturas escolares profundamente arraigadas, sendo reinterpretadas de modos que preservam práticas anteriores, ainda que sob uma nova linguagem normativa (Ball, 1994, p. 21-22).

Em continuidade à análise histórica e normativa, torna-se fundamental explicitar as funções pedagógicas atribuídas ao Atendimento Educacional Especializado, uma vez que é nesse plano que se materializam, ou se esvaziam, os princípios da educação inclusiva. O AEE não se restringe à oferta de recursos materiais ou tecnológicos, mas envolve um conjunto de ações pedagógicas intencionais voltadas à identificação de barreiras, à produção de mediações didáticas e ao apoio ao trabalho docente na sala comum. Nesse sentido, Scheuermann, Webber e Lang destacam que “[...] o ensino especializado é mais eficaz quando orienta professores e estudantes na construção de estratégias pedagógicas acessíveis, em vez de funcionar como intervenção isolada” (2008, p. 41), o que reforça o caráter colaborativo do AEE. Assim, ao discutir o papel dos serviços de apoio na educação inclusiva, Mitchell (2007, p. 92) afirma que “[...] as funções do atendimento especializado devem estar claramente ligadas à melhoria da aprendizagem no currículo comum, evitando a criação de dependência ou rotinas paralelas”, evidenciando que a centralidade do serviço especializado está na ampliação das possibilidades pedagógicas da escola como um todo. Assim sendo, as funções pedagógicas do Atendimento Educacional Especializado incluem orientar o uso de recursos de acessibilidade, colaborar na adaptação de estratégias didáticas, apoiar processos de comunicação e promover condições para a autonomia dos estudantes, sempre em articulação com o projeto político-pedagógico da escola, sob pena de o atendimento se reduzir a práticas fragmentadas e descoladas do processo educativo.

No âmbito da materialização das políticas inclusivas, a organização desse serviço pedagógico nas redes públicas de ensino revela-se como um dos pontos mais sensíveis e, ao mesmo tempo, mais determinantes para sua efetividade. Historicamente, o AEE tem sido estruturado, sobretudo, por meio das salas de recursos multifuncionais, além de outros serviços e apoios pedagógicos, o que, embora represente um avanço em relação a modelos segregados, não garante, por si só, práticas inclusivas. Muitas vezes, essas salas passam a funcionar de forma isolada, com pouca articulação com a sala regular, reforçando uma lógica de atendimento “à parte” do cotidiano escolar. Nesse sentido, Black-Hawkins, Florian e Rouse (2007, p. 78) destacam que “[...] a organização de apoios especializados só contribui para a inclusão quando está integrada ao planejamento pedagógico da escola e orientada para a aprendizagem de todos os alunos”, o que evidencia a necessidade de superar arranjos meramente administrativos. Acrescenta-se que, ao refletir sobre os riscos da fragmentação dos serviços educacionais, Booth inicia sua análise afirmando: “[...] quando os apoios são organizados como



serviços separados, a escola tende a preservar práticas excludentes em vez de transformá-las” (1998, p. 41). Nessa medida, a organização do AEE nas redes públicas precisa ser pensada para além do espaço físico da sala de recursos, envolvendo tempos, profissionais, fluxos de comunicação e estratégias colaborativas que garantam sua articulação efetiva com a sala regular, com a gestão escolar e com outras políticas educacionais, evitando que o atendimento especializado se converta em mais um mecanismo de segregação pedagógica.

De forma articulada à organização dos serviços, os princípios pedagógicos do AEE constituem o eixo que confere sentido e coerência às práticas desenvolvidas, especialmente quando se afirma a complementaridade e a suplementaridade em relação ao ensino comum, sem qualquer pretensão de substituí-lo. Isso significa que recurso educacional deve incidir diretamente sobre as condições de acesso ao currículo comum, apoiando a construção de estratégias didáticas, recursos de acessibilidade e mediações pedagógicas que ampliem as possibilidades de aprendizagem. Nessa direção, Florian (2010) ressalta que a centralidade do currículo é condição para práticas inclusivas consistentes, ao afirmar que “[...] o apoio educacional especializado só é efetivo quando fortalece o acesso dos estudantes ao currículo comum, em vez de criar percursos paralelos de aprendizagem” (p. 61). Adicionalmente, Mitchell destaca: “[...] a suplementaridade do apoio educacional não se refere a ensinar conteúdos diferentes, mas a oferecer meios adicionais para que os alunos participem do mesmo currículo” (2007, p. 104), o que reforça a necessidade de alinhar o AEE às metas pedagógicas da escola. Dito isso, ao assumir a complementaridade e a suplementaridade como princípios, essa instância pedagógica de apoio reafirma a centralidade do currículo comum como referência, evitando práticas de fragmentação pedagógica e contribuindo para que a diversidade de estudantes seja atendida no interior de um projeto educativo compartilhado, coerente e comprometido com a equidade.

Por outro lado, a efetividade do AEE depende, de maneira decisiva, da articulação entre esse suporte, a sala regular e as demais políticas educacionais, uma vez que práticas isoladas tendem a produzir respostas fragmentadas e de alcance limitado. O AEE, quando desvinculado do planejamento pedagógico da turma, da formação docente e das políticas de gestão escolar, corre o risco de se converter em um serviço periférico, incapaz de incidir sobre as barreiras estruturais que dificultam a aprendizagem e a participação dos estudantes. Nesse sentido, ao analisar experiências internacionais de inclusão, Florian e Rouse (2009) destacam que “[...] a colaboração entre professores da sala comum e especialistas é condição central para que o apoio educacional produza mudanças reais nas práticas pedagógicas” (p. 598), evidenciando que a inclusão se constrói de forma coletiva. Mitchell (2007, p. 118) observa que “[...] políticas de apoio educacional só alcançam seus objetivos quando estão alinhadas a outras políticas escolares, como currículo, avaliação e desenvolvimento profissional docente”, o que reforça a necessidade de uma abordagem sistêmica. Logo, a articulação entre AEE, ensino regular e políticas intersetoriais – como saúde, assistência social e formação continuada –



permite que o atendimento especializado ultrapasse a lógica do atendimento individualizado e se configure como estratégia institucional, capaz de promover transformações mais amplas no cotidiano escolar e na organização dos sistemas de ensino.

