

## DA NORMA À MATERIALIDADE: DESAFIOS DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA NA GARANTIA DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO (AEE)

Jorge Luiz Pereira Correia<sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo teórico-ensaístico examina criticamente a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI), instituída pelo Decreto nº 12.686/2025, situando-a no debate sobre a garantia do Atendimento Educacional Especializado (AEE) na Educação Básica brasileira. O objetivo é analisar a nova arquitetura legal e confrontar suas diretrizes de qualificação profissional e governança com as exigências de equidade e qualidade, com foco na necessidade de formação de alta densidade e financiamento adequado. Adota-se revisão bibliográfica narrativa e análise documental, articulando a legislação vigente com a literatura crítica sobre educação especial e inclusão. A análise aponta avanço conceitual ao desmedicalizar a identificação do público-alvo em favor do estudo de caso e ao instituir a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. A reflexão crítica evidencia nós estruturais que ameaçam a materialização do direito: a insuficiência da formação de 80 horas para a complexidade do AEE e a ausência de detalhamento sobre o financiamento interfederativo. Conclui-se que a eficácia da PNEEI depende da regulamentação dos fluxos de recursos, em especial do Custo Aluno-Qualidade Específico (CAQ-E), e do investimento em especialização docente, fatores decisivos para a adoção do Delineamento Universal para a Aprendizagem (DUA) e para a conversão do direito legal em qualidade equânime na prática pedagógica.

8390

**Palavras-chave:** Educação especial. Educação inclusiva. Atendimento educacional especializado (AEE). Financiamento educacional. Formação docente.

**ABSTRACT:** This theoretical-essay article critically examines Brazil's National Policy on Inclusive Special Education (PNEEI), established by Decree No. 12.686/2025, situating it within the debate on guaranteeing Specialized Educational Services (AEE) in basic education. The aim is to analyze the new legal architecture and confront its guidelines on professional qualification and governance with the demands of equity and quality, focusing on the need for high-density teacher training and adequate funding. A narrative literature review and documentary analysis are adopted, articulating current legislation with critical literature on special education and inclusion. The analysis points to conceptual advances, such as the de-medicalization of target-student identification in favor of case studies and the creation of the National Network for Inclusive Special Education. The critical reflection, however, reveals structural knots that threaten the materialization of rights: the insufficiency of an 80-hour training course for the complexity of AEE and the lack of detail regarding inter-federative funding mechanisms. It is concluded that the effectiveness of the PNEEI depends on precise regulation of resource flows, especially the Specific Quality Student-Cost (CAQ-E), and on investment in teacher specialization, as decisive factors for adopting Universal Design for Learning (UDL) and converting legal rights into equitable quality in pedagogical practice.

**Keywords:** Special education. Inclusive education. Specialized Educational Services (AEE). Educational funding. Teacher education.

<sup>1</sup>Doutor em Ciências da Educação pela World University Ecumenical (reconhecido pela UFAL), professor orientador. ORCID: 0009-0007-6977-2497.

## I. INTRODUÇÃO

O sistema educacional brasileiro tem consolidado, nas últimas décadas, o princípio da educação inclusiva, estabelecendo o compromisso de que a escola regular deve ser o *lócus* prioritário para a matrícula de estudantes com deficiência, Transtornos do Espectro Autista (TEA) e Altas Habilidades/Superdotação (Jannuzzi, 2018). Este percurso histórico, balizado pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e por marcos internacionais como a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Brasil, 2009), estabeleceu a inclusão como um imperativo ético e legal que exige o compromisso do Estado com a eliminação de barreiras. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96) (Brasil, 1996) e a Lei Brasileira de Inclusão (LBI – Lei nº 13.146/2015) (Brasil, 2015) reforçam a obrigatoriedade da oferta de um sistema educacional inclusivo, que garanta não apenas o acesso, mas a participação e a aprendizagem efetiva.

Contudo, a transposição deste direito formal para a realidade das redes de ensino esbarra na complexidade da oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE), na formação deficitária dos professores e na assimetria de recursos entre os sistemas federativos (Kassar, 2011). A mera matrícula, embora fundamental, não se traduz automaticamente em inclusão efetiva, exigindo uma transformação profunda nas estruturas pedagógicas, curriculares e administrativas das escolas. A operacionalização desse mandato legal, notadamente no que se refere à garantia de recursos humanos e financeiros, permanece como o grande desafio, configurando uma persistente lacuna de implementação na política pública.

