



Decreto nº 12.686/2025 e Educação Inclusiva: avanços normativos e desafios operacionais

Priscila Aparecida Costa Valadão¹ Carina Iracema Bigonha Ruggio²
Márcia Bastos Rezende³

^{1,3} Departamento de Terapia Ocupacional,
Universidade Federal de Minas Gerais,
Belo Horizonte, Minas Gerais

¹ Pesquisadora Independente

Correspondência

Priscila Aparecida Costa Valadão,
E-mail: pricaufmg@yahoo.com.br

Resumo

O presente estudo analisa criticamente o Decreto nº 12.686/2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, a partir da tensão entre o avanço normativo e os desafios de sua operacionalização no cotidiano escolar. Trata-se de um estudo teórico-reflexivo, de natureza analítico-interpretativa, fundamentado no diálogo com a literatura sobre políticas públicas educacionais, implementação de políticas, equidade e educação inclusiva, tendo como marcos conceituais a Lei Brasileira de Inclusão e a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde. A análise evidencia contribuições relevantes do decreto, como a explicitação de responsabilidades institucionais, o reconhecimento do estudo de caso e do Plano Educacional Especializado como dispositivos centrais, além do reforço do princípio da equidade. Contudo, identifica-se limites operacionais significativos, sobretudo pela ausência de diretrizes metodológicas, parâmetros técnicos e exigências formativas práticas para os profissionais responsáveis pela condução do Estudo de Caso e pela implementação dos apoios educacionais. Conclui-se que, embora o decreto represente um avanço importante no plano normativo, sua efetividade depende da construção de mediações técnico-operacionais que sustentem a prática inclusiva de forma qualificada e equitativa nos sistemas educacionais.

Palavras-chave:

decreto no12.868, educação inclusiva, contexto escolar.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a educação inclusiva consolidou-se como eixo estruturante das políticas educacionais brasileiras, ancorada em um movimento progressivo de reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência à participação social, à aprendizagem e à permanência em contextos educacionais regulares (Brasil, 2008; Brasil, 2015).

Esse processo é resultado de uma série de leis e políticas públicas que se inicia com a Constituição Federal de 1988, se desdobra na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva de 2008 e ganha densidade conceitual com a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão (LBI) (Lei nº 13.146/2015), que adota o modelo biopsicossocial da deficiência e atribui ao sistema educacional a responsabilidade pela eliminação de barreiras à participação e à aprendizagem (Brasil, 1996; Brasil, 2008; Brasil, 2015).

Nesse percurso, a Educação Inclusiva deixa de ser compreendida como um conjunto de serviços paralelos ou compensatórios, e torna-se uma política pública complexa, cuja efetividade depende da articulação entre diretrizes legais, práticas institucionais e processos decisórios situados no cotidiano escolar. Contudo, mesmo diante deste avanço, a literatura especializada tem reiterado que a mera existência de normas não é suficiente para garantir práticas inclusivas qualificadas, sendo necessária a produção de dispositivos técnico-operacionais que mediem a tradução das políticas e legislações em ações concretas nos territórios educacionais (Arretche, 2001; Booth & Ainscow, 2011; Pires, Lotta & Oliveira, 2018; Silva, Steffens & Pereira, 2022).

É nesse contexto que se insere o Decreto nº 12.686/2025, que institui a chamada Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e estabelece parâmetros para a organização das equiparações e da oferta de apoios educacionais no contexto escolar. Do ponto de vista normativo, o decreto representa um avanço ao buscar reduzir a dispersão conceitual e a heterogeneidade decisória historicamente observadas na implementação das políticas inclusivas no Brasil. Ao explicitar responsabilidades institucionais, exigir registros técnicos e reconhecer o Estudo de Caso como eixo estruturante das decisões, o texto do Decreto amplia a segurança jurídica das práticas inclusivas e reafirma o princípio da equidade previsto na LBI. Contudo, uma análise mais crítica, deixa à mostra alguns limites que ainda persistem no Decreto.

Diante desse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar criticamente o Decreto nº 12.686/2025 à luz dos principais documentos da Educação Inclusiva no Brasil.

MÉTODOS

Trata-se de um estudo teórico-reflexivo e documental, de abordagem qualitativa, orientado por análise crítico-interpretativa do Decreto nº 12.686/2025, com foco em suas implicações para a operacionalização da Educação Inclusiva no contexto escolar.

A análise documental foi conduzida em três etapas. Na primeira etapa, realizou-se a leitura integral e sistemática do Decreto nº 12.686/2025, com identificação dos dispositivos relacionados à organização das equiparações, dos apoios educacionais, do Estudo de Caso, do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) e das atribuições profissionais previstas no texto normativo.

Na segunda etapa, os dispositivos identificados foram analisados à luz de referenciais normativos e teóricos da Educação Inclusiva, incluindo a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), a Classificação Internacional de

Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF) (WHO, 2001), além da literatura sobre implementação de políticas públicas e inclusão escolar (Arretche, 2001; Mainardes, 2006; Ball, Maguire & Braun, 2012; Booth & Ainscow, 2011; Mantoan, 2015; Pires, Lotta & Oliveira, 2018).

Na terceira etapa, realizou-se uma análise crítico-reflexiva das convergências, potencialidades e limites operacionais do Decreto nº 12.686/2025, considerando as tensões entre o plano normativo e sua implementação no cotidiano escolar.