[...] a inclusão efetiva depende da capacidade das escolas de desenvolver abordagens coerentes e integradas para o ensino e a aprendizagem. O apoio especializado não pode operar isoladamente do currículo comum nem das práticas pedagógicas cotidianas da sala de aula. Quando os professores trabalham de forma colaborativa, compartilhando a responsabilidade pelo progresso de todos os alunos, o apoio educacional deixa de ser um serviço periférico e passa a constituir parte central do projeto pedagógico da escola. A ausência dessa articulação tende a limitar o impacto das políticas inclusivas e a fragmentar as respostas educacionais (Black-Hawkins; Florian; Rouse, 2007, p. 33-34).

Neste sentido, ao retomar os fundamentos conceituais, normativos e pedagógicos discutidos, torna-se possível compreender esse recurso institucional de apoio pedagógico como um dispositivo estruturante da política de educação inclusiva, cuja potência reside justamente na articulação entre princípios, práticas e políticas educacionais. O AEE não se sustenta como ação isolada, técnica ou meramente administrativa, mas como prática pedagógica situada, que ganha sentido quando orientada pela complementaridade, pela suplementaridade e pela centralidade do currículo comum, em diálogo permanente com a sala regular e com o projeto político-pedagógico da escola. Nesse sentido, ao analisar os processos de mudança educacional, Ball (2008, p. 89) afirma que “[...] as políticas só produzem transformações reais quando se traduzem em práticas compartilhadas e reinterpretadas coletivamente no cotidiano escolar”, o que evidencia que esse recurso depende de condições institucionais, formativas e organizacionais para se efetivar. Logo, ao refletir sobre os princípios da inclusão educacional, Booth e Ainscow afirmam: “[...] a inclusão não é um estado a ser alcançado, mas um processo contínuo de reflexão e ação sobre as práticas, culturas e políticas da escola” (1998, p. 3), indicando que o atendimento especializado deve ser compreendido como parte desse movimento permanente.

Diante desse quadro analítico-compreensivo, torna-se necessário analisar o Decreto nº 12.686/2025 como marco de reconfiguração que reorganiza sentidos, responsabilidades e práticas no interior dos sistemas educacionais. O novo decreto não surge em um vazio histórico, mas dialoga com acúmulos, impasses e contradições das políticas anteriores, ao mesmo tempo em que propõe novos enquadramentos conceituais e organizacionais para a educação especial na perspectiva inclusiva. Vale destacar que uma das inflexões centrais do texto normativo reside na reafirmação do caráter transversal da educação especial e na explicitação do AEE como prática pedagógica articulada ao currículo comum, o que desloca leituras restritivas centradas apenas no espaço da sala de recursos. Nesse sentido, o próprio documento normativo afirma que “[...] o Atendimento Educacional Especializado deve integrar-se ao projeto pedagógico da escola, articulando-se às práticas do ensino comum para eliminar barreiras à aprendizagem e à participação” (Brasil, 2025, p. 4), reforçando a dimensão



pedagógica e institucional do atendimento. Além do mais, ao analisar processos de reconfiguração de políticas educacionais, Ball observa que “[...] novos textos políticos raramente substituem completamente os anteriores; eles reordenam prioridades, redistribuem responsabilidades e reconstróem significados no interior das práticas” (2008, p. 56), o que ajuda a compreender o decreto como instrumento de reinterpretação do papel do AEE. Assim sendo, o Decreto nº 12.686/2025 inaugura um cenário no qual o Atendimento Educacional Especializado pode ser fortalecido como prática pedagógica complementar e suplementar, desde que suas diretrizes sejam apropriadas criticamente pelas redes de ensino, evitando tanto a mera reprodução burocrática quanto leituras que esvaziem seu potencial inclusivo.

Além disso, ao avançar para a análise das principais diretrizes e alterações trazidas pela normativa, observa-se que o texto legal promove uma inflexão relevante ao reafirmar a educação especial como modalidade transversal, articulada estruturalmente ao sistema educacional comum, e não como um campo paralelo ou residual. De igual maneira, ao estabelecer diretrizes claras para a oferta do AEE, o texto enfatiza que ele deve ocorrer, preferencialmente, nas escolas comuns, o que reforça a centralidade do espaço escolar regular como lócus da inclusão. Como se lê no próprio decreto: “[...] oferta de Atendimento Educacional Especializado – AEE, preferencialmente nas escolas comuns da rede regular dos sistemas de ensino” (Brasil, 2025, p. 2), o que sinaliza não apenas uma orientação administrativa, mas uma escolha política que tensiona práticas historicamente marcadas pela externalização do atendimento. Essas alterações, por sua vez, produzem impactos diretos sobre a organização dos sistemas de ensino, exigindo planejamento intersetorial, redefinição de fluxos pedagógicos e maior corresponsabilização das equipes escolares, ao mesmo tempo em que abrem margem para disputas interpretativas sobre o alcance real da transversalidade proposta.

[...] a educação especial, na perspectiva da educação inclusiva, constitui modalidade educacional transversal a todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, devendo integrar-se ao projeto pedagógico das escolas e aos sistemas educacionais como um todo. O Atendimento Educacional Especializado é parte integrante dessa organização e tem como finalidade apoiar a escolarização dos estudantes público-alvo da educação especial, por meio da eliminação de barreiras à aprendizagem e à participação. Sua oferta deve ocorrer de forma articulada ao ensino comum, preferencialmente nas escolas regulares, assegurando-se a corresponsabilidade dos sistemas de ensino na garantia do direito à educação inclusiva (Brasil, 2025, p. 4-5).