8391

O ápice desse movimento normativo se manifesta na renovação do marco legal com a instituição da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI), formalizada pelo Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025 (Brasil, 2025). Este novo marco revoga o anterior e define diretrizes para a organização e o financiamento da educação especial na perspectiva da inclusão. A relevância deste Decreto reside em seu potencial para sanar lacunas históricas de implementação e promover maior coerência sistêmica, especialmente ao buscar uma maior articulação entre as esferas federal, estadual e municipal. A PNEEI reafirma o dever do Estado de garantir um sistema educacional inclusivo e estabelece a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva como um instrumento de governança e monitoramento interfederativo.

A despeito dos avanços conceituais e estruturais propostos, o cenário da educação especial no país ainda é marcado por desigualdades persistentes. A expansão do acesso, embora notável, não foi acompanhada uniformemente pela qualificação do AEE. O problema central

que este artigo enfrenta é, portanto, a persistência de uma lacuna de implementação na política de educação inclusiva, potencialmente mantida pela insuficiência de detalhamento sobre o financiamento e a formação continuada em larga escala. A capacidade das redes subnacionais de absorver e operacionalizar as novas diretrizes, especialmente em relação à formação mínima de 80 horas e à nova sistemática de identificação dos estudantes (via estudo de caso), torna-se o ponto crítico da PNNEI.

Esta análise busca preencher a lacuna na literatura crítica que ainda não consolidou uma leitura sistemática e aprofundada do Decreto nº 12.686/2025 em sua totalidade. O presente trabalho propõe uma análise da arquitetura legal do novo decreto, confrontando-a com os modelos teóricos de inclusão e com a crítica sobre a assimetria na oferta do AEE. A tese central deste artigo é que o Decreto nº 12.686/2025 fortalece o paradigma da educação inclusiva ao instituir a PNNEI e a Rede Nacional, mas sua eficácia está intrinsecamente condicionada ao rigor na regulamentação e ao financiamento interfederativo, sendo estes fatores decisivos para superar a assimetria na oferta do AEE e garantir a formação docente de alta densidade.

Para sustentar esta tese, o artigo estabelece três objetivos específicos: Primeiro, analisar o desenho legal da PNNEI (2025), destacando a redefinição do público-alvo e a criação da Rede Nacional. Segundo, confrontar as diretrizes de formação docente (80 horas) com a demanda real por qualificação especializada no AEE, conforme a literatura crítica (Kassar, 2011). Terceiro, discutir as implicações do novo marco para a governança e o financiamento, propondo uma agenda de pesquisa voltada à justiça e à equidade na oferta do AEE, com ênfase no Custo Aluno-Qualidade Específico (CAQ-E) e no Delineamento Universal para a Aprendizagem (DUA).

O artigo está estruturado em seis seções, além desta introdução. A seção seguinte apresenta a fundamentação teórica, seguida pelos procedimentos metodológicos. Posteriormente, são apresentados os resultados da análise documental e a síntese da crítica. A discussão ensaística aprofunda a tensão entre a norma e a materialidade do AEE, culminando nas considerações finais.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA / REVISÃO BIBLIOGRÁFICA NARRATIVA

A análise do novo marco normativo e da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNNEI) exige o estabelecimento de uma base conceitual sólida, ancorada na tradição crítica da educação brasileira. O referencial teórico aqui desenvolvido sustenta-se em eixos centrais que permitem a leitura crítica das inovações normativas: o paradigma da educação

inclusiva e a crítica ao modelo médico-individual, a função e o delineamento do Atendimento Educacional Especializado (AEE), a crítica à formação docente e ao financiamento como requisitos de qualidade, a governança federativa e o estudo de caso como ferramenta pedagógica.

## 2.1. O Paradigma da Educação Inclusiva e a Crítica ao Modelo Médico-Individual

A educação inclusiva transcende a mera modalidade de ensino, configurando-se como um princípio de Direito Humano que demanda uma reestruturação sistêmica da escola (Mazzotta, 2011). No contexto brasileiro, sua implementação frequentemente oscilou entre a integração e a segregação. A integração pressupõe que o estudante deve se adaptar a uma estrutura escolar preexistente e rígida. Em contraste, a inclusão exige que a escola se transforme para acolher, respeitar e prover condições de acesso e participação plenas (Jannuzzi, 2018). Essa transformação, conforme defendem os teóricos do modelo social da deficiência (Brasil, 2009), deve focar na eliminação das barreiras (arquitetônicas, comunicacionais e pedagógicas) e não na "cura" ou na "normalização" do indivíduo.

