

O ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO (AEE) E A POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA: UMA ANÁLISE NORMATIVA DA PORTARIA MEC Nº 421/2026

Jessica Latczuk¹

Joelma Aparecida Krepel²

Lucas Emanuel Lenartovicz³

Maria Silvia Almeida de Souza França⁴

Marieta Nobre de Moraes⁵

Maycon Aparecido Piva⁶

Mateus Martins Viudes⁷

RESUMO: A Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026, regulamenta o Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, e disciplina a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI) e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Reneei), consolidando um novo marco normativo para a educação especial no Brasil. Este artigo analisa, sob perspectiva jurídico-pedagógica, as diretrizes operacionais estabelecidas pela Portaria, com ênfase no Atendimento Educacional Especializado (AEE). Trata-se de pesquisa documental e qualitativa, cujo corpus reúne o texto integral da Portaria, do decreto que a fundamenta e da legislação correlata, articulados à literatura acadêmica sobre AEE e sobre o profissional de apoio escolar. A análise mostra que a Portaria consolida avanços relevantes — a vedação à exigência de laudo médico para a matrícula e a oferta do AEE, a extensão do atendimento à primeira infância, a exigência de documentos pedagógicos individualizados (PAEE e PEI) e uma nova estrutura de governança federativa para a formação continuada. Ao mesmo tempo, aparecem desafios de implementação já conhecidos da literatura, como a precarização histórica do trabalho do profissional de apoio escolar e os prazos ainda longos para adequação das redes de ensino. Conclui-se que a efetividade da nova política depende menos do texto normativo em si e mais das condições concretas de sua execução nos sistemas de ensino.

1

Palavras-chave: Atendimento Educacional Especializado. Educação especial inclusiva. Profissional de apoio escolar. Legislação educacional. Portaria MEC nº 421/2026.

¹ Acadêmica do curso de Licenciatura em Pedagogia do Instituto Federal do Paraná (IFPR) - Câmpus Pitanga

² Mestre em Educação Inclusiva pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Docente da Educação Básica no Município de Ponta Grossa - Paraná

³ Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO). Docente de Letras Português/Libras do Instituto Federal do Paraná (IFPR)

⁴ Doutoranda em Engenharia na Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá (UNESP-FEG). Docente na ETEC Escola Técnica de Pindamonhangaba - São Paulo.

⁵ Mestranda em Sociedade e Desenvolvimento na Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR). Docente do Instituto Federal do Paraná (IFPR)

⁶ Especialista em Educação Especial. Professor da Secretária de Estado da Educação (SEED) - Paraná

⁷ Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Docente do Instituto Federal do Paraná (IFPR)

ABSTRACT: Ordinance MEC No. 421, of May 15, 2026, regulates Decree No. 12,686, of October 20, 2025, and governs the National Inclusive Special Education Policy (PNEEI) and the National Inclusive Special Education Network (Reneei), consolidating a new regulatory framework for special education in Brazil. This article analyzes, from a legal-pedagogical perspective, the operational guidelines established by the Ordinance, with emphasis on Specialized Educational Assistance (AEE). This is qualitative documentary research, whose corpus comprises the full text of the Ordinance, the decree that underlies it, and related legislation, articulated with academic literature on AEE and school support professionals. The analysis shows that the Ordinance consolidates relevant advances — the prohibition of requiring a medical report for enrollment and provision of AEE, the extension of services to early childhood, the requirement of individualized pedagogical documents, and a new federative governance structure for continuing education. At the same time, implementation challenges already known from the literature emerge, such as the historical precariousness of school support professionals' work and the still-long deadlines for school systems to adapt. It is concluded that the effectiveness of the new policy depends less on the regulatory text itself and more on the concrete conditions of its execution within education systems.

Keywords: Specialized Educational Assistance. Inclusive special education. School support professional. Educational legislation. Ordinance MEC No. 421/2026.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas duas décadas, a educação especial brasileira saiu de um modelo centrado na segregação e caminhou para a inclusão escolar. Esse movimento tem um marco importante em 2008, quando a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva criou o Atendimento Educacional Especializado (AEE) — um serviço complementar à escolarização, oferecido de preferência nas Salas de Recursos Multifuncionais. Quase vinte anos depois, porém, a distância entre o que a lei prevê e o que de fato acontece nas escolas continua sendo tema recorrente na literatura especializada (KASSAR; REBELO, 2018).