Nesse contexto, a redefinição da Política Nacional de Educação Especial promovida pelo Decreto nº 12.686/2025 introduz um conjunto de novos enquadramentos conceituais e organizacionais que reposicionam a educação especial como responsabilidade compartilhada de todo o sistema educacional. Não se trata apenas de atualizar terminologias, mas de reorganizar o modo como se compreendem os sujeitos, as barreiras e os apoios necessários à escolarização. Ao explicitar que a política tem como finalidade garantir o direito à educação em um sistema educacional inclusivo, o



decreto afirma que “[...] a garantia do sistema educacional inclusivo ocorre por meio da organização do sistema educacional geral, de forma a assegurar que os estudantes estejam incluídos em classes e escolas comuns, com o apoio necessário à sua participação, permanência e aprendizagem” (Brasil, 2025, p. 2), deslocando o foco do indivíduo para a estrutura do sistema. Nesse mesmo horizonte, ao analisar transformações conceituais nas políticas educacionais, Ball (1994, p. 21) observa que “[...] as mudanças mais profundas não residem apenas nas normas, mas na forma como elas redefinem problemas, responsabilidades e expectativas dentro das instituições”, o que ajuda a compreender o alcance simbólico e político do novo marco. Assim, os novos enquadramentos propostos pelo decreto tensionam modelos centrados na adaptação do estudante e convocam os sistemas de ensino a reverem suas formas de organização curricular, avaliativa e pedagógica, o que amplia as possibilidades de inclusão, mas também exige maior capacidade de coordenação, formação e compromisso institucional.

De forma articulada, torna-se imprescindível examinar como o Decreto nº 12.686/2025 redefine, de maneira mais explícita, o lugar do Atendimento Educacional Especializado no interior da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, deslocando-o de uma lógica acessória para uma função pedagógica estruturante. Ao estabelecer que o AEE é “[...] atividade pedagógica de caráter complementar à escolarização de pessoas com deficiência e transtorno do espectro autista, e suplementar à escolarização de pessoas com altas habilidades ou superdotação”, o decreto explicita uma distinção conceitual relevante, que busca evitar tanto a substituição do ensino comum quanto a sua redução a um espaço meramente técnico ou terapêutico, reforçando o compromisso com a escolarização em classes comuns (Brasil, 2025, p. 3). Nesse sentido, cabe ressaltar que a norma reafirma a transversalidade da educação especial em todos os níveis, etapas e modalidades, o que, em outras palavras, exige das redes de ensino uma reorganização sistêmica, capaz de articular currículo, avaliação, planejamento e apoios pedagógicos de forma integrada. Contudo, apesar desse avanço normativo, não se pode ignorar que a efetivação dessas diretrizes depende de condições concretas de implementação, como formação docente, financiamento adequado e gestão democrática, sob o risco de que a centralidade atribuída ao AEE permaneça restrita ao plano discursivo. Além disso, ao mesmo tempo em que o decreto amplia o horizonte político-pedagógico da inclusão, ele também tensiona os sistemas de ensino a reverem práticas historicamente marcadas pela lógica compensatória e pela responsabilização individual do estudante.

Ainda assim, ao observar o papel do AEE à luz do novo marco normativo, torna-se fundamental reconhecer que ele combina elementos de “continuidade” e de “ruptura” em relação às políticas anteriores, o que abre espaço tanto para avanços quanto para leituras ambíguas. De um lado, o decreto preserva princípios já consolidados, como a dupla matrícula, a não substitutividade do AEE e a centralidade da escolarização em classes comuns; de outro, amplia o escopo organizacional do atendimento ao detalhar objetivos, metodologias e instrumentos pedagógicos, como o estudo de caso



e o Plano de Atendimento Educacional Especializado. Nesse sentido, o texto normativo explicita, logo no início da seção específica, que “[...] o Atendimento Educacional Especializado é atividade pedagógica de caráter complementar à escolarização de pessoas com deficiência e transtorno do espectro autista, e suplementar à escolarização de pessoas com altas habilidades ou superdotação” (Brasil, 2025, p. 3), reforçando uma distinção conceitual que busca evitar práticas substitutivas. Por outro lado, Ball, ao analisar processos de implementação de políticas educacionais, observa que “[...] as políticas carregam contradições internas que permitem interpretações restritivas ou ampliadas, dependendo das disputas locais e institucionais” (1994, p. 25), o que ajuda a compreender os riscos associados à aplicação do decreto. Nessas condições, embora o novo marco normativo reforce a inclusão como horizonte, permanece o desafio de impedir que o AEE seja reinterpretado de forma tecnicista, burocrática ou segregadora, sobretudo em contextos marcados por fragilidades institucionais, escassez de recursos e pressões por respostas rápidas às demandas escolares.

[...] as políticas educacionais inclusivas frequentemente operam em um terreno contraditório, no qual avanços normativos coexistem com práticas institucionais profundamente arraigadas. Mesmo quando documentos oficiais afirmam princípios de inclusão, participação e não segregação, esses princípios podem ser reinterpretados de maneira restritiva, técnica ou administrativa nos contextos locais. Isso ocorre porque as políticas são mediadas por culturas institucionais, pressões por eficiência e expectativas normalizadoras que tendem a enquadrar a diferença como problema a ser gerenciado, e não como dimensão legítima da experiência humana (Milton; Ryan, 2022, p. 41-42).

De igual maneira, ao deslocar o foco da política para os impactos do Decreto nº 12.686/2025 sobre o trabalho docente e a gestão escolar, evidencia-se que o novo marco normativo redefine responsabilidades e exige uma reorganização concreta das práticas pedagógicas no cotidiano das escolas. Não se trata apenas de ampliar o escopo do AEE, mas de reposicionar o professor do atendimento especializado como sujeito que atua de forma colaborativa, planejada e integrada ao projeto político-pedagógico, o que implica rever tempos, espaços e formas de trabalho coletivo. Nesse sentido, o decreto estabelece que o AEE deve ser “[...] integrado ao projeto político-pedagógico do estabelecimento de ensino, e com a participação da família e do estudante” (Brasil, 2025, p. 4), sinalizando que a atuação do professor especialista não pode ser isolada nem desvinculada da dinâmica escolar mais ampla. Por outro lado, Ball (2008) adverte que “[...] as políticas educacionais produzem novos modos de responsabilização docente, frequentemente ampliando exigências sem, necessariamente, garantir condições equivalentes de trabalho” (p. 97), o que ajuda a compreender as tensões que atravessam a implementação do decreto. Logo, embora o novo marco normativo reconheça a centralidade do trabalho colaborativo entre docentes da educação comum e especial, permanece o desafio de evitar que essa ampliação de atribuições resulte em sobrecarga, fragmentação das práticas ou responsabilização individual dos professores, especialmente em contextos marcados por precarização das condições de trabalho e fragilidades na gestão democrática da inclusão.