A crítica ao modelo médico-individual torna-se central neste debate. Historicamente, a identificação do público-alvo da educação especial baseou-se fortemente no laudo clínico (diagnóstico médico), deslocando a responsabilidade da escola para a condição clínica do estudante. A literatura exige que o foco seja deslocado para a avaliação das necessidades educacionais e das barreiras contextuais que o sistema impõe, alinhando-se à perspectiva pedagógica e sociológica. Sem essa mudança de foco, o risco de segregação velada persiste, onde a matrícula é garantida, mas o aprendizado e a participação são limitados pela falta de apoios efetivos. O Decreto nº 12.686/2025, ao adotar o estudo de caso (Art. II) (Brasil, 2025) e desvincular a oferta do AEE do diagnóstico médico (Art. II, § 7º), alinha-se a essa perspectiva crítica, reforçando o modelo social e pedagógico da deficiência.

8393

## 2.2. O Delineamento do AEE: Complementaridade, Individualização e o DUA

O Atendimento Educacional Especializado (AEE) é a espinha dorsal da política de inclusão, conforme definido pela LDB e pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (Brasil, 2014). Sua função é estritamente complementar ou suplementar à escolarização comum, e jamais substitutiva (Art. 5º do Decreto) (Brasil, 2025). Ele deve ser ofertado, preferencialmente, nas Salas de Recursos Multifuncionais (SRM) e em turno diverso da escolarização. A qualidade do AEE é determinada pela sua capacidade de ser individualizado e de eliminar ou reduzir as

barreiras de acesso ao conhecimento. O principal instrumento para garantir essa individualização é o Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), que exige do professor do AEE competência técnica profunda para identificar as necessidades específicas, selecionar tecnologias assistivas e desenvolver estratégias pedagógicas que potencializem a aprendizagem (Kassar, 2011).

Neste contexto, o Delineamento Universal para a Aprendizagem (DUA) emerge como um referencial teórico e prático fundamental. O DUA não é uma metodologia exclusiva do AEE, mas sim um conjunto de princípios para a flexibilização curricular e pedagógica na sala de aula comum, visando atender à diversidade desde o planejamento (Rose & Meyer, 2002). A formação docente, portanto, deve ser pensada de forma a garantir que todos os professores dominem os princípios do DUA, enquanto os professores do AEE devem ter a especialização necessária para desenvolver o PAEE e os recursos de acessibilidade que complementam o currículo. A articulação entre o DUA (na sala comum) e o AEE (na SRM) é o que garante a inclusão plena, exigindo um alto grau de colaboração e formação especializada.

### **2.3. Formação Docente de Alta Densidade e o Financiamento como Corresponabilidade Federativa**

8394

A formação docente é o principal nó crítico para a sustentação da inclusão. A literatura crítica adverte severamente contra a simplificação ou a precarização da formação especializada (Kassar, 2011). A complexidade do AEE, que exige domínio sobre tecnologias assistivas, comunicação alternativa e intervenções pedagógicas específicas, demanda uma formação de alta densidade, que transcende cursos de curta duração. A tensão se estabelece entre a necessidade urgente de expandir o quadro de professores e a imperiosa exigência de qualidade.

O Decreto nº 12.686/2025 tenta mitigar a assimetria na qualificação ao estabelecer que o professor do AEE deverá possuir formação inicial que o habilite ao exercício da docência e, preferencialmente, formação específica para a educação especial inclusiva com carga horária de, no mínimo, oitenta horas (Art. 13) (Brasil, 2025). A crítica reside justamente no uso do termo "preferencialmente" e na carga horária mínima, que é significativamente inferior à exigida para uma especialização *lato sensu* (geralmente 360 horas). O risco é que este piso normativo se converta em um teto prático, desestimulando a busca por especializações e institucionalizando a precarização da qualificação docente.

