

O DECRETO Nº 12.686/2025 E A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA: DIREITO, ESCOLA E ORIENTAÇÃO PARA UMA EDUCAÇÃO VERDADEIRAMENTE INCLUSIVA

Rodrigo Wanderley Gonzalez¹

RESUMO

O presente artigo analisa o 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 no Brasil. O estudo examina os fundamentos jurídicos, os princípios, as diretrizes e os instrumentos pedagógicos previstos no decreto, com ênfase no Atendimento Educacional Especializado (AEE), no estudo de caso, no Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) e no Plano Educacional Individualizado (PEI). Discute-se a tensão entre inclusão nas escolas comuns e a manutenção de espaços especializados, além dos desafios de implementação em redes públicas de ensino marcadas por profundas desigualdades estruturais. Argumenta-se que o decreto representa avanço significativo no campo do direito à educação, mas exige esforço coletivo de gestores, professores, famílias e estudantes para que suas disposições se traduzam em práticas pedagógicas efetivamente emancipadoras.

Palavras-chave: Educação Especial Inclusiva; Atendimento Educacional Especializado; Direito à Educação; Política Educacional; Escola e Orientação.

ABSTRACT

This article analyzes Decree No. 12,686, of October 20, 2025, which establishes the National Policy for Inclusive Special Education and the National Network for Inclusive Special Education in Brazil. The study examines the legal foundations, principles, guidelines, and pedagogical instruments provided for in the decree, with emphasis on Specialized Educational Services (AEE), case studies, the Specialized Educational Service Plan (PAEE), and the Individualized Educational Plan (PEI). The tension between inclusion in mainstream schools and the maintenance of specialized spaces is discussed, as well as the challenges of implementation in public education networks marked by profound structural inequalities. It is argued that the decree represents a significant advance in the field of the right to education, but requires a collective effort from managers, teachers, families, and students so that its provisions translate into effectively emancipatory pedagogical practices.

Keywords: Inclusive Special Education; Specialized Educational Services; Right to Education; Educational Policy; School and Guidance.

¹Rodrigo Wanderley Gonzalez. Formado em Direito pela UNESA. Professor de Geografia da rede estadual de educação do Rio de Janeiro. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ensino de Geografia em Espaços Escolares e Não Escolares (ProfGeo/UERJ). Especialista em Educação Profissional e Tecnológica. Pesquisador das temáticas de precarização do trabalho, educação crítica e cinema documentário. E-mail: digogonzalez@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

A educação inclusiva constitui, nas últimas décadas, um dos campos mais disputados e fecundos das políticas educacionais brasileiras. Entre avanços normativos e resistências concretas, entre o texto da lei e a realidade das salas de aula, o debate sobre o direito das pessoas com deficiência, com transtorno do espectro autista e com altas habilidades ou superdotação a uma educação de qualidade permanece aberto e urgente. Nesse cenário, o Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, emerge como marco normativo de relevância singular, ao instituir a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva.

O texto constitucional brasileiro, desde 1988, já determinava o atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.² A ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com status de emenda constitucional a partir de 2009, aprofundou esse compromisso ao exigir um sistema educacional verdadeiramente inclusivo.³ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seus artigos 58 a 60, e a Lei Brasileira de Inclusão, em seus artigos 27 a 30, consolidaram o arcabouço legal sobre o qual o decreto ora analisado se assenta.⁴ Este artigo propõe-se a examinar, sob perspectiva jurídico-educacional, os fundamentos, princípios, instrumentos e desafios trazidos pelo Decreto nº 12.686/2025, articulando a análise normativa com reflexões acerca do papel da escola e de seus profissionais no processo de orientação e acompanhamento dos estudantes público-alvo da educação especial. A hipótese central é a de que o decreto avança ao estruturar mecanismos pedagógicos e de governança, mas que sua eficácia depende de condições materiais e de formação profissional ainda distantes da realidade de muitas redes públicas de ensino.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS: DIREITO, INCLUSÃO E ESCOLA

A educação inclusiva não pode ser compreendida apenas como uma política de acesso formal. Trata-se, antes, de uma concepção filosófica e pedagógica que questiona os mecanismos de exclusão historicamente presentes na instituição escolar. Como afirma Mantoan, a inclusão

²BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 208, III: "atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino."