Além disso, ao aprofundar as implicações da normativa para a organização concreta do Atendimento Educacional Especializado nos sistemas de ensino, torna-se evidente que o novo marco desloca o AEE de uma lógica periférica para uma posição mais estruturante no interior da política educacional inclusiva, uma vez que o texto legal afirma, de maneira explícita, que a educação especial deve ser ofertada de forma transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, assegurando recursos e serviços que apoiem, complementem e suplementem o processo de escolarização no ensino comum. De igual maneira, ao definir o AEE como atividade pedagógica de caráter complementar e suplementar, o texto legal afirma, logo adiante, que “[...] o Atendimento Educacional Especializado – AEE é atividade pedagógica de caráter complementar à escolarização de pessoas com deficiência e transtorno do espectro autista, e suplementar à escolarização de pessoas com altas habilidades ou superdotação” (Brasil, 2025, p. 3), o que, em outras palavras, delimita com maior precisão suas funções pedagógicas e evita interpretações que o confundam com espaços paralelos ou substitutivos da escolarização regular. Assim, percebe-se que o decreto busca, ao mesmo tempo, fortalecer o AEE como política pública e reduzir ambiguidades históricas que favoreceram práticas fragmentadas, ainda que permaneçam desafios concretos para sua implementação nas redes públicas, especialmente no que diz respeito à articulação entre professores dessa modalidade, docentes da sala comum e equipes gestoras, exigindo planejamento coletivo, formação continuada e gestão democrática para que a centralidade do currículo comum não seja apenas um princípio normativo, mas uma prática efetiva no cotidiano escolar.

Por outro lado, ao examinar as tensões entre inclusão, especialização e possíveis processos de segregação que atravessam a implementação do Decreto nº 12.686/2025, torna-se necessário problematizar como os novos dispositivos normativos podem produzir efeitos distintos a depender das leituras realizadas pelas redes de ensino. Embora o texto legal reafirme o compromisso com um sistema educacional inclusivo, ele também introduz mecanismos organizacionais – como o estudo de caso, o PAEE e a possibilidade excepcional de oferta do AEE em centros especializados – que, se apropriados de forma desarticulada do projeto pedagógico da escola comum, podem reforçar práticas de separação pedagógica. Ao mesmo tempo (Brasil, 2025, p. 4), ao definir a organização do AEE, adverte que “[...] a matrícula no Atendimento Educacional Especializado não poderá ser substitutiva à matrícula e à frequência na classe comum”, reafirmando um princípio historicamente tensionado nas políticas públicas de educação especial. Assim sendo, observa-se que o decreto procura equilibrar a necessidade de especialização pedagógica com a defesa inegociável da escolarização comum, ainda que esse equilíbrio permaneça frágil em contextos marcados por carências estruturais, ausência de formação continuada e pressões institucionais por soluções rápidas. Em consequência disso, o risco de uma reinterpretação restritiva do AEE não reside propriamente no texto legal, mas na forma como ele é



operacionalizado, podendo oscilar entre um fortalecimento da inclusão e a reedição de práticas segregadoras sob nova roupagem normativa.

[...] as políticas educacionais não entram em funcionamento em um vazio social ou institucional. Elas são sempre interpretadas e reinterpretadas por atores que operam em contextos específicos, marcados por pressões administrativas, escassez de recursos, culturas profissionais consolidadas e expectativas normativas sobre desempenho e normalidade. Nessas condições, textos políticos que afirmam princípios progressistas podem ser traduzidos em práticas conservadoras ou mesmo excludentes, à medida que os profissionais buscam soluções gerenciáveis para problemas complexos. Assim, a distância entre a intenção política e a prática cotidiana não é acidental, mas constitutiva do próprio processo de implementação das políticas (Ball, 2008, p. 37-38).

Neste sentido, cabe agora aprofundar as implicações diretas do Decreto nº 12.686/2025 para a oferta do Atendimento Educacional Especializado, especialmente no que se refere à redefinição de seus contornos pedagógicos e organizacionais dentro dos sistemas de ensino. De um lado, o novo marco normativo reafirma, de forma explícita, o caráter complementar e suplementar do AEE, afastando juridicamente qualquer possibilidade de substituição da escolarização comum, ao estabelecer que a matrícula no atendimento especializado “[...] não poderá ser substitutiva à matrícula e à frequência na classe comum” (Brasil, 2025, p. 4). Essa diretriz, além de dialogar com os princípios constitucionais do direito à educação, reforça uma compreensão do AEE como prática pedagógica que se constrói em articulação com o currículo comum, e não como espaço paralelo ou compensatório. Por outro lado, ao definir o AEE como atividade pedagógica voltada à identificação de barreiras, à organização de recursos e à articulação entre profissionais, o decreto amplia o escopo de atuação desse serviço, deslocando-o de uma lógica centrada no estudante individual para uma intervenção que incide também sobre o contexto escolar e suas estruturas excludentes. Nesse sentido, implica reconhecer que suas ações devem dialogar permanentemente com o projeto político-pedagógico da escola. Ao mesmo tempo, autores como Mantoan problematizam que a efetividade dessa concepção depende de uma mudança cultural nas redes de ensino, uma vez que “[...] a inclusão escolar não se realiza pela criação de serviços especializados isolados, mas pela transformação da escola comum em um espaço capaz de ensinar a todos” (2015, p. 62). Diante disso, a normativa abre possibilidades importantes para o fortalecimento do AEE como eixo estruturante da inclusão, mas também explicita tensões, sobretudo quando a ampliação legal não é acompanhada de condições materiais, formativas e institucionais para sua implementação concreta.