Por fim, a materialidade da política repousa no financiamento. A garantia da inclusão é uma responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados e os Municípios. O desafio

histórico é a assimetria de recursos e a falta de detalhamento no cálculo do financiamento, que deveria incorporar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) específico para a educação especial. Sem mecanismos robustos de redistribuição e responsabilização interfederativa, a política corre o risco de ser implementada de forma desigual, perpetuando a iniquidade (Kassar, 2011). A inclusão só será efetiva se for acompanhada do recurso necessário para a sua qualificação, baseado no Custo Aluno-Qualidade Específico (CAQ-E).

#### 2.4. A Governança Federativa e a Tensão entre Centralização e Autonomia

A instituição da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Art. 16) pelo Decreto nº 12.686/2025 (Brasil, 2025) introduz um novo elemento na discussão sobre a governança federativa da educação especial. Historicamente, a política de inclusão no Brasil tem sido marcada pela tensão entre a necessidade de diretrizes nacionais uniformes e a autonomia dos entes federados (estados e municípios) para a implementação e gestão dos seus sistemas de ensino. A literatura sobre federalismo educacional (Abrucio, 2005) aponta que a colaboração interfederativa é crucial, mas que a mera criação de fóruns ou redes não garante a efetividade da política sem mecanismos claros de indução e responsabilização.

A Rede Nacional, ao se propor como um instrumento de cooperação e monitoramento, busca harmonizar a oferta do AEE, reconhecendo a disparidade de recursos e capacidades técnicas entre os municípios. Contudo, a eficácia dessa Rede depende da sua capacidade de ir além da esfera consultiva. A crítica reside na ausência de detalhamento sobre como essa Rede exercerá poder de indução sobre as redes subnacionais, especialmente aquelas com menor capacidade de arrecadação e maior dependência de recursos federais. A governança efetiva, nesse contexto, exige que a União não apenas estabeleça as diretrizes, mas também garanta os meios financeiros e técnicos para que estados e municípios possam cumpri-las, o que nos remete novamente ao problema do financiamento.

A PNEEI, ao centralizar a coordenação na Rede Nacional, corre o risco de criar uma estrutura burocrática sem o poder de fogo necessário para superar as resistências locais e as assimetrias regionais. A autonomia municipal, embora constitucionalmente garantida, não pode ser um pretexto para a iniquidade na oferta do AEE. Portanto, a análise da governança deve ser feita sob a ótica da corresponsabilidade e da capacidade institucional, onde a União deve atuar como um agente indutor e redistribuidor de recursos, e não apenas como um órgão normativo.

## 2.5. O Estudo de Caso como Ferramenta Pedagógica e o Risco da Burocratização

A substituição da exigência do laudo médico pelo estudo de caso (Art. 11) (Brasil, 2025) para a identificação do público-alvo da educação especial é um avanço teórico inegável, alinhado ao modelo social da deficiência e à LBI. O estudo de caso, nesse contexto, é concebido como uma metodologia de produção, sistematização e registro de informações e estratégias relativas ao AEE, focando na identificação das barreiras e das potencialidades do estudante no contexto escolar.

Entretanto, a literatura crítica sobre avaliação educacional (Hadji, 2001) adverte para o risco de que instrumentos pedagógicos, ao serem normatizados, se transformem em meros dispositivos burocráticos. O estudo de caso, para ser efetivo, exige a participação de uma equipe multidisciplinar qualificada (pedagogos, psicólogos, assistentes sociais), tempo dedicado à observação e análise do contexto escolar, e um protocolo rigoroso de coleta e interpretação de dados.

A ausência de um protocolo nacional detalhado no Decreto abre espaço para a 8396 heterogeneidade na aplicação do estudo de caso, o que pode levar a duas consequências negativas: a) a superficialidade da avaliação, resultando em Planos de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) ineficazes; b) a burocratização do processo, onde o estudo de caso se torna um novo "laudo" pedagógico, apenas substituindo a exigência médica por uma exigência administrativa, sem a devida profundidade analítica. A materialidade do estudo de caso depende, portanto, do rigor técnico e da formação de alta densidade dos profissionais envolvidos, o que nos reconduz aos nós críticos da formação e do financiamento.

## 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo configura-se como pesquisa bibliográfica de abordagem qualitativa, com caráter teórico-reflexivo e natureza ensaística, articulada à análise documental de marcos legais e programáticos da educação especial no Brasil. Considera-se a trajetória da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI/2008) até o Decreto nº 12.686/2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI), no período de 2008 a 2025 (BRASIL, 2008; BRASIL, 2025). Nesse percurso, são

mobilizados autores clássicos e contemporâneos da área, especialmente aqueles que discutem a distância entre norma e prática, a formação docente e o financiamento da educação especial (JANNUZZI; KASSAR; MAZZOTTA).