³ONU. Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Nova Iorque, 2006. Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.

⁴BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Arts. 58 a 60.

implica uma mudança de paradigma educacional, pois questiona não apenas as políticas e a organização da educação especial e regular, mas também o próprio conceito de integração.⁵ Essa mudança de paradigma parte do reconhecimento de que a escola, historicamente pensada para um aluno-padrão, precisa ser radicalmente reorganizada para acolher a diversidade humana em sua integralidade. Não se trata de adaptar o estudante à escola, mas de transformar a escola para que ela seja capaz de responder às necessidades de todos os seus estudantes. É precisamente essa perspectiva que orienta o Decreto nº 12.686/2025, quando estabelece que a garantia do sistema educacional inclusivo ocorre por meio da organização do sistema educacional geral.

O conceito de inclusão de Sasaki, referência fundamental nesse campo, define o processo pelo qual a sociedade se adapta para incluir pessoas com necessidades especiais e estas, simultaneamente, se preparam para assumir seus papéis na sociedade.⁶ Nessa perspectiva, a escola tem papel central não apenas como espaço de escolarização formal, mas como lócus de orientação para a vida em sociedade. O professor, o profissional de apoio escolar e os núcleos de acessibilidade não são meros executores de procedimentos técnicos: são agentes de uma transformação cultural que reconhece na diversidade um valor pedagógico insubstituível.

Do ponto de vista jurídico, o direito à educação inclusiva situa-se no campo dos direitos fundamentais de segunda geração, exigindo não apenas abstenção do Estado, mas prestação ativa na promoção de condições materiais e pedagógicas adequadas. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ao adotar o modelo social da deficiência,

desloca o foco das limitações individuais para as barreiras sociais, comunicacionais, arquitetônicas e atitudinais que impedem a plena participação dessas pessoas na vida educacional.

3. O DECRETO Nº 12.686/2025: ESTRUTURA E INOVAÇÕES

O Decreto nº 12.686/2025 institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva com a finalidade de garantir o direito à educação em um sistema educacional inclusivo para estudantes com deficiência, com transtorno do espectro autista e com altas habilidades ou superdotação, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades.⁷

⁵MANTOAN, Maria Teresa Eglér. Inclusão escolar: o que é? Por quê? Como fazer? São Paulo: Moderna, 2003. p. 13.

⁶SASSAKI, Romeu Kazumi. Inclusão: construindo uma sociedade para todos. Rio de Janeiro: WVA, 1997. p. 41.

⁷BRASIL. Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025. Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 out. 2025. Art. 1º.

A norma estrutura-se em quatro capítulos: o primeiro trata dos princípios, diretrizes e objetivos da política; o segundo cuida da organização e oferta do Atendimento Educacional Especializado; o terceiro versa sobre governança e implementação; e o quarto contém as disposições finais. Essa organização revela uma preocupação em articular concepções gerais com instrumentos operacionais concretos, o que representa avanço sensível em relação a normas anteriores.

Entre os princípios elencados no artigo 2º, destacam-se: o reconhecimento da educação como direito universal, público e subjetivo; a promoção da equidade; o combate ao capacitismo e à discriminação; a garantia de acessibilidade e o incentivo ao desenvolvimento de tecnologias assistivas; e o trabalho intersetorial como estratégia de atenção integral.⁸

Merece atenção particular a inclusão do combate ao capacitismo como princípio expresso da política. Trata-se de conceito que nomeia o conjunto de práticas, valores e estruturas que discriminam as pessoas com deficiência com base em pressupostos de incapacidade ou inferioridade.⁹

Sua positivação como princípio normativo representa o reconhecimento de que a exclusão educacional não é fenômeno natural, mas produto de relações sociais que podem e devem ser transformadas. Ademais, a incorporação deste princípio alinha a legislação brasileira às abordagens contemporâneas sobre deficiência, que enfatizam a eliminação de

barreiras atitudinais e ambientais para promover a plena participação.

