



FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA – FONEI

Análise do Decreto nº 12.686/2025 – Em defesa da educação especial na perspectiva da educação inclusiva

Data: 17 de novembro de 2025

Assunto: Análise do Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva

Quanto ao processo de formulação da Política

Considerando que a publicação deste Decreto deveria ter por objetivo fortalecer a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – PNEEPEI, instituída em 2008, sem gerar descontinuidade, é importante ressaltar a contradição de sua formulação, que não contemplou o processo de interlocução com as redes de ensino, as universidades, os movimentos sociais e as demais instituições parceiras. Esse é um aspecto fundamental, tendo em vista a garantia da participação democrática, imprescindível para possibilitar a discussão e a efetiva contribuição dos diversos setores para o real aprimoramento e fortalecimento das políticas públicas, bem como para promover a articulação para sua implementação, sem retrocessos, ampliando as conquistas alcançadas pela PNEEPEI.

A consolidação de uma política pública deve ser resultado do amplo debate e da construção coletiva, envolvendo os diversos segmentos da sociedade, pressuposto assegurado pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência – CDPD, de 2006, promulgada como emenda constitucional pelo Brasil em 2009. Em seu artigo 4º, a CDPD estabelece que, na elaboração e implementação de legislação, políticas e outros processos relativos às pessoas com deficiência, os Estados Partes deverão realizar consultas e garantir sua participação ativa.

Sem a institucionalização do processo de reformulação da política nacional de educação especial e de consulta pública sobre o texto, temos como resultado um Decreto que não reflete o aprofundamento político pedagógico necessário ao fortalecimento da educação especial na perspectiva da educação inclusiva. Assim, um documento que deveria consolidar os avanços instituídos pelos documentos

políticos e legais decorrentes da CDPD perde potência como instrumento de mobilização da escola e da sociedade, a fim de ampliar as transformações necessárias nos sistemas de ensino.

Além disso, o equívoco da publicação desse Decreto, sem a devida discussão e articulação, abriu espaço para a intervenção dos setores defensores da manutenção do modelo segregativo na política educacional. Esses setores entraram na disputa institucional para sustar e substituir o Decreto, forçando retrocessos em relação à garantia do direito incondicional das pessoas com deficiência à educação inclusiva. Suas demandas visam legitimar a educação especial como modalidade substitutiva, com a manutenção de escolas e classes especiais, expandir o espaço de atuação das instituições privadas filantrópicas, ampliar o financiamento público para o seu funcionamento, bem como manter o *status quo* das instituições de caráter caritativo e segregativo, que insistem em não fazer a transição para os sistemas educacionais inclusivos.

Quanto aos conceitos e diretrizes da Política

Nas disposições iniciais do Decreto, apresentadas no Capítulo I, está assegurado o acesso dos estudantes público da educação especial às escolas comuns, contudo, é fundamental garantir que, uma vez vencida a etapa de acesso, esses estudantes participem plenamente das atividades escolares comuns, evitando qualquer forma de discriminação que os mantenha à margem da experiência escolar comum. Por essa razão, o texto deveria contemplar, nas disposições iniciais, questões relacionadas ao campo epistemológico da educação inclusiva, bem como o compromisso de todos os níveis e modalidades de ensino, da educação básica à educação superior, com a transformação das práticas escolares e o reconhecimento da diferença como constitutiva de todos os estudantes.

A consolidação de sistemas educacionais inclusivos não depende exclusivamente da educação especial, mas das políticas e práticas educacionais do ensino comum, que precisam ser revisadas a partir dos pressupostos epistemológicos da educação inclusiva. Isso implica repensar o currículo, a avaliação, as concepções de ensino e de aprendizagem, rompendo com a lógica da pedagogia normalizadora, que historicamente define padrões de estudante, de aprendizagem e de conhecimento, afetando a todos.

Nesse contexto, a educação especial, por si só, não é – nem pode ser – a única política responsável por consolidar sistemas educacionais inclusivos. Sua função é atuar como uma política estruturante que assegura a acessibilidade,

articulada ao ensino comum. Portanto, renomear a política como “educação especial inclusiva” carrega a lógica de modalidade de ensino paralela que, no contexto da escola comum, é responsável por currículos adaptados, planos educacionais individualizados e outras práticas discriminatórias que reduzem o acesso dos estudantes com deficiência ao currículo comum.