Foi para atualizar esse cenário que o Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, instituiu a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI) e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Reneei), substituindo o marco de 2008 por uma política com governança federativa bem mais explícita. Pouco tempo depois, a Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026, veio regulamentar esse decreto, detalhando como a PNEEI funciona na prática — da oferta do AEE em cada etapa de ensino até a atuação do profissional de apoio escolar e a composição da própria Reneei.

Por ser um instrumento tão recente — publicado em maio de 2026 —, a Portaria ainda não foi analisada pela produção acadêmica à luz da literatura já consolidada sobre educação especial inclusiva. É esse hiato que justifica o presente artigo: examinar, de forma sistemática,

o que a norma estabelece de fato e como ela dialoga com os avanços e os desafios que a pesquisa educacional brasileira já vinha documentando, com destaque para o Atendimento Educacional Especializado — historicamente o eixo central da política de educação especial no país.

Este artigo, portanto, tem como objetivo analisar as diretrizes operacionais da Portaria MEC nº 421/2026 para a inclusão escolar, com foco no AEE, cruzando a leitura da norma com a literatura acadêmica sobre o tema. Além desta introdução, o texto traz mais três seções: os procedimentos metodológicos; o desenvolvimento, dividido em cinco partes — trajetória normativa, AEE, profissional de apoio escolar, Reneei e uma discussão crítica sobre avanços e desafios —; e as considerações finais.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo é uma pesquisa documental, de abordagem qualitativa e natureza jurídico-pedagógica. O corpus reúne o texto integral da Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026 — obtido no sistema oficial de consulta à legislação do Ministério da Educação, o MEC Normas —, o Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, que a fundamenta, e a legislação correlata: a Lei nº 9.394/1996 (LDB), a Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão) e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de 2008.

Paralelamente, um levantamento bibliográfico complementar foi feito nas bases

SciELO, Redalyc e Google Acadêmico, usando os descritores “Atendimento Educacional Especializado”, “profissional de apoio escolar” e “educação especial inclusiva”. O objetivo era encontrar estudos capazes de contextualizar e problematizar criticamente o conteúdo da Portaria.

A análise seguiu duas etapas. Na primeira, de caráter exegetico, o texto da Portaria foi lido artigo por artigo, buscando os dispositivos ligados à trajetória normativa, ao AEE, ao profissional de apoio escolar e à Reneei. Na segunda, de caráter crítico-interpretativo, esses achados foram confrontados com a literatura acadêmica levantada, situando a norma no debate mais amplo sobre a efetivação da educação especial inclusiva no Brasil. Vale registrar que o art. 29 da Portaria foi alterado, posteriormente, pela Portaria MEC nº 550, de 18 de junho de 2026 — a versão aqui analisada já incorpora essa atualização.

3 DESENVOLVIMENTO

3.1 Da PNEEPEI (2008) à PNEEI (2025-2026): trajetória normativa

Foi a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de 2008, que consolidou no Brasil a ideia de que a educação especial deveria atravessar todos os níveis de ensino, e não mais ocupar espaços segregados. Esse documento introduziu o AEE como serviço complementar — nunca substitutivo — à escolarização em classe comum, oferecido nas Salas de Recursos Multifuncionais. Kassar e Rebelo (2018) mostram, no entanto, que essa política conviveu, nos anos seguintes, com abordagens bem diferentes entre estados e municípios, resultando numa implementação desigual entre as redes de ensino.

A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) reforçou esse arcabouço: seu art. 28 obriga o poder público a ofertar, formar e acompanhar profissionais de apoio escolar, além de consolidar o desenho universal e a tecnologia assistiva como garantias do direito à educação. Mesmo assim, a ambiguidade sobre as atribuições desse profissional persistiu — nas redes de ensino, ele era, e muitas vezes ainda é, chamado de “cuidador” ou “monitor”, sem uma definição nacional uniforme.

É diante desse quadro de fragilidades acumuladas que o Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025, substitui a política de 2008 pela nova PNEEI e cria a Reneei, com uma estrutura de governança federativa bem mais detalhada. A Portaria MEC nº 421/2026 é o instrumento que regulamenta esse decreto e traz a operacionalização concreta da política — e é justamente esse o objeto central da análise que se segue.