3.1 O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO

O Atendimento Educacional Especializado (AEE), regulamentado no Capítulo II do decreto, é definido como atividade pedagógica de caráter complementar à escolarização de pessoas com deficiência e transtorno do espectro autista, e suplementar àquelas com altas habilidades ou superdotação.¹⁰

A redação é cuidadosa ao diferenciar as funções do AEE conforme o público: para os estudantes com deficiência e TEA, o serviço complementa o que é desenvolvido na classe comum; para os estudantes com altas habilidades, o AEE suplementa a formação, enriquecendo e aprofundando o currículo. Essa distinção é pedagogicamente relevante, pois evita a homogeneização de práticas diante de necessidades educacionais substantivamente distintas.

⁸BRASIL. Decreto nº 12.686/2025. Op. cit. Art. 2º, incisos I ao VIII.

⁹CAMARGO, Flávia Pedrosa de. O capacitismo e a expectativa docente em relação a alunos com deficiência. (Syn)thesis, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 87-96, 2021.

¹⁰BRASIL. Decreto nº 12.686/2025. Op. cit. Art. 5º.

O artigo 8º do decreto estabelece expressamente que a matrícula no AEE não pode ser substitutiva à matrícula e à frequência na classe comum. Tal disposição responde a uma prática historicamente disseminada de encaminhamento dos estudantes com deficiência para espaços segregados em substituição à sua inserção no ensino regular. A norma reafirma que o AEE é serviço de apoio, e não de substituição da experiência escolar ordinária.

Destaca-se ainda, no parágrafo 7º do artigo 11, a disposição que veda a exigência de diagnóstico, laudo, relatório ou qualquer outro documento emitido por profissional de saúde como condicionante para a oferta do AEE.¹¹

Essa determinação é de enorme importância prática, pois enfrenta uma das principais barreiras de acesso identificadas pelas famílias e pesquisadores: a exigência burocrática de laudos médicos como pré-condição para o acesso a serviços e apoios escolares. Ao desvincular o AEE do diagnóstico clínico, o decreto reafirma a centralidade da escola como instituição pedagógica e desmedicalizando o processo de identificação das necessidades educacionais.

3.2 O ESTUDO DE CASO, O PAEE E O PEI COMO INSTRUMENTOS DE ORIENTAÇÃO ESCOLAR

O decreto inova ao sistematizar, no âmbito do AEE, os instrumentos do estudo de caso, do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) e do Plano Educacional Individualizado (PEI), conferindo-lhes obrigatoriedade e caráter pedagógico expresso.¹²

O estudo de caso, conforme o artigo 11, constitui metodologia de produção, sistematização e registro de informações e estratégias relativas ao AEE, configurando-se como etapa inicial necessária para a identificação do estudante público-alvo da educação especial. Suas etapas incluem a identificação das demandas e barreiras individuais, a análise do contexto escolar, o mapeamento das potencialidades do estudante e a definição de estratégias e recursos de acessibilidade.

Essa abordagem metodológica é coerente com os princípios da pedagogia inclusiva, que recusa diagnósticos estáticos e individualizantes em favor de análises contextuais e dinâmicas. Ao incluir obrigatoriamente o estudante e seus familiares em todas as etapas do estudo de caso, o decreto reconhece que o conhecimento sobre as necessidades educacionais não é monopólio dos especialistas, mas se constrói na relação dialógica entre escola, família e estudante. Como

¹¹BRASIL. Decreto nº 12.686/2025. Op. cit. Art. 11, § 7º.

¹²BRASIL. Decreto nº 12.686/2025. Op. cit. Arts. 11 e 12.

já nos ensinava Paulo Freire, ninguém educa ninguém, ninguém educa a si mesmo; os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo.¹³

O PAEE e o PEI, derivados do estudo de caso, têm a função de orientar o trabalho desenvolvido na sala de aula comum, no âmbito do AEE, nas atividades colaborativas no estabelecimento de ensino e nas ações de articulação intersetorial. A institucionalização desses instrumentos no projeto político-pedagógico da escola é passo decisivo para que o cuidado com os estudantes público-alvo da educação especial deixe de ser responsabilidade individual de um ou outro profissional e se torne compromisso institucional coletivo.