O método adotado é a revisão bibliográfica narrativa, compreendida como procedimento que aprofunda o referencial teórico sobre um tema específico e favorece uma análise interpretativa e crítica (MARCONI; LAKATOS, 2022). A pesquisa bibliográfica utiliza materiais já elaborados – livros, artigos científicos e teses –, fornecendo o embasamento necessário à compreensão e à análise do problema (MARCONI; LAKATOS, 2022). A revisão concentrou-se em produções brasileiras que discutem a implementação e os desafios da política de inclusão escolar, com ênfase na formação especializada e no financiamento do Atendimento Educacional Especializado (AEE).

O corpus documental incluiu a Lei Brasileira de Inclusão, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a PNEEPEI/2008 e o Decreto nº 12.686/2025, todos em suas versões oficiais (BRASIL, 2008; BRASIL, 2015; BRASIL, 2025). A leitura desses textos foi orientada pelas categorias de Concepção e Identificação do Público-Alvo, Organização e Qualificação do AEE e Mecanismos de Governança e Financiamento. A seleção do corpus bibliográfico seguiu procedimento estratégico, priorizando artigos revisados por pares, livros acadêmicos e teses de programas de pós-graduação reconhecidos, em conformidade com orientações para a construção de ensaios teóricos em pesquisas bibliográficas (GIL, 2019; MARCONI; LAKATOS, 2022). A análise foi conduzida por leitura intensiva e categorização temática, articulando os achados da literatura – compreendidos como “nós críticos” – aos dispositivos do Decreto nº 12.686/2025 (BRASIL, 2025), de modo a sustentar uma interpretação crítica dos desafios para a efetivação do AEE nas redes públicas de ensino.

8397

#### **4. RESULTADOS: ARQUITETURA LEGAL DA PNEEI E SÍNTESE DA CRÍTICA**

A análise do Decreto nº 12.686/2025 revela uma arquitetura legal que, embora se alinha ao modelo social da deficiência, introduz inovações que, sem regulamentação precisa, podem gerar entraves práticos. Os resultados descrevem as inovações normativas e, em seguida, a síntese da crítica acadêmica que as confronta.

##### **4.1. Inovações Normativas e o Novo Paradigma**

O Decreto de 2025 estabelece três inovações cruciais que redefinem a política de educação especial no Brasil:

1. **Reorientação da Identificação do Público-Alvo:** A mudança mais significativa reside na identificação. O Art. 6º, II, do Decreto (Brasil, 2025) estabelece que o acesso ao AEE se dará por meio de estudo de caso, e não mais exclusivamente por laudo médico. Este avanço, ao desmedicalizar a entrada na educação especial, está em total consonância com a CDPD e a LBI, deslocando o foco da condição orgânica individual para a identificação das barreiras contextuais e o suporte pedagógico necessário.

2. **Formação Mínima para o Professor do AEE:** O Art. 13 do Decreto tenta mitigar a assimetria na qualificação ao estabelecer uma carga horária de, no mínimo, oitenta horas de formação continuada para os professores que atuarão no AEE, embora a exija apenas "preferencialmente".

3. **Instituição da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva:** O Art. 16 cria a Rede Nacional como um instrumento de governança e monitoramento. O objetivo é promover a cooperação federativa e harmonizar a oferta do AEE, reconhecendo a necessidade de uma gestão mais sistêmica da política para mitigar a disparidade de recursos entre os entes.

Resumo das principais mudanças conceituais introduzidas pelo Decreto nº 12.686/2025, 8398 em comparação ao marco anterior, evidenciando o avanço normativo.

**Tabela 1 – Principais mudanças conceituais introduzidas pelo novo Decreto**

Aspecto	Marco Anterior (PNEE 2008 e correlatos)	Decreto nº 12.686/2025 (PNEEI)
Identificação do Público-Alvo	Forte dependência do laudo médico (Modelo Clínico).	Estudo de caso e avaliação psicosocial, familiar e educacional (Modelo Social/Pedagógico).
Formação Mínima do Professor AEE	Exigência de formação inicial em licenciatura e especialização lato sensu ou stricto sensu.	Mínimo de 80 horas de formação continuada, exigida preferencialmente (Art. 13).
Instrumento de Governança	Cooperação federativa difusa e descentralizada.	Instituição da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Art. 16).
Financiamento	Dependência de regulamentação do FUNDEB e PNE; ausência de CAQ-E específico.	Apoio da União via PDDE e PAR; critérios de destinação remetidos a Ato Ministerial (Art. 19).