A ausência dos pressupostos epistemológicos que referenciam a educação inclusiva faz com que o Decreto incorra em contradição conceitual, conduzindo a imprecisões ou dúvidas sobre as reais orientações da política que está sendo instituída. Ademais, embora a norma utilize terminologias extraídas da CDPD, estas precisam estar conectadas às transformações conceituais e estruturais instauradas no processo de implementação dos sistemas educacionais inclusivos no País, nos marcos da própria CDPD, orientados pela PNEEPEI e pela Resolução CNE/CEB n.º 4/2009, e reafirmados na Lei n.º 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Embora o Decreto estabeleça, no artigo 1º, § 1º, que a educação especial é transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, com o objetivo de assegurar recursos e serviços educacionais destinados a “apoiar, complementar e suplementar o processo de escolarização”, é fundamental compreender que essa transversalidade se refere à acessibilidade, que deve se integrar às práticas pedagógicas da escola comum, promovendo a eliminação de barreiras que dificultam a plena participação dos estudantes. Assim, os serviços e recursos da educação especial são elementos de acessibilidade, ou seja, não se constituem em práticas que afastam os estudantes do currículo comum ou que resultam em participação parcial nas atividades da sala de aula comum.

A acessibilidade é um dos princípios essenciais do sistema educacional inclusivo e um direito assegurado na CDPD e na legislação nacional. Ela abrange tanto o desenho universal, de caráter coletivo, que garante acesso ao meio físico, ao transporte, à comunicação e à informação, quanto as adaptações razoáveis, que atendem as particularidades não contempladas pela acessibilidade universal. Reconhecê-la como princípio estruturante, em suas dimensões complementares – universal e adaptações razoáveis – permite compreender que a participação plena do estudante com deficiência depende da eliminação de barreiras atitudinais, físicas, comunicacionais, entre outras, em todas as circunstâncias da vida escolar.

Destaca-se que o Decreto, no artigo 3º, incisos IV, V, VI e VII, e no artigo 4º, inciso I, alíneas “d” e “e”, menciona a transversalidade da educação especial, com oferta e adoção da tecnologia assistiva – TA, das adaptações razoáveis, das medidas individualizadas e do atendimento educacional especializado (AEE), de

maneira dispersa e fragmentada, sem a devida conceituação e sem a necessária articulação entre essas medidas de apoio e o princípio da acessibilidade.

As adaptações razoáveis, por exemplo, carecem de uma definição precisa no texto do Decreto para que não sejam confundidas com adaptações curriculares de caráter compensatório, refletindo a perspectiva integracionista e o modelo biomédico da deficiência. Tal confusão perpetua práticas excludentes, que promovem um ensino diferenciado, a partir de planos educacionais individualizados que reduzem o currículo comum para os estudantes com deficiência. É imprescindível explicitar que as adaptações razoáveis visam à eliminação de barreiras provenientes do ambiente, em consonância com o modelo social da deficiência e dos direitos humanos, fortalecendo os princípios de igualdade e de não discriminação.

As medidas de apoio individualizadas também são tratadas de modo impreciso, o que abre espaço para a reprodução de práticas da educação especial tradicional, historicamente centradas na deficiência concebida como um “problema” localizado no estudante. O apoio precisa ser compreendido na perspectiva da acessibilidade como um direito, sem recair na lógica de que a barreira consiste na “limitação” ou “déficit” da pessoa, e não no contexto social e educacional. Essa abordagem descontextualizada das medidas individualizadas e das adaptações razoáveis, bem como da TA, sem explicitar a definição de cada uma, conduz ao entendimento de que os serviços do AEE podem se configurar como um arranjo institucional que possibilita a coexistência dos modelos de inclusão e de integração.

Cabe destacar que o AEE, instituído pela Constituição Federal de 1988, foi definido no contexto da implementação dos sistemas educacionais inclusivos no Brasil como um serviço que promove acessibilidade e remove barreiras, integrado ao ensino comum, e não como uma instância paralela de “educação especial inclusiva”, uma política segmentada que desconfigura o sentido da inclusão e perpetua as fronteiras do modelo de educação especial tradicional que não se conecta ao comum.

O AEE, definido na PNEEPEI e normatizado pela Resolução CNE/CEB n.º 4/2009, constitui uma inovação no âmbito da escola comum, ao compreender que esse atendimento tem como função “identificar, elaborar e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que eliminem as barreiras para a plena participação dos alunos, considerando suas necessidades específicas”. Essa definição não apenas suplanta a oferta do AEE como ensino substitutivo ao ensino comum, definindo-o como complementar ou suplementar à escolarização, como estrutura e organiza a disponibilização das medidas de apoio, asseguradas pela CDPD, vinculadas ao princípio da acessibilidade.