A relevância desse conjunto de instrumentos reside na sua capacidade de subsidiar a construção de planos verdadeiramente individualizados, que contemplem as particularidades de cada aluno em vez de se pautarem em abordagens padronizadas. Esse enfoque integrado garante que as adequações e apoios necessários sejam continuamente monitorados e

ajustados, potencializando o desenvolvimento físico, cognitivo, psicológico e social dos estudantes.

4. TENSÕES E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO

A aprovação de um decreto não equivale à transformação da realidade. A implementação de políticas educacionais inclusivas enfrenta tensões estruturais que nenhuma norma, por mais bem elaborada que seja, pode resolver por si mesma. A efetivação de tais políticas demanda investimento contínuo na formação de professores e na disponibilização de recursos adequados, que permitam a transposição dos preceitos normativos para a prática pedagógica diária.

Uma das tensões centrais presentes no decreto diz respeito à relação entre a inclusão nas escolas comuns e a manutenção de instituições e espaços especializados. O artigo 4º-A, acrescido pelo Decreto nº 12.773/2025, permite que os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem a modalidade da educação especial por meio de parcerias e convênios com instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial.¹⁴

A inclusão escolar inverte a lógica excludente do modelo integracionista. A integração propunha que o aluno precisava estar preparado para a escola regular; a inclusão, ao contrário, pressupõe que a escola deve se preparar para receber e ensinar a todos os alunos, independentemente de suas diferenças e especificidades.

¹³FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 47.

¹⁴BRASIL. Decreto nº 12.686/2025. Op. cit. Art. 4º-A, acrescido pelo Decreto nº 12.773, de 8 de dezembro de 2025.

Esse debate, que atravessa décadas de disputas teóricas e políticas no campo da educação especial, não encontra solução definitiva no decreto, que busca equilibrar o princípio da inclusão com o reconhecimento de que há estudantes cujas especificidades podem exigir apoios e ambientes diferenciados.¹⁵

O artigo 3º, inciso IX, e o artigo 4º-A, ao consagrar a oferta da educação especial preferencialmente na rede regular de ensino e ao regular parcerias com instituições especializadas, buscam superar a dicotomia entre inclusão total e segregação total, apostando em modelos híbridos e flexíveis.¹⁶

Outro desafio central é o da formação docente. O decreto estabelece que o professor que atua no AEE deve ter formação continuada para a educação especial inclusiva com carga

horária mínima de 360 horas, e que o profissional de apoio escolar deve ter formação mínima de nível médio e formação continuada de ao menos 180 horas.¹⁷

Essas exigências são necessárias, mas insuficientes se não acompanhadas de investimento efetivo na valorização profissional e na criação de condições adequadas de trabalho. Garcia alerta que a formação docente para a educação especial inclusiva não pode ser reduzida a cursos instrumentalizadores, devendo articular-se a uma perspectiva crítica sobre o papel social da escola e sobre as condições estruturais da exclusão.¹⁸

O decreto, ao prever a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva como instrumento de implementação, com objetivos que incluem a formação continuada em serviço, a articulação intersetorial e a produção e difusão de conhecimento, aponta para uma concepção sistêmica da política que vai além da normatização formal.¹⁹

Do ponto de vista do financiamento, o artigo 19-A assegura a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação(Fundeb), o que representa garantia importante para a sustentabilidade da política.²⁰

Ainda assim, a insuficiência histórica do financiamento público da educação básica no Brasil, em particular nas redes estaduais e municipais das regiões periféricas, coloca em xeque a capacidade de implementação plena do que o decreto determina. A efetividade da alocação

¹⁵MENDES, Enicéia Gonçalves. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 11, n. 33, p. 387-405, set./dez. 2006. p. 400.

¹⁶BRASIL. Decreto nº 12.686/2025. Op. cit. Art. 3º, inciso IX; Art. 4º-A.

¹⁷BRASIL. Decreto nº 12.686/2025. Op. cit. Arts. 13 e 15.