4

Quadro 1 – Legislação citada no artigo, em ordem cronológica

Ano	Norma	Conteúdo principal	Relevância para o artigo
1996	Lei nº 9.394/1996 (LDB)	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.	Base geral do sistema de ensino; seus arts. 4º-A e 81-A fundamentam o AEE domiciliar e hospitalar (art. 9º da Portaria).
2008	Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da	Institui o AEE como serviço complementar à escolarização, ofertado em Salas de Recursos Multifuncionais.	Marco normativo anterior, substituído pelo Decreto nº 12.686/2025; ponto de partida da trajetória analisada.

	Educação Inclusiva (PNEEPI)		
2015	Lei nº 13.146/2015 (Lei Brasileira de Inclusão)	Institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência.	Define, no art. 28, a obrigação do poder público quanto ao profissional de apoio escolar; consolida desenho universal e tecnologia assistiva.
2025	Decreto nº 12.686/2025	Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI) e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Reneei).	Substitui a política de 2008 e fundamenta a Portaria MEC nº 421/2026, objeto deste artigo.
2026 (maio)	Portaria MEC nº 421/2026	Regulamenta o Decreto nº 12.686/2025; disciplina o AEE, o profissional de apoio escolar e a Reneei.	Norma central analisada neste artigo.
2026 (junho)	Portaria MEC nº 550/2026	Altera a redação do art. 29 da Portaria MEC nº 421/2026.	Atualização já incorporada à versão da Portaria analisada neste artigo.

Fonte: elaborado pelos autores (2026)

3.2 O Atendimento Educacional Especializado na Portaria MEC nº 421/2026

O art. 4º da Portaria estabelece que o AEE — complementar e suplementar à escolarização — deve chegar ao público da educação especial em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, sempre observadas as diretrizes curriculares e o projeto político-pedagógico de cada rede. Na prática, é uma reafirmação, agora em nível infralegal, do princípio da transversalidade que já orientava a política de 2008. A diferença é que, dessa vez, vem acompanhada de um detalhamento operacional bem mais extenso.

Um dos pontos mais relevantes da norma é estender o AEE, de forma explícita, à primeira infância. O art. 5º prevê que crianças de zero a três anos recebam atendimento por meio de serviços de atenção precoce, em ambientes com infraestrutura e recursos compatíveis com o desenvolvimento integral da criança, articulados com os sistemas de saúde e assistência social. É uma faixa etária que as normas de educação especial brasileiras raramente contemplavam com esse nível de detalhe.

Na educação básica, o art. 6º determina que o AEE seja ofertado, preferencialmente, na própria escola em que o estudante está matriculado. O art. 7º detalha cinco caminhos para viabilizar essa oferta: recursos de acessibilidade, formação continuada dos profissionais da educação, avaliação da necessidade de profissional de apoio escolar — ou de tradutor e intérprete de Libras, ou guia-intérprete —, documentos pedagógicos individualizados, e atendimentos em Sala de Recursos Multifuncionais. Um destaque à parte vai para o § 4º desse artigo: ele veda, expressamente, a exigência de diagnóstico, laudo ou relatório médico como condição para matrícula, escolarização ou oferta do AEE. É um dispositivo que segue a perspectiva biopsicossocial da deficiência e a tendência de tirar o olhar médico do centro da decisão escolar.

Os arts. 10 e 11 tratam de dois instrumentos centrais dessa nova sistemática. O primeiro é o Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE): o documento que registra o estudo de caso do estudante e orienta a definição de materiais, recursos de tecnologia assistiva e a eventual necessidade de profissional de apoio. O segundo é o Plano Educacional Individualizado (PEI), que organiza o plano de acessibilização curricular em si — medidas didático-pedagógicas, avaliativas e estratégias de acompanhamento. Exigir que os dois documentos sejam revisados anualmente (art. 7º, § 3º) é uma forma de manter o AEE como processo vivo, e não como um registro burocrático que se preenche uma vez e se esquece na gaveta.

Para a educação superior e para os cursos de educação profissional, científica e tecnológica das instituições federais, o art. 8º delega aos núcleos de acessibilidade a tarefa de consolidar a oferta do AEE. Já o art. 9º cuida do atendimento a estudantes que não conseguem frequentar a escola por motivo de saúde, em articulação com o SUS. Regulamentar esses dois cenários — ensino superior e impedimento de saúde — faz a Portaria ir além da educação básica regular, que historicamente concentra quase toda a atenção da política.

