Revista Científica Educação e Evidência

Entre a norma e a implementação: Limites estruturais do decreto nº 12.686/2025 na consolidação da educação especial inclusiva

Andréa Natividade Sousa Ferreira

Pesquisador independente

Correspondência
Andréa Natividade Sousa Ferreira,
E-mail: andreanatividade@outlook.com

Resumo

O presente artigo realiza análise documental e jurídico-institucional do Decreto nº 12.686/2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. O objetivo consiste em examinar criticamente se o referido diploma normativo representa avanço estrutural capaz de consolidar a governança da educação especial brasileira ou se configura reorganização formal sem alteração substancial da lógica sistêmica de implementação. A pesquisa adota abordagem qualitativa de natureza documental, com análise interpretativa dos dispositivos constitucionais, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), da Lei Brasileira de Inclusão (2015), do Decreto nº 7.611/2011 (revogado) e do próprio Decreto nº 12.686/2025. Argumenta-se que o novo decreto introduz inovações relevantes — especialmente no que se refere ao estudo de caso (Art. 11), ao Plano de Atendimento Educacional Especializado (Art. 12) e à instituição da Rede Nacional (Art. 16) —, mas não estabelece mecanismos vinculantes de monitoramento, metas nacionais ou cronograma federativo obrigatório. Sustenta-se que a consolidação da inclusão como política pública efetiva exige arquitetura institucional robusta, indicadores padronizados e governança orientada.

Palavras-chave:
educação especial, inclusão escolar; política pública, governança federativa, decreto 12.686/2025

 © 2026 Revista Científica Educação e Evidência

INTRODUÇÃO

A consolidação da educação especial como direito fundamental no Brasil encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, que assegura atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. Desde então, a política educacional brasileira passou por transições significativas, migrando gradualmente de um modelo predominantemente segregacionista para um paradigma inclusivo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) reforçou a obrigatoriedade do atendimento educacional especializado, enquanto a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008) consolidou o entendimento de que a escolarização deve ocorrer em classes comuns, com suporte complementar.

Nesse percurso histórico, o Decreto nº 7.611/2011 desempenhou papel relevante ao regulamentar o Atendimento Educacional Especializado (AEE). A promulgação do Decreto nº 12.686/2025, que o revoga expressamente (Art. 23), inaugura novo momento normativo e suscita questão central: trata-se de avanço estrutural ou de reorganização formal da política já vigente? Este estudo parte da hipótese de que o decreto promove inovações organizacionais importantes, mas preserva a lógica descentralizada e pouco vinculante da implementação federativa, limitando seu potencial transformador.

Evolução Normativa da Educação Especial (1988–2025)

A trajetória normativa da educação especial no Brasil é marcada por progressiva incorporação de princípios inclusivos. A Constituição Federal de 1988 instituiu a educação como direito de todos e dever do Estado, estabelecendo bases para políticas públicas de inclusão.

A LDB (1996) reafirmou o dever do poder público de assegurar atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular. A Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) ampliou garantias e fortaleceu a perspectiva de direitos.

O Decreto nº 7.611/2011 regulamentou o AEE, estabelecendo diretrizes para sua oferta complementar. Contudo, sua implementação revelou fragilidades estruturais, especialmente quanto à formação docente, padronização de procedimentos e monitoramento nacional.

O Decreto nº 12.686/2025 surge nesse cenário com o objetivo declarado de consolidar a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e instituir a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Sua promulgação representa movimento político relevante, mas exige análise detalhada de seus dispositivos.

Inovações Formais Introduzidas pelo Decreto nº 12.686/2025
O Estudo de Caso (Art. 11)

O Art. 11 do Decreto nº 12.686/2025 formaliza a realização de estudo de caso como etapa necessária para identificação das necessidades educacionais do estudante público-alvo da educação especial. Trata-se de inovação relevante, pois confere maior sistematização ao processo de avaliação pedagógica.

Entretanto, o decreto não estabelece modelo nacional padronizado para esse estudo, tampouco define parâmetros mínimos obrigatórios. A ausência de padronização pode resultar em significativa assimetria federativa, com diferentes critérios adotados pelos sistemas de ensino.

O Plano de Atendimento Educacional Especializado – PAEE (Art. 12)

O Art. 12 torna obrigatório o Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), integrando-o ao Projeto Político-Pedagógico da escola. Essa medida fortalece a formalização do acompanhamento individualizado.

Todavia, não há previsão de auditoria nacional, indicadores de qualidade ou sistema de acompanhamento longitudinal estruturado. Assim, a obrigatoriedade formal não se converte automaticamente em mecanismo robusto de controle.

Formação Docente e a Carga Horária Mínima de 80 Horas (Arts.13 e 15)

Os Arts.13 e 15 do Decreto nº 12.686/2025 estabelecem a exigência de formação específica mínima de 80 (oitenta) horas para atuação no Atendimento Educacional Especializado (AEE). A previsão normativa representa avanço formal ao reconhecer a necessidade de qualificação docente estruturada.

Contudo, a fixação de carga horária mínima suscita debate relevante acerca da suficiência formativa diante da complexidade das demandas da educação especial contemporânea, especialmente nos casos de Transtorno do Espectro Autista (TEA), deficiências múltiplas e altas habilidades/superdotação.