**Fonte:** Elaboração própria, 2025.

#### 4.2. Síntese da Literatura Crítica: Os Três Nós Críticos Estruturais

A articulação entre a análise documental e a literatura crítica (Kassar, 2011; Mazzotta, 2011) permite identificar três nós críticos estruturais que persistem e que podem comprometer a materialidade dos avanços conceituais do Decreto:

1. O Rigor Técnico para a Nova Identificação: Embora o estudo de caso represente um avanço, sua eficácia depende da existência de equipes multidisciplinares com alto rigor técnico. O Decreto não detalha o protocolo nacional para o estudo de caso. A ausência de um protocolo rigoroso e de profissionais qualificados em todas as redes pode levar a avaliações superficiais ou discrepantes, gerando uma nova barreira burocrática e de qualidade no acesso.

2. A Insuficiência da Formação Mínima de 80 Horas: A literatura sobre a atuação no AEE indica que a complexidade do trabalho exige uma formação que vai muito além de 80 horas (Kassar, 2011). O risco é que este piso normativo se converta em um teto prático, desestimulando a busca por especializações lato sensu (360 horas) e institucionalizando a precarização da qualificação docente. O fato de o Art. 13 exigir a formação de 80 horas apenas "preferencialmente" enfraquece ainda mais a política, permitindo que professores sem a qualificação mínima atuem no AEE.

3. A Ausência de Detalhamento sobre o Financiamento Interfederativo: A assimetria na oferta do AEE está diretamente ligada à insuficiência e à má distribuição dos recursos. O Decreto cria a Rede Nacional, mas omite os mecanismos robustos de redistribuição ou a regulamentação precisa do cálculo do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) específico para a educação especial. O Art. 19 apenas lista ações de apoio da União (PDDE, PAR) e remete os critérios de destinação a um Ato Ministerial, mantendo a lacuna histórica e o risco de perpetuar as desigualdades regionais.

8399

## 5. DISCUSSÃO ENSAÍSTICA E REFLEXIVA

A discussão do Decreto nº 12.686/2025 deve ser conduzida sob a ótica da tensão dialética entre o avanço normativo e a realidade material da implementação. O texto legal é progressista, mas sua eficácia está intrinsecamente condicionada à superação dos nós críticos estruturais identificados.

### 5.1. A Formação Docente, o DUA e a Crítica à Suficiência Técnica

O Art. 13 do Decreto, ao estabelecer as 80 horas de formação continuada, reflete uma tentativa de uniformizar a qualificação, mas ignora a crítica à suficiência técnica para a atuação

complexa no AEE. A pedagogia do AEE não é uma área de conhecimento básico; ela demanda conhecimento especializado em áreas como a Língua Brasileira de Sinais (Libras), o Sistema Braille, o Delineamento Universal para a Aprendizagem (DUA) e as diversas Tecnologias Assistivas.

A qualidade da inclusão não se mede pela quantidade de matrículas, mas pela capacidade do sistema de oferecer um AEE que seja, de fato, especializado e individualizado. Isso exige formação de alta densidade, que vai além de cursos rápidos (Kassar, 2011).

A materialização do AEE, que exige a elaboração do PAEE e o domínio de recursos altamente especializados, demanda um padrão de formação que exceda o piso normativo. A PNNEI precisa ser regulamentada de forma a garantir que as 80 horas sejam um mecanismo de acesso inicial, e não um substituto para a especialização *lato sensu*. Caso contrário, o Decreto, ao tentar resolver um problema de escassez de profissionais, poderá institucionalizar a precarização da qualidade do serviço.

Ademais, a falta de formação de alta densidade e o financiamento insuficiente impactam diretamente a capacidade das escolas de implementar o DUA, que é um requisito fundamental para a inclusão na sala de aula comum. O DUA exige recursos (tecnológicos, materiais e humanos) que dependem diretamente dos nós críticos identificados. Sem o professor do AEE devidamente qualificado para orientar o professor da sala comum sobre as adaptações razoáveis e os princípios do DUA, a inclusão se restringe à mera presença física do estudante, fracassando no objetivo de garantir a aprendizagem.