Sendo assim, a análise foi organizada a partir de três categorias analíticas: i) avanços normativos e organização institucional da política inclusiva; ii) limites técnico-operacionais para implementação das práticas inclusivas;

iii) formação profissional, estudo de caso e sustentação metodológica dos apoios educacionais. Essas categorias permitiram examinar criticamente como o Decreto nº 12.686/2025 estrutura a política inclusiva e quais lacunas permanecem para sua efetivação prática nos sistemas educacionais.

Referencial Teórico

Educação Inclusiva como política pública

A Educação Inclusiva deve ser compreendida como uma política pública estruturante, que incide sobre a organização sistêmica da educação e redefine responsabilidades institucionais, práticas pedagógicas e processos decisórios no cotidiano escolar. Essa compreensão desloca a inclusão do campo das ações compensatórias ou setoriais para o campo dos direitos sociais, exigindo que o Estado formule normas, mas que também crie condições materiais, técnicas e organizacionais que assegurem a participação e a aprendizagem de todos os estudantes nos sistemas regulares de ensino (Brasil, 2015; Mantoan, 2015).

Neste cenário, a LBI explicita que a Educação Inclusiva é responsabilidade de todo o sistema educacional, rompendo com a lógica de serviços paralelos e reafirmando o dever do Estado de promover adaptações razoáveis, acessibilidade e apoios necessários à participação dos estudantes (Brasil, 2015). Essa diretriz reforça a compreensão de que a inclusão escolar não é uma concessão, mas um direito que deve ser operacionalizado por meio de políticas públicas consistentes e exequíveis na prática. Portanto, a efetividade dessas políticas públicas depende justamente da capacidade do Estado de produzir mediações técnico-operacionais entre o plano normativo e o plano da prática.

Estudos recentes no campo da implementação de políticas educacionais indicam que a ausência de diretrizes metodológicas claras tende a ampliar a heterogeneidade das práticas institucionais e a aprofundar desigualdades entre redes e escolas, especialmente em contextos marcados por limitações estruturais e desigual distribuição de recursos (Rosa, Marques, Camargos, 2025; Pires, Lotta & Oliveira, 2018; Lotta, 2019). Assim, a Educação Inclusiva, quando tratada apenas como prescrição normativa, pode se converter em uma política de responsabilização das escolas, sem oferecer suporte técnico suficiente para a tomada de decisão qualificada.

Portanto, políticas públicas educacionais não devem se esgotar no texto legal, mas precisam ganhar sentido e efetividade nos processos de implementação, nos arranjos institucionais e nas interpretações realizadas pelos profissionais responsáveis por sua execução. Nesse sentido, Rosa, Marques, Camargos (2025), analisam como as políticas públicas de formação docente são determinantes para a efetiva implementação da Educação Inclusiva no Brasil. Estes autores evidenciam que avanços legais não garantem, por si só, práticas inclusivas qualificadas quando não acompanhados de processos formativos de professores e equipes escolares.

Outro aspecto central na análise da Educação Inclusiva como política pública refere-se à tensão entre padronização e contextualização. Por um lado, políticas públicas demandam parâmetros comuns que garantam isonomia, segurança jurídica e previsibilidade (Secchi 2010). Por outro, a inclusão exige respostas sensíveis às singularidades dos estudantes e aos contextos escolares. Essa tensão não pode ser resolvida pela simples ampliação de normas, mas pela construção de dispositivos intermediários que orientem a prática profissional sem engessá-la, favorecendo processos decisórios reflexivos e baseados em evidências (Booth & Ainscow, 2011; Mantoan, 2015; Ruggio & Rezende, 2022).

Nesse sentido, compreender a educação inclusiva como política pública implica reconhecê-la como um processo contínuo e dinâmico, que exige monitoramento, avaliação e ajustes permanentes. Políticas inclusivas eficazes são aquelas capazes de articular princípios normativos, referenciais conceituais e instrumentos técnicos que sustentem a prática pedagógica no cotidiano escolar (Mainardes, 2006). Quando essa articulação não ocorre, a inclusão tende a assumir um caráter formal, distante da realidade vivida pelos estudantes, fragilizando o próprio princípio de justiça educacional que a política se propõe a promover.

Implementação de políticas educacionais

Autores como Arretche (2001) e Mainardes (2006) demonstram que a implementação de políticas públicas é um processo dinâmico e não linear, atravessado por disputas interpretativas, capacidades institucionais desiguais e contextos locais heterogêneos, o que limita análises centradas exclusivamente no texto legal. De forma convergente, Ball, Maguire e Braun (2012), evidenciam que as políticas educacionais são continuamente reinterpretadas e recontextualizadas no cotidiano das escolas, produzindo múltiplas formas de “fazer política” que variam conforme os arranjos institucionais e as condições concretas de trabalho docente.

Nessa mesma direção, o estudo de Rosa, Marques e Camargos (2025), enfatiza que a formação docente constitui mediação estruturante entre a norma e a prática inclusiva. As autoras argumentam que a fragilidade das políticas de formação inicial e continuada compromete a capacidade dos professores de operacionalizar os princípios da Educação Inclusiva, resultando em práticas fragmentadas e desiguais.