Diante disso, é fundamental problematizar como o Decreto nº 12.686/2025 projeta desafios concretos para a gestão democrática da inclusão e para a consolidação de uma prática pedagógica verdadeiramente articulada entre educação comum e educação especial, especialmente no que diz respeito à governança federativa e à responsabilização dos diferentes atores institucionais. O texto normativo afirma, de maneira explícita, que a implementação da política deve ocorrer por meio de



“[...] ação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, reconhecendo que a efetivação da inclusão depende de regimes de colaboração e de coordenação sistêmica, e não de iniciativas isoladas (Brasil, 2025, p. 6). Nesse sentido, ao instituir a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, o decreto aponta para a necessidade de articular formação continuada, produção de materiais acessíveis, monitoramento e participação social, sinalizando que a inclusão é um processo coletivo e permanente, e não um conjunto de ações pontuais. Ao mesmo tempo, como adverte Ball (2008), “[...] as políticas educacionais tendem a fracassar quando desconsideram as condições locais de implementação e a complexidade das práticas escolares” (p. 142), o que reforça a importância de analisar criticamente os efeitos do decreto nos contextos concretos das redes públicas. Dito isso, embora o novo marco normativo apresente um desenho institucional mais robusto e alinhado aos princípios da educação inclusiva, permanece o desafio de garantir que esses dispositivos se traduzam em práticas participativas, dialógicas e pedagogicamente coerentes, evitando tanto a fragmentação das responsabilidades quanto a centralização excessiva das decisões. Ou seja, a consolidação do AEE como prática pedagógica complementar e suplementar dependerá, em grande medida, da capacidade dos sistemas de ensino de articular políticas, escuta dos sujeitos envolvidos e compromisso ético com o direito à educação, o que exige vigilância crítica contínua e engajamento coletivo.

Dessa forma, cabe agora deslocar o olhar para os desafios concretos de implementação do Atendimento Educacional Especializado nos sistemas educacionais, pois, embora o novo marco normativo reafirme princípios inclusivos, sua materialização cotidiana encontra entraves históricos, institucionais e estruturais que não podem ser ignorados. Assim, ainda que o AEE seja concebido como política estratégica para a efetivação do direito à educação, sua oferta permanece profundamente desigual entre redes e territórios, revelando limites que extrapolam o plano normativo e alcançam as condições reais de funcionamento das escolas. Não se pode ignorar que, como assinala Mantoan (2003), “[...] a inclusão não se efetiva por decretos, mas pela transformação das práticas escolares, das concepções pedagógicas e das relações institucionais que sustentam o cotidiano da escola” (p. 29), o que evidencia que essa modalidade depende de uma engrenagem sistêmica que vá além da existência formal do serviço. Do mesmo modo, ao analisar políticas de educação especial em contextos inclusivos, Mitchell (2007) adverte que “[...] a eficácia dos serviços de apoio está diretamente relacionada à disponibilidade de recursos, à formação dos profissionais e à clareza sobre seus objetivos pedagógicos” (p. 17), indicando que desafios estruturais, como infraestrutura precária, financiamento insuficiente e ausência de planejamento integrado, comprometem o potencial transformador do AEE. Em consequência disso, a implementação do atendimento especializado tende a oscilar entre avanços pontuais e fragilidades persistentes, sobretudo em redes marcadas por desigualdades regionais e por uma lógica administrativa excessivamente burocratizada, o que impõe a necessidade de analisar



criticamente esses desafios como condição para projetar perspectivas efetivas de fortalecimento do AEE.

Em outra direção, ao aprofundar o debate sobre as desigualdades territoriais na oferta dessa instância pedagógica de apoio, torna-se indispensável reconhecer que o AEE se materializa de forma profundamente assimétrica no território nacional, refletindo desigualdades históricas entre regiões, redes de ensino e até entre escolas de um mesmo município. Assim, enquanto algumas redes conseguem estruturar salas de recursos multifuncionais, equipes de apoio e articulações intersetoriais, outras operam com serviços fragmentados, itinerantes ou meramente formais, o que compromete a continuidade pedagógica do atendimento. Como alerta Mazzotta (2011), “[...] a política de educação especial, quando não acompanhada de condições materiais e administrativas adequadas, tende a reproduzir desigualdades em vez de superá-las” (p. 64), evidenciando que a simples previsão legal do AEE não garante sua efetivação equitativa. De igual maneira, ao analisar a implementação de serviços especializados em contextos desiguais, Colin Barnes (2006, p. 87) afirma: “[...] políticas inclusivas frequentemente falham quando desconsideram as condições sociais, econômicas e territoriais nas quais os serviços são implementados”, o que ajuda a compreender por que esse arranjo pedagógico especializado assume configurações tão distintas conforme o contexto local. Dessa forma, a ausência de financiamento adequado, a precariedade da infraestrutura escolar, a escassez de recursos pedagógicos acessíveis e a dificuldade de acesso a tecnologias assistivas aprofundam as disparidades regionais, fazendo com que o direito ao atendimento especializado seja vivenciado de maneira desigual pelos estudantes público-alvo da educação especial. Ou seja, pensar o fortalecimento do AEE implica enfrentar essas desigualdades territoriais como problema estrutural da política educacional brasileira.

[...] a efetivação da educação especial no interior das políticas educacionais depende, de modo decisivo, das condições concretas existentes nos sistemas de ensino. Quando essas políticas são implementadas em contextos marcados por desigualdades regionais, insuficiência de financiamento, precariedade da infraestrutura escolar e fragilidade administrativa, seus efeitos tendem a ser profundamente desiguais. Nessas circunstâncias, os serviços de apoio educacional especializado passam a existir mais como exigência formal do que como prática pedagógica efetiva, produzindo diferenças significativas no acesso, na qualidade e na continuidade do atendimento oferecido aos alunos. Assim, o direito à educação especial corre o risco de se transformar em um direito diferenciado, condicionado ao território, à rede de ensino e à capacidade local de gestão (Mazzotta, 2011, p. 91-92).