## 5.2. O Financiamento Interfederativo: Do Dever à Corresponsabilidade e o CAQ-E

O nó crítico mais estrutural reside na questão da corresponsabilidade financeira. A criação da Rede Nacional (Art. 16) é um avanço na governança, pois estabelece um fórum de coordenação. Contudo, sem poder de indução financeira, a Rede corre o risco de ser um mero instrumento consultivo.

A assimetria entre os sistemas de ensino, onde municípios menores e com menor capacidade de arrecadação enfrentam dificuldades crônicas para contratar profissionais especializados e manter as Salas de Recursos Multifuncionais (SRM), é um desafio histórico (Kassar, 2011). O princípio da equidade na oferta do AEE só será alcançado se o Decreto for complementado por uma regulamentação que detalhe o cálculo do Custo Aluno-Qualidade Específico (CAQ-E).

O CAQ-E para a educação especial é fundamental para a materialidade da política. Ele deve incorporar os custos reais e adicionais do AEE (materiais, equipamentos, profissionais de apoio, formação especializada) no cálculo do financiamento da educação básica. A matrícula inclusiva deve ser acompanhada do recurso necessário para a sua qualificação. O Decreto, ao remeter os critérios de destinação de recursos a um Ato Ministerial (Art. 19), transfere a responsabilidade e o risco de iniquidade para a regulamentação, mantendo a lacuna histórica. Sem essa articulação robusta, a PNEEI manterá o direito à inclusão apenas no plano normativo, fracassando na garantia da qualidade equânime na prática pedagógica.

### 5.3. A Desmedicalização da Identificação e o Desafio do Rigor Pedagógico

A transição do laudo médico para o estudo de caso como critério de acesso ao AEE é um avanço que consolida o modelo social da deficiência na política educacional brasileira. No entanto, a literatura sobre a implementação de políticas públicas (Lipsky, 1980) alerta que a eficácia de uma norma depende da capacidade dos "burocratas de nível de rua" (os professores e técnicos) de operacionalizá-la.

O estudo de caso, por ser um instrumento de natureza pedagógica e psicossocial, exige um nível de rigor técnico e discricionariedade qualificada muito superior ao exigido pela simples apresentação de um laudo clínico. A ausência de um protocolo nacional detalhado no Decreto (Art. 11) pode levar a uma aplicação heterogênea e, em última instância, injusta. O risco é que a desmedicalização resulte em uma desprofissionalização da avaliação, onde a falta de equipes multidisciplinares e de formação adequada leve a avaliações superficiais, comprometendo a elaboração do PAEE.

8401

Para que o estudo de caso cumpra seu papel de identificar as barreiras contextuais e as necessidades de apoio, é imperativo que a regulamentação da PNEEI estabeleça um padrão nacional de qualidade para a sua aplicação, garantindo que o foco seja mantido na avaliação das necessidades educacionais e não na mera substituição de um documento por outro. A materialidade desse avanço depende da capacidade do sistema de investir na formação de equipes técnicas e na criação de um fluxo de trabalho que integre efetivamente a escola, a família e a rede de proteção social.

#### 5.4. A Governança e a Necessidade de um Pacto Federativo com Indução Financeira

A criação da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Art. 16) é uma resposta à necessidade de superar a fragmentação da política entre os entes federados. Contudo, a história do federalismo educacional brasileiro mostra que a colaboração é frágil quando não há uma forte indução financeira por parte da União (Abrucio, 2005).

A PNEEI, ao não detalhar os mecanismos de redistribuição de recursos, falha em transformar a corresponsabilidade legal em corresponsabilidade financeira efetiva. A assimetria de recursos entre os municípios é o principal obstáculo à equidade na oferta do AEE. Municípios com baixa capacidade de arrecadação não conseguem contratar professores especializados, adquirir tecnologias assistivas ou manter as Salas de Recursos Multifuncionais (SRM) com a qualidade exigida.

A Rede Nacional só será um instrumento de governança eficaz se for dotada de poder de indução financeira, vinculado à implementação de padrões de qualidade e à adoção do CAQ-E. Sem isso, a Rede corre o risco de se tornar um fórum de discussão sem capacidade de alterar a realidade material das escolas. A regulamentação do Art. 19 do Decreto, que remete a destinação de recursos a um Ato Ministerial, deve ser transparente e vinculada a metas de qualificação do AEE, sob pena de perpetuar a iniquidade regional.