Isto posto, há de se pensar qual seria uma solução viável para que haja a aproximação do que é escrito, com o que é feito na prática, ou seja, implementar. Nesse sentido, uma análise interessante e que aponta para este destino foi feita por Codes & Araújo (2021), na qual os autores discutem o papel das evidências científicas e técnicas na formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais, comparando experiências internacionais com a realidade brasileira. O estudo argumenta que, em contextos internacionais, o uso sistemático de evidências como dados educacionais, avaliações, pesquisas acadêmicas e estudos de impacto tem sido incorporado como estratégia para qualificar a tomada de decisão pública. No caso brasileiro, o estudo aponta que o uso de evidências ainda é fragmentado, pouco institucionalizado e frequentemente subordinado a agendas políticas de curto prazo. Destaca-se ainda a distância entre produção acadêmica e processos decisórios, bem como a limitada capacidade do Estado de transformar dados e pesquisas em instrumentos efetivos de orientação da política educacional.

Sendo assim, um possível caminho seria o fortalecimento do diálogo entre pesquisa e gestão pública e a construção de dispositivos que integrem evidências ao ciclo completo das políticas educacionais. Além disso, a implementação das políticas públicas de inclusão deve ser compreendida como um processo pedagógico e institucional contínuo, no qual o fortalecimento das capacidades profissionais e

formativas é condição indispensável para reduzir a distância entre o avanço normativo e a efetividade da política inclusiva.

Equidade, justiça educacional e modelo biopsicossocial

A noção de equidade não pode ser confundida com a oferta uniforme de recursos ou serviços. Equidade implica reconhecer que estudantes apresentam necessidades educacionais distintas e que a justiça educacional exige respostas proporcionais a essas diferenças, orientadas pela análise das barreiras que limitam a participação e a aprendizagem (Brasil, 2015, Mantoan, 2015; UNESCO, 2017). Essa compreensão está alinhada ao modelo biopsicossocial da deficiência, adotado pela LBI e pela CIF.

No modelo biopsicossocial, a deficiência não é compreendida como atributo individual, mas como resultado da interação entre características do sujeito e fatores ambientais, sociais e institucionais (WHO, 2001). Essa perspectiva desloca o foco das categorias diagnósticas para o funcionamento e a participação dos indivíduos, exigindo que as decisões educacionais sejam fundamentadas em análises contextuais e funcionais. Assim, a justiça educacional, nesse marco conceitual, está diretamente associada à capacidade do sistema educacional de identificar barreiras, organizar apoios e revisar continuamente as respostas dos estudantes.

LBI e a CIF como marcos conceituais

A LBI e a CIF constituem marcos conceituais fundamentais para a consolidação de uma educação inclusiva orientada pela participação e pelo modo de funcionamento do estudante no contexto. A LBI reafirma que a Educação Inclusiva é responsabilidade de todo o sistema educacional e que os apoios devem ser organizados a partir das necessidades do estudante, consideradas em interação com o ambiente escolar (Brasil, 2015). A CIF, por sua vez, oferece um referencial técnico que permite descrever e analisar o funcionamento humano de forma contextualizada, superando abordagens centradas exclusivamente na deficiência ou no diagnóstico (WHO, 2001).

A articulação entre LBI e CIF fortalece a compreensão da inclusão escolar como processo contínuo, dinâmico e revisto, no qual os apoios educacionais devem ser constantemente avaliados e ajustados. Esse alinhamento conceitual exige que dispositivos como o Estudo de Caso, sejam concebidos não como exigências formais, mas como instrumentos de mediação entre o plano normativo e a prática pedagógica. Quando essa mediação não é explicitada nas normativas, cria-se um hiato que compromete a efetividade da política inclusiva e fragiliza a justiça educacional que ela se propõe a promover.

A Análise crítico-reflexiva do Decreto nº 12.686/2025: avanços normativos e limites operacionais

Nas próximas seções, o Decreto nº 12.686/2025 será analisado e discutido com ênfase em seus avanços normativos e em seus limites/desafios operacionais no contexto da Educação Inclusiva. Tal análise fundamenta-se em referenciais normativos, teóricos e conceituais que compreendem a inclusão escolar como política pública complexa, cuja efetividade depende da articulação entre diretrizes legais, práticas institucionais e processos decisórios situados no cotidiano escolar (Brasil, 2008; Mantoan, 2015).

Essa abordagem possibilita examinar, de forma articulada, tanto as contribuições do decreto para a organização das equiparações e da oferta de apoios, quanto os desafios relacionados à sua implementação, acompanhamento e sustentação técnica nos sistemas educacionais, considerando as múltiplas

variáveis que atravessam o contexto escolar e os processos de inclusão (Booth & Ainscow, 2011).

Contribuições e ganhos estruturais do Decreto nº 12.686/2025

O Decreto nº 12.686/2025 representa um marco normativo relevante no campo da Educação Inclusiva brasileira ao avançar para além de formulações genéricas presentes em documentos legais anteriores e ao introduzir dispositivos que ampliam a possibilidade de se operacionalizar a política pública. Diferentemente de documentos anteriores, que se concentravam majoritariamente na afirmação de princípios e direitos, este Decreto inaugura um movimento mais explícito de organização para a oferta das equiparações e dos apoios educacionais no cotidiano escolar, contribuindo para maior previsibilidade institucional e segurança jurídica.

Por exemplo, um dos principais ganhos estruturais do decreto reside na explicitação de responsabilidades institucionais no âmbito dos sistemas educacionais ao atribuir de forma mais clara deveres às redes de ensino, às unidades escolares e às equipes multiprofissionais. Ao fazer este direcionamento, o texto do Decreto reduz a ambiguidade decisória historicamente associada à implementação da Educação Inclusiva no Brasil. Portanto, a definição de responsabilidades constitui um avanço significativo em relação a documentos anteriores, nos quais a operacionalização da inclusão permanece excessivamente difusa, frequentemente deslocada para iniciativas isoladas das escolas ou de profissionais específicos.