De forma complementar, ao tratar dos limites impostos pela lógica administrativa e burocrática à implementação do AEE, torna-se necessário problematizar como procedimentos formais, rotinas excessivamente normativas e exigências documentais acabam, muitas vezes, se sobrepondo à dimensão pedagógica do atendimento. Assim, em vez de favorecer práticas flexíveis e responsivas às singularidades dos estudantes, esse serviço de apoio educacional passa a ser capturado por protocolos rígidos, relatórios padronizados e metas administrativas que pouco dialogam com os tempos da aprendizagem e com os processos reais de desenvolvimento. Nesse sentido, Mantoan (2006) observa



que “[...] quando a escola se orienta mais pelo cumprimento de normas do que pela compreensão das necessidades educacionais dos alunos, a inclusão tende a se esvaziar de sentido pedagógico” (p. 47), revelando uma tensão recorrente entre gestão e prática educativa. Do mesmo modo, vale recuperar a advertência de Ball, ao afirmar: “[...] políticas educacionais, quando excessivamente burocratizadas, produzem efeitos performativos que distorcem o trabalho docente e empobrecem o sentido da ação pedagógica” (2012, p. 19), o que ajuda a compreender por que o AEE, em alguns contextos, se reduz a uma instância de controle e registro, e não de mediação pedagógica. Em consequência disso, o tempo do professor especializado passa a ser consumido por demandas administrativas, reuniões formais e preenchimento de sistemas, em detrimento do planejamento colaborativo, da observação pedagógica e da articulação com a sala comum. Resulta, desse modo, que a burocratização excessiva não apenas limita a potência do atendimento especializado, mas também fragiliza sua identidade pedagógica no interior da escola.

No entanto, ao avançar nos desafios formativos e pedagógicos relacionados a esse apoio pedagógico, é fundamental reconhecer que a efetividade desse atendimento depende, em grande medida, da qualidade da formação inicial e continuada dos professores que nele atuam. Não apenas a formação específica em educação especial, mas também a compreensão ampliada de currículo, desenvolvimento humano, mediação pedagógica e trabalho colaborativo tornam-se elementos centrais para que o AEE cumpra sua função complementar e suplementar. Nesse horizonte, como lembra Florian (2015), “[...] a educação inclusiva exige professores capazes de ensinar a todos, o que implica repensar profundamente os modelos tradicionais de formação docente” (p. 13), evidenciando que não se trata de acumular técnicas, mas de reconstruir concepções pedagógicas. Além disso, convém observar que a fragilidade formativa muitas vezes leva a interpretações restritivas do AEE, reduzindo-o a um espaço de reforço ou de compensação das chamadas ‘dificuldades’ dos estudantes. Nesse sentido, David Mitchell afirma que “[...] práticas pedagógicas inclusivas só se sustentam quando os professores compreendem a aprendizagem como um processo diverso, situado e relacional” (2008, p. 27), o que desloca o foco da deficiência para as barreiras pedagógicas e institucionais. Assim, quando a formação não contempla essas dimensões, o AEE corre o risco de reproduzir lógicas medicalizantes e individualizantes, ainda que sob o discurso da inclusão. Desse modo, fortalecer a formação docente implica investir em processos reflexivos, interdisciplinares e contextualizados, capazes de articular teoria e prática no cotidiano escolar.

Além disso, ao tratar da necessidade de práticas colaborativas e interdisciplinares no âmbito do AEE, torna-se evidente que um dos maiores entraves à sua efetivação reside no isolamento pedagógico em que esse atendimento muitas vezes é colocado dentro da escola. Em vez de se constituir como espaço de articulação, diálogo e coautoria pedagógica, esse dispositivo de mediação pedagógica, acaba, não raramente, funcionando de forma paralela à sala comum, o que fragiliza sua potência

inclusiva. Nesse sentido, cabe ressaltar que, quando o trabalho colaborativo não se consolida, perde-se a possibilidade de construir respostas pedagógicas mais integradas às reais necessidades dos estudantes. Como aponta Lani Florian (2014), “[...] a inclusão só se torna viável quando os professores trabalham juntos, compartilhando responsabilidades sobre a aprendizagem de todos os alunos” (p. 58), o que implica romper com culturas escolares individualistas e segmentadas. Nessa direção, convém observar que a interdisciplinaridade não se restringe à articulação entre docentes, mas envolve também a interação com outros profissionais da educação e das políticas intersetoriais. Nesse sentido, “[...] o trabalho pedagógico inclusivo requer redes de apoio que transcendam a sala de aula e mobilizem diferentes saberes” (2003, p. 41), como se vê nas experiências em que o AEE dialoga com o projeto político-pedagógico, com a gestão escolar e com os serviços de apoio educacional. Considerando o exposto, fortalecer práticas colaborativas significa deslocar esse atendimento de uma lógica individualizada e técnico para uma perspectiva de mediação coletiva do processo educativo.

Contudo, ao projetar perspectivas para o fortalecimento do atendimento como espaço de mediação pedagógica, torna-se fundamental reafirmar que esse serviço educacional não pode ser compreendido como instância de substituição da escolarização comum, mas como um dispositivo que qualifica, amplia e sustenta o acesso dos estudantes ao currículo compartilhado. À medida que o AEE é deslocado para uma função meramente compensatória, corre-se o risco de reforçar práticas segregadoras sob o discurso da inclusão. Nesse sentido, é importante destacar que, segundo David Mitchell (2007), “[...] o atendimento especializado é eficaz quando atua para remover barreiras à aprendizagem e à participação, e não quando cria percursos paralelos de escolarização” (p. 19), o que exige uma compreensão pedagógica sofisticada do seu papel. Do mesmo modo, ao discutir a mediação pedagógica, cumpre salientar que ela pressupõe intencionalidade didática, acompanhamento contínuo e diálogo com as práticas da sala comum. Como assinala Mantoan, “[...] o AEE deve apoiar o aluno para que ele participe das atividades escolares comuns, aprendendo com os outros e como os outros” (2003, p. 67), deslocando o foco do déficit para as possibilidades de aprendizagem. Em outras palavras, fortalecer a educação especial implica concebê-lo como espaço de reflexão pedagógica sobre o ensinar e o aprender em contextos de diversidade, e não como lugar de correção das diferenças. Então, à medida que o AEE se afirma como mediação e não como substituição, ele contribui para transformar a cultura escolar e ampliar o direito à educação.