¹⁸GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Política de educação especial na perspectiva inclusiva e a formação docente no Brasil. Revista Brasileira de Educação, v. 18, n. 52, p. 101-119, jan./mar. 2013. p. 112. ¹⁹BRASIL. Decreto nº 12.686/2025. Op. cit. Art. 17.

²⁰BRASIL. Decreto nº 12.686/2025. Op. cit. Art. 19-A, acrescido pelo Decreto nº 12.773/2025.

de recursos frequentemente esbarra na ausência de mecanismos robustos de fiscalização e prestação de contas, o que pode desvirtuar o propósito inclusivo do financiamento. Apesar dos avanços legislativos, a resistência de parte dos educadores, a falta de infraestrutura escolar adequada e a escassez de recursos materiais continuam a comprometer a efetividade da inclusão escolar. Superar esses obstáculos exige muito mais do que decretos: requer transformação cultural nas escolas, envolvimento das comunidades e comprometimento real dos gestores públicos.

5. CONCLUSÃO

O Decreto nº 12.686/2025 representa um passo significativo na consolidação do direito à educação inclusiva no Brasil. Ao estruturar princípios, diretrizes, instrumentos pedagógicos e mecanismos de governança de forma integrada, o decreto oferece um arcabouço normativo que vai além da retórica inclusiva para propor ferramentas concretas de organização do atendimento escolar aos estudantes público-alvo da educação especial.

As inovações mais relevantes dizem respeito à sistematização do estudo de caso, do PAEE e do PEI como instrumentos obrigatórios de orientação pedagógica individualizada; à vedação da exigência de laudo médico como condição de acesso ao AEE; ao expresso combate ao capacitismo como princípio da política; e à criação da Rede Nacional como estrutura de implementação articulada entre os entes federativos.

Ao revogar o Decreto nº 7.611/2011, o texto normativo não apenas atualiza o marco regulatório, mas reorienta a concepção de educação especial à luz das obrigações internacionais assumidas pelo Brasil e das aprendizagens acumuladas por mais de uma década de políticas inclusivas.²¹

Os desafios, contudo, são substanciais. A tensão entre inclusão plena nas escolas comuns e a existência de espaços especializados não foi superada, mas gerida pelo texto normativo por meio de formulações que buscam equilíbrio sem apagar o conflito subjacente. A formação docente, o financiamento adequado e as condições materiais das escolas públicas, especialmente nas periferias urbanas e nas regiões mais vulneráveis do país, permanecem como obstáculos concretos cuja superação exige muito mais do que decretos.

²¹BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. [Revogado pelo Decreto nº 12.686/2025].

Em síntese, a educação inclusiva configura-se como um empreendimento político, pedagógico e ético cuja efetivação não pode ser assegurada por nenhuma norma jurídica isoladamente. Sua materialização dá-se nas interações cotidianas entre docentes engajados, gestores sensíveis, famílias participativas e estudantes reconhecidos em sua singularidade e potência. O Decreto nº 12.686/2025 oferece o horizonte normativo. Cabe à comunidade escolar, coletivamente, construir os caminhos para que ele se torne realidade nas salas de aula brasileiras.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. **Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. **Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências**. Diário Oficial da União Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025. **Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.773, de 8 de dezembro de 2025. **Altera o Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 dez. 2025.

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

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

CAMARGO, Flávia Pedrosa de. **O capacitismo e a expectativa docente em relação a alunos com deficiência**. (Syn)thesis, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 87-96, 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

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

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar: o que é? Por quê? Como fazer?** São Paulo: Moderna, 2003.

MEDEIROS, Renata Maria Pontes Cabral de; CARNEIRO, Relma Urel Carbone. **O decreto nº12.686/2025 e a educação inclusiva: avanços, lacunas e implicações para a política educacional brasileira**. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, v. 19, n. 2, 2026.

MENDES, Enicéia Gonçalves. **A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil**.

Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 11, n. 33, p. 387-405, set./dez. 2006.

ONU. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**. Nova Iorque: ONU, 2006.

SASSAKI, Romeu Kazumi. **Inclusão: construindo uma sociedade para todos**. Rio de Janeiro: WVA, 1997.