Adicionalmente, destaca-se como contribuição estrutural a exigência de formação mínima para profissionais do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e para Profissional de Apoio Escolar (PAE), para este último, em especial, não havia anteriormente nenhuma exigência de formação específica voltada para a Educação Inclusiva. Nesse sentido, o estabelecimento de parâmetros formativos destes profissionais, ainda que gerais, valida o reconhecimento de que a qualificação das práticas inclusivas está diretamente associada às competências técnicas dos profissionais envolvidos. Tal reconhecimento sinaliza um deslocamento importante em relação a abordagens que tratam a inclusão apenas como responsabilidade ética ou atitudinal, sem explicitar a necessidade de formação especializada.

Outro avanço inovador e relevante refere-se à incorporação do Estudo de Caso como eixo estruturante para a definição das equiparações e dos apoios educacionais. Ao reconhecer formalmente o Estudo de Caso como base para a tomada de decisão, o Decreto rompe com práticas centradas exclusivamente em critérios diagnósticos ou administrativos e sinaliza a necessidade de análises mais contextualizadas das necessidades educacionais de cada estudante. Assim, essa diretriz aproxima o texto normativo de uma concepção contemporânea de inclusão, alinhada ao princípio da equidade e à compreensão de que as respostas educacionais devem ser fundamentadas em análises individualizadas e situadas naquele contexto específico.

Alinhada a esta perspectiva, o Decreto nº 12.686/2025 também trouxe o Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) e o reconheceu como um instrumento central para a organização das equiparações e dos apoios educacionais quando o vincula ao Estudo de Caso e à tomada de decisão pedagógica no contexto escolar. A formalização do PAEE como registro técnico contribui para reduzir decisões arbitrárias e ampliar a transparência e a segurança jurídica das práticas inclusivas. Esse reconhecimento fortalece a institucionalização dos apoios e sinaliza que a inclusão deve ser orientada por análises sistematizadas das necessidades educacionais dos estudantes, e não por critérios pautados exclusivamente no diagnóstico. O Decreto também avança ao exigir registros técnicos e justificativas formais para a definição e manutenção dos apoios educacionais, fortalecendo a transparência dos processos decisórios. Isso contribui para a construção de uma cultura institucional mais reflexiva e bem documentada, na qual as decisões deixam de se apoiar exclusivamente em percepções subjetivas ou em práticas

descontextualizadas. Assim, trata-se, de fato, de um avanço significativo. Ao analisar documentos anteriores, observa-se que estes pouco explicitavam a necessidade de registros sistemáticos. Nesse sentido, o dispositivo atual representa um ganho importante tanto para o acompanhamento das práticas inclusivas quanto para a garantia e proteção dos direitos dos estudantes.

Outro elemento que é enfatizado pelo Decreto é o reforço do princípio da equidade como eixo orientador da oferta das equiparações. No Decreto há a orientação de que os apoios devem ser organizados a partir das necessidades educacionais de cada estudante e, com esta orientação, o texto do Decreto avança em relação a modelos uniformizadores e reafirma a centralidade da justiça educacional no desenho da política pública. Esse aspecto contribui para alinhar o decreto aos fundamentos da LBI e ao modelo biopsicossocial da deficiência, ainda que tais referenciais não sejam detalhados operacionalmente no documento.

Por fim, o Decreto nº 12.686/2025 amplia a segurança jurídica das práticas inclusivas ao oferecer respaldo normativo para decisões que, até então, eram frequentemente questionadas ou judicializadas pela ausência de parâmetros claros. Por exemplo, quando o Decreto estabelece diretrizes nacionais mínimas, fortalece a posição institucional das escolas e dos sistemas de ensino, criando condições mais favoráveis para a consolidação da educação inclusiva como política pública de Estado, e não como ação pontual ou dependente de iniciativas individuais.

Todos estes ganhos supracitados são fundamentais e abrem caminho para uma nova ordem em relação aos documentos legais direcionados à Educação Inclusiva. Todavia, como ocorre com toda política pública de caráter normativo, a relevância desses avanços só pode ser plenamente compreendida quando confrontada com as condições concretas de sua implementação na prática. Assim, embora o Decreto inaugure um marco importante no plano declaratório e organizacional, torna-se necessário examinar em que medida seus dispositivos são acompanhados de mediações técnico-operacionais capazes de sustentar a prática profissional no cotidiano escolar. É a partir dessa tensão entre o avanço normativo e os desafios da operacionalização que se desenvolve, na sequência, a análise crítica dos limites e desafios do Decreto nº 12.686/2025.

O limite/desafio do normativo: quando o “o que fazer” não orienta o “como fazer”

Do ponto de vista analítico, o Decreto 12.686/2025 cumpre a função de reduzir a dispersão conceitual e a arbitrariedade decisória que historicamente marcam a implementação das políticas inclusivas nos sistemas educacionais brasileiros, fenômeno amplamente descrito na literatura de políticas públicas (Arretche, 2001; Pires, Lotta & Oliveira, 2018).

Entretanto, uma leitura crítico-analítica mais rigorosa revela que essa padronização, embora necessária, como abordado anteriormente, é estruturalmente insuficiente para garantir práticas inclusivas qualificadas. O Decreto estabelece obrigações e atribui responsabilidades, mas não oferece/orienta/indica instrumentos técnicos compatíveis com a complexidade das decisões pedagógicas que pretende regular. Por exemplo, ao definir “o que deve ser feito” sem orientar de forma clara e sistemática “como deve ser feito”, o documento transfere para as escolas e para os profissionais que nelas atuam, a responsabilidade integral pela tradução da política em prática, produzindo um cenário de implementação altamente vulnerável a distorções, simplificações e usos meramente burocráticos.