[...] os serviços de apoio à aprendizagem, incluindo aqueles tradicionalmente associados à educação especial, só contribuem para a inclusão quando estão orientados para a participação plena dos alunos no currículo comum. Quando esses serviços operam como alternativas paralelas ao ensino regular, eles tendem a reforçar a exclusão que pretendem combater. A mediação pedagógica inclusiva exige que os apoios sejam concebidos como recursos para transformar as práticas de sala de aula, apoiar os professores e ampliar as oportunidades de aprendizagem para todos os estudantes, em vez de retirar alguns alunos do espaço comum sob a justificativa de atender às suas necessidades específicas (Florian, 2008, p. 207-208).



De forma complementar, quando se observa a construção de práticas inclusivas articuladas ao projeto político-pedagógico, torna-se evidente que a educação inclusiva só alcança sua potência transformadora quando integrado às decisões coletivas da escola e aos sentidos que orientam sua ação educativa. Não se trata, portanto, de um serviço isolado, mas de um componente que dialoga com o currículo, com a avaliação, com a organização do tempo e do espaço escolar, bem como com as concepções de ensino e aprendizagem assumidas institucionalmente. Nesse horizonte, é fundamental observar que “[...] a inclusão escolar exige mudanças profundas na cultura, nas políticas e nas práticas das escolas” (Booth; Ainscow, 2011, p. 23), o que implica reconhecer o AEE como parte orgânica desse movimento e não como apêndice técnico. Além disso, ao se integrar ao projeto político-pedagógico, o atendimento especializado passa a atuar como instância de problematização pedagógica, contribuindo para que a escola repense suas rotinas, expectativas e estratégias didáticas. Como destaca Florian, ao discutir práticas inclusivas, “[...] a responsabilidade pela aprendizagem de todos os estudantes deve ser compartilhada por toda a comunidade escolar, e não delegada a especialistas” (2015, p. 112), o que desloca o AEE de uma lógica individualizante para uma perspectiva colaborativa. Em consequência, a articulação entre AEE e projeto político-pedagógico fortalece a coerência das ações inclusivas e amplia sua sustentabilidade no cotidiano escolar, ainda que enfrente resistências institucionais e limitações estruturais. Dito isso, integrar o ensino inclusivo ao projeto político-pedagógico é condição para que ele contribua efetivamente para a transformação da cultura escolar.

Assim, ao se considerar o potencial do AEE para a efetivação do direito à educação e para a transformação da cultura escolar, torna-se imprescindível compreender esse atendimento como um dispositivo pedagógico que incide não apenas sobre trajetórias individuais, mas sobre o modo como a escola produz sentidos acerca da diferença, da aprendizagem e da participação. Nesse cenário, esse arranjo pedagógico especializado pode atuar como catalisador de mudanças institucionais, ao tensionar práticas homogeneizadoras e ao afirmar a pluralidade como valor pedagógico. Como assinala Mantoan (2003), “[...] a escola inclusiva é aquela que reconhece e valoriza as diferenças, reorganizando suas práticas para que todos aprendam juntos” (p. 19), o que reforça a ideia de que o atendimento especializado deve contribuir para a reinvenção do cotidiano escolar. Do mesmo modo, ao analisar políticas educacionais e seus efeitos nas práticas, Ball (2012, p. 7) afirma que “[...] as políticas não dizem simplesmente o que fazer, elas criam possibilidades e limites para o pensar e o agir nas escolas”, indicando que o AEE, quando bem compreendido, pode ampliar horizontes pedagógicos e não apenas cumprir prescrições normativas. Em vista disso, ao se articular com o currículo comum, com o trabalho coletivo docente e com a gestão democrática, o atendimento especializado deixa de ser visto como resposta compensatória e passa a operar como mediação pedagógica potente, capaz de promover aprendizagens significativas e participação social. Isto é, fortalecer o AEE é investir na transformação



da cultura escolar e na concretização do direito à educação inclusiva, mesmo diante de contradições e desafios persistentes.

4 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo permite afirmar que o novo Decreto nº 12.686/2025 representa um movimento relevante de reafirmação política e normativa do Atendimento Educacional Especializado como componente estruturante da educação inclusiva brasileira. Ao reposicionar o AEE como prática pedagógica complementar e suplementar, vinculada ao currículo comum e ao projeto político-pedagógico das escolas, o decreto contribui para superar leituras reducionistas que historicamente associaram o atendimento especializado a espaços paralelos, compensatórios ou substitutivos da escolarização. Esse reposicionamento normativo fortalece o entendimento de que a inclusão não se efetiva por meio de serviços isolados, mas por uma organização sistêmica do trabalho pedagógico que reconhece a diversidade como dimensão constitutiva da escola.

Além disso, os achados evidenciam que o decreto avança ao explicitar a centralidade da articulação entre AEE, sala regular e demais políticas educacionais, deslocando o atendimento especializado de uma lógica individualizante para uma perspectiva de mediação pedagógica coletiva. Tal orientação contribui para qualificar o papel do professor do AEE, não mais concebido como especialista responsável por “corrigir” dificuldades, mas como profissional que atua de forma colaborativa na eliminação de barreiras à aprendizagem e à participação. Nesse sentido, o novo marco normativo amplia as possibilidades de construção de práticas pedagógicas mais inclusivas, ao mesmo tempo em que tensiona culturas escolares ainda marcadas pela fragmentação e pela hierarquização de saberes.

Contudo, a pesquisa também revela que o fortalecimento normativo do AEE não elimina, por si só, desafios estruturais e institucionais persistentes nos sistemas educacionais brasileiros. As desigualdades territoriais na oferta do atendimento especializado, as fragilidades na infraestrutura das escolas, a escassez de recursos pedagógicos e tecnológicos e as limitações no financiamento público configuram obstáculos concretos à materialização dos princípios estabelecidos pelo decreto. Assim, embora o texto normativo aponte direções consistentes, sua efetivação permanece profundamente condicionada às condições objetivas de funcionamento das redes de ensino, especialmente em contextos marcados por precarização e desigualdade social.