No artigo 5º, o Decreto define o AEE como uma “atividade pedagógica de caráter complementar à escolarização de pessoas com deficiência e transtorno do espectro autista, e suplementar a escolarização de pessoas com altas habilidades ou superdotação [...]”; e no artigo 6º, inciso III, estabelece dentre seus objetivos “desenvolver e organizar recursos pedagógicos e de acessibilidade que assegurem acesso, permanência, aprendizagem e participação dos estudantes em todas as atividades educacionais”. No entanto, tal definição e objetivo devem ser compreendidos com base nas Diretrizes Operacionais para o AEE na Educação Básica, instituídas pela Resolução CNE/CEB n.º 4/2009.

É essencial que o conceito de AEE e todas as ações e recursos organizados nesse atendimento estejam articulados com práticas que garantam a acessibilidade, de modo que o estudante com deficiência participe plenamente das atividades comuns da escola.

No artigo 6º, inciso II, ao estabelecer um novo objetivo do AEE, a nova Política retoma uma perspectiva centrada na condição de deficiência, qual seja: “identificar estudantes que são o público da educação especial, por meio de estudo de caso”. Ainda no artigo 11, a norma reitera o estudo de caso como “etapa inicial necessária para a identificação de estudante público da educação especial” e define, no § 1º, incisos I e II, a identificação e análise das demandas individuais, das barreiras e do contexto escolar como elementos desconectados. Essa desconexão conduz ao entendimento de que as barreiras são decorrentes de fatores individuais, e não do contexto escolar. É preciso ressaltar que o estudo de caso se relaciona com o contexto no qual o estudante está inserido, como processo dinâmico e circunscrito ao percurso escolar.

Nessa direção, o Decreto menciona dois tipos de plano: o plano de atendimento educacional especializado – PAEE e o plano educacional individualizado. No artigo 12, § 2º, explicita que “o PAEE tem a finalidade de orientar o trabalho a ser desenvolvido em sala de aula comum, o trabalho desenvolvido no âmbito do AEE, as atividades colaborativas no estabelecimento de ensino e as ações de articulação intersetorial”. Constata-se, assim, que a função precípua do AEE – de identificar e eliminar barreiras para acesso ao currículo comum, em articulação com a sala de aula comum – é suprimida.

O plano de AEE não deve se sobrepor ao planejamento realizado pelo professor da sala de aula comum, pois não tem como finalidade orientar o trabalho desse professor. O PAEE é articulado ao ensino comum, visando à eliminação das barreiras de acesso às atividades pedagógicas pensadas para todos os estudantes. Dessa forma, não se pauta no modelo integracionista, pelo qual os professores da educação especial orientam o trabalho a ser desenvolvido em sala

de aula comum, conduzidos pela perspectiva de adaptação curricular, própria dos planos educacionais individualizados.

Conhecer o plano de aula do professor da classe comum e partir dele para pensar os recursos e serviços de acessibilidade consiste em uma das articulações entre professor do AEE e professor da sala de aula comum. Essa abordagem precisa estar explícita, a fim de evitar interpretações equivocadas que confundam a função do professor do AEE com o modelo da educação especial substitutiva, no qual o Plano se baseia na definição de conteúdos, estratégias e atividades centradas na deficiência do estudante.

Sobre o Plano Educacional Individualizado – PEI, incorporado no artigo 12, §3º, destaca-se que sua perspectiva é oposta ao Plano de Atendimento Educacional Especializado – PAEE. Enquanto o PAEE visa assegurar acessibilidade ao currículo compartilhado por todos os estudantes, o PEI atua na adaptação do currículo, reduzindo os objetivos educacionais e diferenciando as atividades para um grupo específico de estudantes – aqueles com deficiência. Em consonância com o modelo de integração escolar, o PEI é um instrumento próprio de uma pedagogia normativa que prescreve o que o estudante deve ou não aprender e sustenta práticas que acabam discriminando estudantes com deficiência no ambiente escolar comum. Não há participação plena dos estudantes quando a escola comum adota o PEI.

Diante dessas considerações, uma das lacunas, no Capítulo II, artigo 13 e Parágrafo único, que tratam do professor do AEE, é a ausência das atribuições que definem sua atuação no campo da provisão dos recursos de acessibilidade no contexto escolar. Destaca-se que a PNEEPEI, afastando-se da concepção substitutiva da educação especial, explicita que “as atividades desenvolvidas no atendimento educacional especializado diferenciam-se daquelas realizadas na sala de aula comum, não sendo substitutivas à escolarização”.