Em outras palavras, a padronização prevista no Decreto, embora necessária, não é suficiente para garantir práticas inclusivas de qualidade. Por exemplo, o estudo qualitativo conduzido por

Sierra-Martínez et al., (2024), demonstra que existem rupturas persistentes entre as diretrizes legais e as práticas desenvolvidas no cotidiano escolar. O estudo destaca que limitações relacionadas à formação profissional, aos recursos disponíveis e à organização institucional contribuem para que a inclusão permaneça marcada por ambiguidades conceituais e dificuldades operacionais de implementação.

Outro ponto e, particularmente crítico, é a forma como o Decreto determina que profissionais do AEE e o PAE devem cumprir formação complementar. Analisando criticamente a linha de raciocínio que deve ocorrer no processo inclusivo, aqui reside um fator central, pois sem a formação adequada e qualificada destes profissionais e de todos envolvidos no processo, todos os outros ganhos trazidos pelo Decreto podem não surtir o efeito desejado, ou seja, a inclusão e permanência dos estudantes com necessidades educacionais especiais no contexto escolar.

Portanto, a exigência de formação mínima para esses profissionais, historicamente reivindicada, embora represente um avanço esperado há anos, revela limites significativos quando não é acompanhada de orientações claras quanto aos conteúdos formativos, aos critérios de qualidade e às exigências de aplicação prática no contexto escolar. De fato, até existe no texto do Decreto que a formação será realizada “nos termos do disposto em ato do Ministério de Estado da Educação”, mas isso ainda não foi anunciado, ou seja, nem se sabe o que devem contemplar estas formações, até a publicação deste artigo. Portanto, na ausência de parâmetros que articulem formação teórica, competências técnicas e práticas situadas no cotidiano escolar, corre-se o risco de que tal exigência se reduza a um cumprimento formal, desvinculado das reais demandas da inclusão. Nessa configuração, a formação tende a assumir um caráter meramente certificatório, acumulando diplomas sem impacto efetivo sobre a prática pedagógica. Numa perspectiva internacional, De Souza (2026) argumenta que a efetivação da educação inclusiva requer processos formativos que ultrapassem a adesão formal às políticas e desenvolvam competências reflexivas, éticas e contextualizadas para a tomada de decisão no cotidiano escolar. Embora o autor discuta a formação de professores, suas análises dialogam diretamente com os desafios relacionados à qualificação dos profissionais do AEE e do PAE, especialmente no que se refere à implementação prática dos apoios educacionais e à construção de respostas colaborativas no contexto escolar.

Nesse sentido, configura-se um problema estrutural e técnico, uma vez que o Decreto atribui ao professor do AEE a centralidade na condução do Estudo de Caso, dispositivo fundamental para a efetivação da inclusão escolar. Quando esse profissional não dispõe de formação prática, competência técnica e domínio metodológico para realizar tal análise, à exigência do Estudo de Caso, prevista como eixo central do decreto, perde sua potência e deixa de produzir o impacto qualificado esperado na organização dos apoios e das equiparações educacionais.

Diante disso, entramos em outro ponto delicado do Decreto 12.686/2025 que é a construção do Estudo de Caso em si. Embora apresentado como eixo estruturante das decisões relativas às equiparações, o Estudo de Caso também é tratado de maneira genérica e prescritiva, sem qualquer aprofundamento sobre seus fundamentos teórico-metodológicos, etapas, critérios de análise, periodicidade de revisão ou articulação com o projeto pedagógico. Essa omissão transforma um dispositivo potente em um recurso esvaziado de sentido técnico, passível de ser reduzido a um procedimento formal, reiterando práticas burocráticas já amplamente criticadas no campo da educação inclusiva (Cruz & Moreira, 2016). O impacto disso pode ser a fragilização do Estudo de Caso como instrumento de análise das necessidades educacionais dos estudantes, limitando sua capacidade de orientar decisões equitativas e consistentes. Por isso, a formação do PAE e dos professores do AEE deve ser pautada em uma visão biopsicossocial, funcional e deve contemplar a sistematização de Estudo de Caso desde a avaliação até a intervenção

assumindo modelos teóricos condizentes com o contexto escolar, como por exemplo a CIF.

Os referenciais biopsicossociais da CIF e também da LBI oferecem contribuições relevantes para a análise crítica do Decreto nº 12.686/2025, especialmente por possibilitarem uma compreensão da deficiência centrada na interação entre condições individuais, barreiras contextuais e participação social. Sob essa perspectiva, a análise das necessidades educacionais deixa de se restringir ao diagnóstico clínico e passa a considerar fatores relacionados à funcionalidade, acessibilidade, participação escolar e demandas de apoio no cotidiano educacional. Assim, a CIF pode contribuir para problematizar os limites operacionais do Decreto ao evidenciar a ausência de parâmetros metodológicos mais claros para identificação das barreiras enfrentadas pelos estudantes, definição dos apoios educacionais necessários e construção de instrumentos como o Estudo de Caso e o PAEE orientados por critérios funcionais e contextuais.