Vale a pena parar num dado empírico aqui. Salvini et al. (2019) avaliaram o impacto do AEE sobre a defasagem escolar de estudantes da educação especial, usando microdados do Censo Escolar, e encontraram efeito positivo do atendimento na redução dos anos de defasagem — sobretudo entre estudantes com surdez. Esse tipo de evidência importa porque mostra que o detalhamento trazido pela Portaria, mesmo não garantindo sozinho a efetividade do AEE, está mexendo num mecanismo cuja importância já tem respaldo empírico.

3.3 A atuação do profissional de apoio escolar

Três artigos da Portaria trata especificamente do profissional de apoio escolar. O art. 12 define quatro frentes de atuação: apoio à locomoção; apoio à higiene e à alimentação, sempre respeitando a dignidade, o corpo, a privacidade, o tempo e as escolhas dos estudantes; apoio à interação social e à comunicação; e apoio ao uso de tecnologias assistivas e outros recursos de acessibilidade. O art. 13, por sua vez, deixa claro que esse trabalho se subordina ao planejamento pedagógico e deve seguir a orientação da equipe pedagógica — e o parágrafo único reforça que essas atribuições não se confundem com as de um professor.

Esse detalhamento conversa diretamente com uma fragilidade que a literatura já vinha apontando: desde 2008, o profissional de apoio escolar não tem uma definição nacional única, e cada rede de ensino o chama de um jeito — “cuidador”, “monitor”, “auxiliar”. Lopes e Mendes (2023) estudaram profissionais de apoio em cinco municípios brasileiros e encontraram um quadro difícil: condições de trabalho precárias, oferta do serviço sem critério claro de necessidade e desvio de função, com esses profissionais assumindo tarefas pedagógicas que deveriam ser do professor.

Ao condicionar a presença desse profissional a uma avaliação formal, registrada no estudo de caso (art. 14), e ao reforçar, no art. 13, a distinção entre suas atribuições e as do professor, a Portaria parece mirar exatamente esses dois problemas — a oferta sem critério e o desvio de função. Mas isso ainda é só o plano normativo. Se essa resposta vai realmente reduzir as distorções que Lopes e Mendes (2023) descreveram, só a prática nas redes de ensino, nos próximos anos, vai dizer.

3.4 A Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Reneei)

Além de tratar do AEE e do profissional de apoio, a Portaria organiza a governança da Reneei em cinco eixos: os Centros de Referência em Formação Continuada e em Serviço — um em cada estado e no Distrito Federal, para oferecer formação continuada em regime de colaboração federativa; o Observatório da Educação Especial Inclusiva, que produz indicadores para monitorar a política; os Núcleos de Apoio Técnico e Acessibilização de Materiais; as Iniciativas de Autodefensoria contra o Capacitismo, formadas por pessoas autistas, com síndrome de Down e outras deficiências; e o Núcleo Intersetorial de Educação Especial Inclusiva, que conecta educação, saúde e assistência social no território.

Quem coloca essa estrutura em movimento são dois atores novos: os Coordenadores de Intersetorialidade e os Agentes Intersetoriais de Educação Especial Inclusiva. Cabe a eles, entre outras coisas, ligar a rede de ensino às políticas de saúde e assistência social, apoiar a busca ativa de estudantes fora da escola e monitorar situações de violação de direitos. A Portaria cria ainda o Selo Redes Educacionais Inclusivas (art. 34), um reconhecimento público às redes que se destacarem na efetivação da PNEEI — um incentivo simbólico que se soma a instrumentos mais concretos, como o repasse de recursos pelo Programa Dinheiro Direto na Escola.

3.5 Avanços, desafios e pontos de atenção

Lendo a Portaria ao lado da literatura acadêmica, dá para apontar avanços normativos concretos: a vedação à exigência de laudo médico (art. 7º, § 4º), a extensão do AEE à primeira infância, a exigência de documentos pedagógicos revisados todo ano, a condição de que o profissional de apoio só seja oferecido mediante avaliação formal de necessidade, e uma estrutura de governança federativa com formação, monitoramento e reconhecimento. Vale destacar também o parágrafo único do art. 32, que consagra princípios como a não medicalização da educação e o protagonismo dos estudantes com deficiência, altas habilidades ou superdotação.

Por outro lado, os prazos dos arts. 37 e 38 chamam atenção: três anos para adequar documentos pedagógicos parecidos com o PAEE e o PEI, e de quatro a seis anos para cumprir as exigências de formação continuada. Isso sinaliza uma implementação gradual, que pode adiar, para parte dos estudantes, o acesso pleno ao que a norma garante. Some-se a isso outro ponto: a governança da Reneei depende bastante do regime de colaboração entre União, estados e municípios — um arranjo que, historicamente, esbarra em desigualdades de capacidade técnica e financeira entre as redes de ensino.