8402

#### 5.5. Implicações para a Prática Pedagógica e a Gestão Escolar

A PNEEI, ao reforçar o modelo social e pedagógico da deficiência, impõe implicações diretas e profundas para a prática pedagógica e a gestão escolar. A desmedicalização da identificação, por exemplo, exige que o gestor escolar e o coordenador pedagógico assumam um papel central na organização do processo de estudo de caso, mobilizando a equipe escolar e a rede de apoio intersetorial. A responsabilidade pela inclusão deixa de ser delegada a um laudo externo e passa a ser uma função intrínseca da escola.

Para a prática pedagógica, a ênfase no DUA e no PAEE demanda uma mudança de paradigma. O professor da sala comum não pode mais ser um mero "recebedor" de estudantes com deficiência; ele deve ser um agente ativo na eliminação de barreiras e na flexibilização curricular. Isso exige que a formação continuada, mesmo que de 80 horas, seja focada em estratégias práticas de DUA, tecnologias assistivas de baixo custo e metodologias colaborativas. A gestão escolar, por sua vez, precisa garantir o tempo e o espaço para a colaboração entre o

professor do AEE e o professor da sala comum, um aspecto que Kassar (2011) já apontava como uma das maiores fragilidades na implementação.

A materialidade da política se manifesta na capacidade da escola de se transformar em um ambiente verdadeiramente inclusivo. Sem o apoio financeiro adequado (CAQ-E) e a formação de alta densidade, a escola corre o risco de permanecer no estágio da integração, onde o estudante está presente, mas não participa plenamente. A PNEEI é, portanto, um convite à gestão democrática e à corresponsabilidade pedagógica, mas sua efetivação depende da superação dos obstáculos estruturais que a política, em sua forma atual, não detalha como resolver.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Decreto nº 12.686/2025, ao instituir a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI), representa um marco normativo progressista que fortalece o paradigma da educação inclusiva no Brasil, notadamente pela desmedicalização da identificação e pela tentativa de governança sistêmica via Rede Nacional.

A tese central deste artigo é confirmada e reforçada: o Decreto fortalece o paradigma da educação inclusiva, mas sua eficácia está intrinsecamente condicionada ao rigor na regulamentação e ao financiamento. A materialização do direito à inclusão depende da superação de três nós críticos estruturais: o estabelecimento de um protocolo de rigor técnico para o estudo de caso, a elevação do padrão de formação docente para além das 80 horas mínimas (e a remoção do termo "preferencialmente") e o detalhamento dos fluxos de financiamento interfederativo, com a inclusão do CAQ-E.

A lacuna de implementação na política de educação inclusiva será superada somente se o texto normativo for traduzido em capacidade técnica e alocação de recursos que permitam a formação de alta densidade e a provisão adequada do AEE. O investimento em especialização docente e a garantia de recursos equitativos são as chaves para converter o avanço legal em qualidade equânime na prática pedagógica e na plena adoção do DUA.

Sugere-se que a agenda de pesquisa futura se concentre na análise da regulamentação da PNEEI, com foco na implementação dos mecanismos de financiamento (especialmente o CAQ-E para o AEE) e na avaliação longitudinal da qualidade da formação continuada de 80 horas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 nov. 2025.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025. Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva – PNEEI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 out. 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Edição extra. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/doc/LeiPNE.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

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. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513623/001042393.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025. 8404

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2008. Disponível em: <https://www.unirio.br/nai/politicaeducespecial.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HADJI, Charles. Avaliação desmistificada. Porto Alegre: Artmed, 2001.

JANNUZZI, Gilberta de S. M. A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI. Campinas: Autores Associados, 2018.

KASSAR, Mônica de C. M. Percursos da constituição de uma política brasileira de educação especial inclusiva. *Revista Brasileira de Educação*, v. 16, n. 48, p. 675-690, set./dez. 2011.

LIPSKY, Michael. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MAZZOTTA, Marcos J. S. *Educação especial no Brasil: história e políticas*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSE, David H.; MEYER, Anne. *Teaching Every Student in the Digital Age: Universal Design for Learning*. Alexandria, VA: ASCD, 2002.

UNESCO. Declaração de Salamanca e linha de ação sobre necessidades educativas especiais. Brasília: UNESCO, 1994.