O Decreto nº 12.686/2025 define o PAEE como um instrumento técnico obrigatório para a organização das equiparações e dos apoios educacionais, devendo ser elaborado a partir do Estudo de Caso e articulado ao Atendimento Educacional Especializado. Desta forma, o PAEE assume a função de sistematizar as necessidades educacionais do estudante e justificar, de forma documentada, as decisões institucionais relacionadas aos apoios ofertados. Contudo, embora pareça ser repetitivo, é necessário enfatizar que o texto legal mais uma vez não fornece estrutura mínima ou indicadores para sua elaboração e revisão.

Assim, apesar de ser um avanço, o PAEE torna-se outro instrumento fraco quando não está ancorado em um Estudo de Caso metodologicamente bem fundamentado. Nessa condição, o PAEE também tende a assumir um caráter meramente formal, incapaz de orientar decisões pedagógicas seguras e equitativas, comprometendo sua função de instrumento técnico de mediação entre a política pública e a prática inclusiva no cotidiano escolar. Nesta direção, Bray e Russell (2018), ao investigarem a construção e utilização dos Programas de Educação Individualizada (Individualized Education Programs- IEPs) em contextos inclusivos, observaram que esses instrumentos frequentemente respondem às pressões institucionais por inclusão, mas oferecem orientação limitada para a implementação concreta dos apoios educacionais e serviços especializados no cotidiano escolar. As autoras destacam que, embora os documentos assumam funções relevantes nos sistemas educacionais, sua efetividade depende da articulação entre os instrumentos formais e as práticas desenvolvidas no contexto escolar.

Portanto, nota-se que repetidamente, não existe direção mínima nos itens supracitados, e como consequência, a implementação das equiparações fica comprometido. Assim, o ganho estrutural relacionado à ampliação do acesso às equiparações, alinhado ao princípio da equidade presente na LBI, também precisa ser problematizado. Ao reafirmar a responsabilidade do sistema educacional sem explicitar critérios técnicos para a análise das necessidades educacionais dos estudantes, o Decreto corre o risco de produzir um efeito de que esta equidade seja apenas formal. Nesse cenário, estudantes com demandas de complexidade diferentes podem receber equiparações semelhantes a depender da rede, da escola ou da equipe responsável, configurando uma violação de equidade que o próprio decreto afirma sustentar.

Visto desta forma, na ausência de acompanhamento, monitoramento e reavaliação das equiparações pode-se evidenciar uma compreensão restrita da inclusão como resposta administrativa pontual, e não como processo pedagógico contínuo e individualizado como, de fato, preconiza a LBI (Brasil, 2015). Portanto, essa fragilidade normativa apresentada pelo Decreto compromete a efetividade das medidas adotadas e pode resultar tanto na cristalização de apoios inadequados quanto na retirada precoce de

estratégias ainda necessárias, em contradição com a literatura que concebe a inclusão como processo dinâmico e ajustável ao longo do percurso escolar (Mantoan, 2015; Rezende & Ruggio, 2022; Valadão & Rezende, 2026).

Cabe ressaltar que, embora a intenção do Decreto não seja a de homogeneizar as práticas, essa ausência de diretrizes metodológicas repetidas nos pontos aqui analisados, enfraquece a própria noção de padronização qualificada que o Decreto e muitos outros documentos legais anunciam. Desta forma, embora pareça exaustivo apontar a falta de direção, é justamente a falta que chama atenção no texto do Decreto. Como consequência, na prática, o que se observa é a ampliação da margem para interpretações pessoais, decisões baseadas na intuição profissional ou na disponibilidade contingente de recursos, e não em análises técnicas com respaldos. Essa dinâmica contradiz a concepção de Educação Inclusiva como processo contextualizado, reflexivo e orientado por evidências, conforme defendido por Booth e Ainscow (2011), Mantoan (2015), Rezende e Ruggio (2022), Codes & Araújo, (2021) e Valadão & Rezende (2026).

Reafirma-se que essas lacunas normativas não são neutras, elas produzem efeitos concretos no cotidiano escolar, intensificando a heterogeneidade das práticas institucionais e aprofundando desigualdades no acesso às equiparações. Portanto, ao não oferecer mediações técnico-operacionais entre o texto legal e a prática profissional, o Decreto acaba por reproduzir um padrão recorrente nas políticas educacionais inclusivas brasileiras: normas robustas no plano declaratório, mas frágeis no plano da implementação.

Em suma, visto por esta análise, o Decreto nº 12.686/2025 abre a porta, mas não sustenta o percurso, principalmente, quando se trata do Estudo de Caso, pois tal como é apresentado, assume caráter obrigatório, porém periférico.

Por fim, apesar de se destacar os ganhos estruturais do Decreto, é necessário pontuar que a própria denominação “Política Nacional de Educação Especial Inclusiva” apresenta implicações técnicas relevantes quando analisada à luz da LBI e CIF. Ambos os referenciais adotam o modelo biopsicossocial da deficiência, no qual a participação e a aprendizagem resultam da interação entre características do estudante e fatores ambientais, e não da condição médica do estudante (Brasil, 2015; WHO, 2001).

Desta forma, do ponto de vista técnico, a manutenção da expressão “educação especial” como elemento central da nomenclatura da política pode induzir interpretações operacionais centradas na organização de serviços específicos e na definição de públicos elegíveis, em detrimento de uma abordagem sistêmica orientada à identificação de barreiras, à análise funcional do contexto escolar e à organização de apoios educacionais proporcionais às demandas de participação de cada estudante que necessite.