O desafio mais evidente, por fim, continua sendo o mesmo que Lopes e Mendes (2023) já haviam apontado sobre o profissional de apoio escolar: a distância entre o que a norma prescreve e o que de fato acontece no dia a dia das escolas. A Portaria desenha com mais precisão as atribuições e a forma de alocar esse profissional, mas não resolve sozinha problemas estruturais como precarização contratual, falta de formação adequada e sobrecarga de trabalho. Essas questões dependem de política de gestão de pessoal nas redes de ensino — não apenas de uma norma federal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026, com foco no Atendimento Educacional Especializado, situando-a na trajetória normativa da educação especial inclusiva brasileira — da Política Nacional de 2008 até a atual PNEEI, instituída pelo Decreto nº 12.686/2025. Os resultados apontam que a Portaria avança no detalhamento operacional da política, principalmente ao vedar a exigência de laudo médico, estender o AEE à primeira infância, formalizar os instrumentos de planejamento individualizado (PAEE e PEI) e estruturar uma governança federativa mais robusta, com formação continuada, monitoramento e mecanismos de reconhecimento.

Ao mesmo tempo, olhar essa análise ao lado da literatura acadêmica mostra que desafios já conhecidos — a precarização do trabalho do profissional de apoio escolar, as desigualdades de capacidade entre redes de ensino — não se resolvem só porque uma nova norma foi publicada. Os próprios prazos de adequação previstos na Portaria, que chegam a seis anos, já indicam que efetivar essas diretrizes é um processo, não um evento único.

Como limitação deste artigo, vale registrar que a Portaria foi publicada muito recentemente — o que impede, por enquanto, qualquer avaliação empírica de sua implementação. Fica a recomendação para que pesquisas futuras acompanhem, nos próximos anos, os efeitos concretos da PNEEI e da Reneei sobre a oferta do AEE e sobre as condições de trabalho do profissional de apoio escolar nas redes de ensino brasileiras — para verificar se os avanços normativos aqui identificados realmente se traduzem em mudança na prática escolar.

Fica, por fim, uma reflexão que ultrapassa os limites técnicos desta análise. Nenhuma portaria, por mais detalhada que seja, garante sozinha uma escola inclusiva: ela oferece o desenho, mas quem constrói a inclusão no dia a dia são professores, profissionais de apoio, gestores e famílias, dentro de salas de aula concretas, com seus recursos e suas limitações. A Portaria MEC nº 421/2026 acerta ao tirar o diagnóstico médico do centro da decisão escolar e ao tratar o AEE como direito que acompanha o estudante da primeira infância à educação superior. Mas a real medida de seu sucesso não estará no texto do Diário Oficial, e sim nas salas de recursos multifuncionais, nos estudos de caso feitos com cuidado, e no espaço que cada escola brasileira conseguirá abrir para que a diferença deixe de ser exceção e passe a ser parte esperada da vida escolar.

REFERÊNCIAS

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

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.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026. Dispõe sobre a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva - PNEEI e sobre a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva - Reneei. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 maio 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 550, de 18 de junho de 2026. Altera a Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Especial. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Brasília, DF: MEC/SEESP, 2008.

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães; REBELO, Andressa Santos. Abordagens da educação especial no Brasil entre final do século XX e início do século XXI. Revista Brasileira de Educação Especial, Marília, v. 24, n. esp., p. 51-68, 2018.

LOPES, Mariana Moraes; MENDES, Enicéia Gonçalves. Profissionais de apoio à inclusão escolar: quem são e o que fazem esses novos atores no cenário educacional? Revista Brasileira de Educação, v. 28, e280081, 2023.

MENDES, Enicéia Gonçalves. A radicalização do debate sobre inclusão escolar no Brasil. Revista Brasileira de Educação, v. 11, n. 33, p. 387-405, 2006.

SALVINI, Roberta Rodrigues; PONTES, Raquel Pereira; RODRIGUES, Cristiana Tristão; SILVA, Maria Mirtes da Costa. Avaliação do impacto do Atendimento Educacional Especializado (AEE) sobre a defasagem escolar dos alunos da educação especial. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 49, n. 3, p. 539-568, 2019.