Com a finalidade de normatizar as atribuições do professor do AEE, fundamentadas no princípio da acessibilidade, a Resolução CNE/CEB n.º 4/2009, no artigo 13, incisos I a VIII, estabelece que esse profissional deve identificar, elaborar, produzir e organizar serviços, recursos pedagógicos, de acessibilidade e estratégias, estabelecendo articulação com os professores da sala de aula comum para esse fim; elaborar e executar o PAEE; acompanhar a funcionalidade e a aplicabilidade desses recursos na sala de aula comum e em outros ambientes da escola; fazer a articulação intersetorial; orientar professores e famílias sobre os recursos utilizados pelo aluno; ensinar o uso da TA; dentre outras.

Outro aspecto igualmente relevante diz respeito à ausência de menção às salas de recursos multifuncionais, cujo programa de implantação foi instituído pela

Portaria Normativa MEC n.º 13/2007 e cuja normatização se deu por meio da Resolução CNE/CEB n.º 4/2009. Essas salas, fundamentais para a efetivação da política pública, têm como objetivo institucionalizar o AEE no âmbito das redes de ensino, como espaços destinados à produção e disponibilização de recursos acessíveis, bem como o ensino voltado para a usabilidade desses recursos, na interface com o ensino comum.

Por fim, para assegurar permanência e participação plena dos estudantes com deficiência, é indispensável que as medidas de apoio estejam vinculadas aos princípios da acessibilidade, da não discriminação, da igualdade de condições e da dignidade humana, conforme previsto na CDPD. É fundamental que a Política venha assegurar não apenas o acesso à escola, mas também a plena participação em todas as instâncias da vida escolar.

Quanto à governança e à implementação da Política

No Capítulo III, o Decreto dispõe sobre a instituição da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (artigos 16, 17 e 18); a garantia do apoio técnico e financeiro da União para os programas de formação continuada e acessibilidade existentes, para a criação do “observatório da educação especial inclusiva” e para o provimento de bolsas para a implantação da Rede (artigo 19); o estabelecimento da governança federativa com coordenação nacional executiva e coordenação consultiva (artigo 20); e o monitoramento do acesso à escola dos beneficiários do benefício de prestação continuada (artigo 21).

Cabe destacar que a alteração da política nacional de educação especial e a instituição da chamada governança são adotadas sem a abordagem do seu referencial teórico, com uma suposta neutralidade dos valores que envolvem a gestão da política pública, bem como sem o envolvimento ativo dos diversos atores educacionais, mantidos à margem desse processo de intensa disputa e de relações de poder.

Isso nos leva aos seguintes questionamentos: Qual a concepção de governança que referencia o Decreto? Por que o Decreto não explicita os critérios para a estruturação e a composição da Rede? Por que não são apresentados os objetivos do observatório? Por que o Decreto assegura provimento de bolsas, se não há definição da estrutura e funcionamento da Rede?

A ausência de transparência na formulação da política pública, a omissão da estrutura e do funcionamento da Rede, bem como dos objetivos do observatório mencionado, impossibilitam aos professores, aos pesquisadores e aos gestores do campo da educação inclusiva, aos sindicatos de profissionais da educação e aos

movimentos sociais, disporem de ferramentas para compreender a dinâmica da nova estrutura de governança e para influenciar na implementação da Política.

O processo de formulação da política pública é relevante, especialmente em um contexto em que persistem os interesses das instituições filantrópicas de educação especial segregativas e avança a agenda vinculada ao mercado na produção de conhecimentos baseados em conceitos de eficiência atrelada à midiaticização do discurso de descrédito da política de inclusão escolar. Esse contexto estimula a narrativa da desqualificação da escola pública e promove a proliferação da oferta de soluções por meio de cursos, serviços e consultorias, legitimados por um padrão de qualidade de gestão e desempenho escolar que distorce a perspectiva da educação inclusiva.

É importante analisar essa tendência de reorganização da gestão pública, mobilizada pela suposta dinamicidade e eficiência da governança da política educacional, conduzida por alianças que reúnem agentes públicos, setores privados e atores do terceiro setor, atrelados a interesses diversos. No Brasil, é enfatizada a pactuação da nova Política com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) como uma articulação suficiente para validar essa formulação. Além de essa pactuação não contemplar a ampla participação, não se pode desconsiderar que essas entidades são formadas por representações governamentais que mantêm relações orgânicas com as organizações privadas e filantrópicas não alinhadas à concepção de educação especial na perspectiva da educação inclusiva.

Esse processo produz o agenciamento da educação – desde sua definição até a implementação de ferramentas de gestão, a produção de conhecimento e as estratégias de avaliação –, impactando a concepção pedagógica e reduzindo o papel do Estado na condução das políticas públicas. É preciso, portanto, reafirmar o caráter democrático da construção da política educacional.