Portanto, a escolha teórica pode tensionar o alinhamento com a LBI, que concebe a educação inclusiva como responsabilidade de todo o sistema educacional, e com a CIF, que oferece um referencial voltado à descrição do funcionamento e da participação, e não à rotulação (Brasil, 2015; WHO, 2001). Assim, o título do Decreto revela uma ambiguidade conceitual que pode repercutir na implementação da política, especialmente na definição dos fluxos decisórios, dos critérios de oferta de equiparações e da centralidade atribuída à análise contextual individualizada deixando os profissionais envolvidos confusos.

Superando o hiato normativo: alternativas para a implementação da política inclusiva

Como alternativa aos limites operacionais identificados no Decreto nº 12.686/2025, seria crucial haver a proposição de um dispositivo técnico-nacional complementar, concebido para mediar a distância entre a prescrição normativa e a prática escolar. Tal dispositivo poderia assumir a forma de diretrizes operacionais vinculantes, elaboradas em âmbito nacional, com caráter orientador e normativo, destinadas a subsidiar a implementação qualificada da política inclusiva nos sistemas de ensino. Neste sentido, revisão sistemática internacional recente evidencia que políticas inclusivas apresentam maior efetividade quando acompanhadas de suporte técnico, formação profissional contínua e instrumentos operacionais capazes de orientar a prática escolar (Mendoza & Heymann, 2024). Diferentemente de novas prescrições genéricas, esse instrumento teria como foco a organização dos processos decisórios no cotidiano escolar, especialmente no que se refere à condução do Estudo de Caso, à elaboração do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) e à definição, acompanhamento e revisão dos apoios educacionais.

No que diz respeito ao Estudo de Caso, esse dispositivo deveria estabelecer um referencial metodológico mínimo, capaz de orientar a análise das necessidades educacionais dos estudantes a partir de indicadores claros de participação, aprendizagem e funcionamento no contexto escolar. Esse referencial, articulado à CIF e ao projeto pedagógico da escola, permitiria deslocar a tomada de decisão de critérios exclusivamente diagnósticos ou administrativos para uma leitura funcional e contextualizada da escolarização. Importa ressaltar que tal padronização não teria caráter engessador, mas funcionaria como uma base técnica comum, reduzindo arbitrariedades, ampliando a consistência das decisões e diminuindo desigualdades entre redes e territórios educacionais.

Outro eixo central dessa proposta refere-se à reconfiguração da exigência formativa dos profissionais do AEE e do PAE. Em vez de priorizar o acúmulo de certificações formais, sugere-se que a formação seja orientada pela comprovação de competências práticas diretamente relacionadas à implementação da inclusão escolar. Entre essas competências, destacam-se a análise de barreiras à participação, a leitura funcional do contexto educacional, a tomada de decisão baseada em evidências e o monitoramento contínuo dos apoios ofertados. Para assegurar aplicabilidade concreta, a formação deveria estar vinculada a práticas supervisionadas, Estudos de Caso reais e processos avaliativos que considerem a capacidade do profissional de articular teoria, método e intervenção no cotidiano escolar.

Complementarmente, propõe-se a criação de mecanismos institucionais de acompanhamento, monitoramento e revisão periódica do PAEE, integrando gestão escolar, equipe pedagógica, professores do AEE, do PAE e demais atores envolvidos no processo educativo. Esses mecanismos permitiriam que o plano deixasse de ser um registro estático e passasse a funcionar como instrumento dinâmico de regulação pedagógica, orientando ajustes contínuos nos apoios educacionais a partir da evolução do estudante e das mudanças no contexto escolar. Tal perspectiva reforça a compreensão da inclusão como processo pedagógico contínuo, e não como resposta administrativa pontual ou definitiva.

Em síntese, a adoção dessas diretrizes técnico-operacionais contribuiria para transformar os avanços normativos do Decreto nº 12.686/2025 em práticas efetivamente qualificadas, sustentáveis e alinhadas ao princípio da equidade. Ao fortalecer a mediação entre norma e prática, essa alternativa amplia a capacidade dos sistemas educacionais de garantir respostas educacionais mais consistentes, contextualizadas e comprometidas com a participação e a aprendizagem de todos os estudantes.

Limitações do estudo

Por se tratar de um ensaio teórico-reflexivo de natureza documental, este estudo apresenta limitações relacionadas à própria abordagem metodológica adotada. A análise concentrou-se na interpretação crítico-analítica do Decreto nº 12.686/2025, além de referenciais normativos e teóricos da Educação Inclusiva, não envolvendo investigação empírica junto a redes de ensino, profissionais, estudantes ou contextos escolares específicos. Dessa forma, as reflexões apresentadas não permitem generalizações sobre os diferentes modos de implementação da política inclusiva nos variados contextos educacionais brasileiros.

Além disso, reconhece-se que a implementação da Educação Inclusiva constitui um fenômeno complexo, multifatorial e profundamente condicionado por aspectos históricos, políticos, institucionais, econômicos e territoriais, os quais extrapolam os limites analíticos deste manuscrito. Questões relacionadas ao financiamento educacional, às desigualdades regionais, às condições de trabalho nas escolas, à disponibilidade de recursos humanos especializados e às diferentes capacidades institucionais dos sistemas de ensino influenciam diretamente a materialização das políticas inclusivas e não puderam ser aprofundadas em sua totalidade neste estudo.

Também é importante considerar que os efeitos concretos do Decreto nº 12.686/2025 ainda se encontram em processo de consolidação no cenário educacional brasileiro, o que limita análises mais aprofundadas sobre seus impactos práticos na organização dos apoios educacionais, na atuação dos profissionais do AEE e do PAE e nos processos de escolarização dos estudantes público-alvo da Educação Especial.