Outro achado central diz respeito às tensões produzidas pela lógica administrativa e burocrática que atravessa a implementação das políticas educacionais. Em diversos contextos, o AEE corre o risco de ser capturado por exigências formais, protocolos e registros que esvaziam sua dimensão pedagógica, deslocando o foco do acompanhamento dos processos de aprendizagem para o cumprimento de rotinas institucionais. Essa dinâmica tende a sobrecarregar o trabalho docente e a fragilizar a identidade



pedagógica do atendimento especializado, indicando que o fortalecimento do AEE exige não apenas mudanças normativas, mas também revisões profundas nos modos de gestão e organização do trabalho escolar.

No campo formativo, os resultados da pesquisa apontam que a efetivação do AEE como prática complementar e suplementar depende, de maneira decisiva, de investimentos contínuos na formação inicial e continuada dos professores. Persistem fragilidades na compreensão do papel do atendimento especializado, o que favorece interpretações restritivas, medicalizantes ou compensatórias. Nesse sentido, a consolidação do AEE requer processos formativos que articulem teoria e prática, promovam o trabalho colaborativo e estimulem a construção de saberes pedagógicos comprometidos com a diversidade, a equidade e a aprendizagem de todos os estudantes.

Dessa forma, os achados permitem concluir que o principal potencial do novo decreto reside na possibilidade de o AEE se afirmar como dispositivo de transformação da cultura escolar. Quando concebido como espaço de mediação pedagógica, integrado ao projeto político-pedagógico e sustentado por práticas colaborativas, o atendimento especializado contribui para a efetivação do direito à educação e para a construção de escolas mais democráticas e inclusivas. Todavia, esse potencial só se concretiza à medida que os sistemas educacionais enfrentem, de forma articulada, os desafios estruturais, formativos e institucionais identificados ao longo da pesquisa, transformando o avanço normativo em prática pedagógica viva e socialmente comprometida.



REFERÊNCIAS

- ARMSTRONG, T. As inteligências múltiplas na sala de aula. Porto Alegre: Artmed, 1998.
- ARMSTRONG, T. Inteligências múltiplas na sala de aula. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- ARMSTRONG, T. Neurodiversidade: descobrindo as extraordinárias habilidades das pessoas com autismo, dislexia, TDAH e outras diferenças cerebrais. Porto Alegre: Artmed, 2012.
- BALL, S. J. Education reform: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, S. J. Education policy and social class. London: Routledge, 2005.
- BALL, S. J. Education plc: understanding private sector participation in public sector education. London: Routledge, 2007.
- BALL, S. J. The education debate. Bristol: Policy Press, 2008.
- BARNES, C.; MERCER, G. Independent futures: creating user-led disability services in a disabling society. Bristol: Policy Press, 2006.
- BLACK-HAWKINS, K.; FLORIAN, L.; ROUSE, M. Achievement and inclusion in schools. London: Routledge, 2007.
- BOOTH, T.; AINSWORTH, M. Index for inclusion: developing learning and participation in schools. Bristol: Centre for Studies on Inclusive Education, 1998.
- BRASIL. Política Nacional de Educação Especial Inclusiva. Brasília: MEC, 2025.
- DOS SANTOS, A. N. S. et al. Da aflição e aceitação às teias de afetos – TEA e laços familiares na construção de pontes para a inclusão e o desenvolvimento infantil. ARACÊ, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 1799–1821, 2025. DOI: 10.56238/arev7n1-107. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/2800>. Acesso em: 30 nov. 2025.
- FIELDS-MEYER, T. Following Ezra: what one father learned about gumby, otters, autism, and love from his extraordinary son. New York: Dutton, 2011.
- FLICK, U. Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.
- FLORIAN, L. The sage handbook of special education. London: Sage, 2007.
- FLORIAN, L. Inclusive practice: what, why and how? London: Sage, 2008.
- FLORIAN, L.; HEGARTY, J. Inclusive education: twenty years after Salamanca. London: Sage, 2004.
- FLORIAN, L.; McLAUGHLIN, M. Disability classification in education: issues and perspectives. Thousand Oaks: Corwin Press, 2008.
- FREIRE, P. Pedagogia da esperança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.



- FREIRE, P. Pedagogia da autonomia. São Paulo: Paz e Terra, 2014.
- GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.
- HOLLAND, J. Misfits: a personal manifesto. New York: Spiegel & Grau, 2012.
- LINTON, S. Claiming disability: knowledge and identity. New York: NYU Press, 2020.
- MACHIN, R. Parenting children with autism spectrum disorder. London: Sage, 2018.
- MANTOAN, M. T. E. Inclusão escolar: o que é? por quê? como fazer? São Paulo: Moderna, 2003.
- MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2007.
- MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. Caminhos do pensamento: epistemologia e método. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.
- MITCHELL, D. What really works in special and inclusive education. London: Routledge, 2007.
- MITCHELL, D.; SNYDER, S. Narrative prosthesis: disability and the dependencies of discourse. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000.
- MITCHELL, D.; SNYDER, S. The biopolitics of disability. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2014.
- MOORE, K. The autism spectrum handbook. New York: HarperCollins, 2012.
- SANTOS, A. N. S. dos. et al. “Entre redes e pilares”: convergência da mediação pedagógica e tecnológica no Atendimento Educacional Especializado (AEE). CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES, 17(9), e10161. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/revconv.17n.9-014> Acesso em 30 nov. 2025.
- SANTOS, A. N. S. dos. et al. Inclusão excludente – o abismo entre a educação especial na perspectiva da educação inclusiva e a realidade da escolarização de estudantes com deficiência nas escolas públicas brasileiras. OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, 23(4), e9749. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/oelv23n4-188> Acesso em 30 nov. 2025.
- SANTOS, A. N. S. dos. et al. “Como espelhos da alma”: refletindo a complexidade da reconfiguração da sociabilidade intrafamiliar a partir dos sujeitos com Transtorno do Espectro Autista (TEA). CONTRIBUCIONES A LAS CIENCIAS SOCIALES, 17(7), e8937. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/revconv.17n.7-445> Acesso em 30 nov. 2025.
- STAKE, R. E. Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.
- WEBER, M. Economia e sociedade. Brasília: UnB, 1949.
- ZOJA, L. Pai ausente. Rio de Janeiro: Axis Mundi, 2001.