Por fim, embora o estudo proponha reflexões e possibilidades técnico-operacionais para redução do hiato entre normatização e prática, não se pretendeu construir modelos prescritivos ou protocolos estruturados de implementação, considerando tanto os limites de um ensaio teórico quanto a necessidade de futuras investigações empíricas capazes de subsidiar diretrizes operacionais contextualizadas para os diferentes cenários da Educação Inclusiva brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas indicam que o Decreto nº 12.686/2025 consolida avanços importantes ao organizar responsabilidades, legitimar instrumentos decisórios e ampliar a previsibilidade institucional no campo da Educação Inclusiva. O texto normativo sinaliza uma mudança relevante ao reconhecer que decisões educacionais precisam ser documentadas, justificadas e orientadas por critérios que ultrapassem classificações diagnósticas ou soluções genéricas, fortalecendo a proteção dos direitos educacionais dos estudantes.

Entretanto, os efeitos concretos dessas inovações dependem de condições que o próprio decreto não explicita. A ausência de referenciais metodológicos, parâmetros técnicos e exigências formativas aplicadas limita a capacidade dos profissionais de traduzirem as diretrizes legais em respostas educacionais consistentes. Nesse cenário, dispositivos centrais, como o estudo de caso e o PAEE, correm o risco de assumir função meramente administrativa, com baixo impacto na organização dos apoios e na qualificação das práticas pedagógicas.

Assim, o Decreto avança ao estruturar o “marco regulatório” da inclusão, mas deixa em aberto o caminho para sua efetivação. O desafio que se impõe aos sistemas educacionais é transformar a norma em

ação sustentada, por meio do investimento em formação, acompanhamento e produção de instrumentos técnicos que assegurem decisões mais justas, contextualizadas e alinhadas às necessidades reais dos estudantes.

REFERÊNCIAS

- Arretche, M. (2001). Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 15(3), 23–33.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). *How schools do policy: Policy enactments in secondary schools*. London: Routledge.
- Booth, T., & Ainscow, M. (2011). *Index for inclusion: Developing learning and participation in schools*. Bristol: Centre for Studies on Inclusive Education.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2008). *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília: MEC/SEESP.
- Brasil. (2015). Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. *Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)*. Brasília: Presidência da República.
- Brasil. (2025). Decreto nº 12.686, de 2025. *Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva*. Brasília: Presidência da República.
- Bray, L. E., & Russell, J. L. (2018). The Dynamic Interaction Between Institutional Pressures and Activity: An Examination of the Implementation of IEPs in Secondary Inclusive Settings. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 40(2), 243-266.
- CODES, Ana Luiza Machado de; ARAÚJO, Herton Ellery. *Uso de evidências em políticas educacionais: o contexto internacional e o quadro brasileiro*. 2021.
- Costa, P. S. ., da Silva Costa, J. F. ., & Tavares, F. B. . (2025). The integration of public educational policies for equity and innovation in basic education in brazil: challenges and opportunities. *Seven Editora*, 136-160. <https://sevenpubl.com.br/editora/article/view/7485>
- Cruz, G. C., & Moreira, L. C. (2016). Estudo de caso na educação inclusiva: possibilidades e limites como instrumento de análise pedagógica. *Revista Educação Especial*, 29(56), 721–734.
- De Souza, B. (2026). Reimagining teacher education for inclusive education in Southern Africa: Ubuntu perspective. *Inkanyiso*, 18(1), 343.
- Lotta, G. (2019). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Mainardes, J. (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, 27(94), 47–69.
- Mantoan, M. T. E. (2015). *Inclusão escolar: o que é? por quê? como fazer?* São Paulo: Summus.
- Mendoza, M., & Heymann, J. (2024). Implementation of inclusive education: A systematic review of studies of inclusive education interventions in low- and lower-middle-income countries. *International Journal of Disability, Development and Education*, 71(3), 299–316. <https://doi.org/10.1080/1034912X.2022.2095359>
- Pires, R. R. C., Lotta, G., & Oliveira, V. E. (2018). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Brasília: IPEA.
- Rezende, M. B.; Ruggio, B. Contribuições da Terapia Ocupacional para a inclusão escolar. In: CARDOSO, A. A.; ARAÚJO, C. R. S.; VALADÃO, P. A. C. (Orgs.). *Terapia ocupacional na infância e na adolescência*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2022. p. 268–284.

- Rosa, A. P., Marques, L. S., & Camargos, A. C. (2025). A importância das políticas públicas para formação de professores na implementação da educação inclusiva brasileira. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 41(1), 1–18.
- Secchi, L. (2010). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- Sierra-Martínez, S., Crestar, I., Fernández-Menor, I. & Latas, Á.P. (2025) Theory is inclusive, practice is integrative? Discourses on inclusion in the education community. *Journal of Research in Special Educational Needs*, 25, 209–221. Available from: <https://doi.org/10.1111/1471-3802.12720>
- UNESCO. (2017). *A guide for ensuring inclusion and equity in education*. Paris: UNESCO.
- Valadão, P. A. C., & Rezende, M. B. (2026). Estudo de caso como dispositivo técnico-pedagógico na educação inclusiva. *Revista de Terapia Ocupacional Escolar*, 5(1), 45–62.
- World Health Organization. (2001). *International classification of functioning, disability and health (ICF)*. Geneva: WHO.