A literatura especializada aponta que a formação para atuação inclusiva exige domínio interdisciplinar, compreensão neuropsicopedagógica, planejamento individualizado e capacidade de articulação intersetorial. Nesse contexto, a mera fixação de carga horária mínima, desacompanhada de parâmetros qualitativos nacionais, pode resultar em cumprimento formal da exigência sem garantia de qualidade formativa, onde o próprio decreto não estabelece sistema nacional de certificação, avaliação de impacto da formação ou monitoramento da efetividade pedagógica dos cursos ofertados, limitando os mecanismos de responsabilidade educacional.

A Instituição da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva (Arts. 16 a 21)

Os Arts. 16 a 21 instituem a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, com previsão de articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Trata-se de uma das inovações centrais do decreto, pois formaliza estrutura organizacional de cooperação federativa. A criação da Rede sinaliza avanço institucional ao reconhecer a necessidade de coordenação nacional. O texto normativo menciona monitoramento, observatórios e ações articuladas.

Entretanto, não há definição de:

- metas quantitativas nacionais
- indicadores padronizados de desempenho
- cronograma obrigatório de implementação
- mecanismos vinculantes de responsabilização federativa

A ausência desses instrumentos fragiliza a efetividade da Rede como estrutura de governança sistêmica. A política permanece dependente da adesão voluntária e da capacidade administrativa local, mantendo lógica descentralizada historicamente marcada por assimetrias regionais.

Limites Estruturais da Implementação

Apesar das inovações formais introduzidas pelo Decreto nº 12.686/2025, observa-se que o texto normativo não estabelece mecanismos nacionais obrigatórios de avaliação de resultados.

Não há previsão de:

- sistema nacional de indicadores de aprendizagem
- metas progressivas vinculantes
- relatórios públicos periódicos obrigatórios
- sanções administrativas em caso de descumprimento

Sob a perspectiva da governança pública, a ausência de instrumentos robustos de transparência compromete a capacidade do Estado de monitorar a efetividade da política. A consolidação de políticas inclusivas requer não apenas diretrizes normativas, mas arquitetura institucional capaz de integrar planejamento, execução, monitoramento e correção de rumos.

Financiamento e Responsabilidade Federativa (Art. 22)

O Art. 22 dispõe que a implementação das ações previstas no decreto ocorrerá conforme disponibilidade orçamentária. Tal previsão, embora compatível com a lógica da responsabilidade fiscal, introduz elemento de incerteza estrutural. Políticas públicas cuja execução depende exclusivamente da disponibilidade orçamentária anual podem enfrentar descontinuidade ou execução parcial. A ausência de previsão de fonte de financiamento estruturada, vinculada ou progressiva, limita o potencial transformador do diploma normativo. No regime federativo brasileiro, políticas nacionais dependem de coordenação financeira robusta para evitar disparidades territoriais.

Revogação do Decreto nº 7.611/2011 (Art. 23)

O Art. 23 revoga expressamente o Decreto nº 7.611/2011. A substituição normativa sugere movimento de reorganização institucional. Comparativamente, observa-se que diversos dispositivos do decreto anterior foram mantidos em essência, com reestruturação formal e ampliação conceitual. Contudo, não se verifica alteração substancial da lógica federativa descentralizada. A revogação, portanto, representa reorganização normativa com ampliação discursiva e institucional, mas não ruptura estrutural.

Governança Federativa, e Arquitetura Institucional

A literatura de políticas públicas demonstra que reformas estruturais bem-sucedidas combinam:

- legislação clara
- metas mensuráveis
- financiamento estruturado
- sistema de monitoramento
- responsabilização institucional

No caso do Decreto nº 12.686/2025, verifica-se avanço formal na organização da política, mas ausência de instrumentos nacionais padronizados de prestação de contas.

A construção de arquitetura institucional robusta exigiria:

- sistema nacional de indicadores
- avaliação longitudinal de resultados
- auditoria pedagógica estruturada
- integração formal das instituições especializadas
- definição clara de responsabilidades federativas

Sem tais mecanismos, a política tende a permanecer dependente da capacidade local e da vontade administrativa.

Perspectiva Comparada Internacional

Experiências internacionais demonstram que políticas inclusivas eficazes associam legislação robusta a mecanismos estruturados de monitoramento e avaliação.

Países como Canadá e Finlândia adotam:

- acompanhamento longitudinal individualizado
- metas nacionais claras
- formação docente contínua certificada
- integração institucional formalizada

A comparação evidencia que a consolidação da inclusão depende da articulação entre norma jurídica e governança baseada em evidências.

Propostas para o Fortalecimento da Governança da Educação Especial Inclusiva

Considerando os avanços e limites identificados, propõem-se:

1. Instituição de sistema nacional de indicadores padronizados para o AEE.
2. Definição de metas progressivas vinculantes no âmbito da Rede Nacional.
3. Criação de mecanismo nacional de monitoramento e auditoria pedagógica.
4. Estabelecimento de parâmetros mínimos nacionais para o estudo de caso (Art. 11).
5. Avaliação periódica da suficiência formativa prevista nos Arts. 13 e 15.
6. Estruturação de financiamento progressivo com critérios de equidade regional.

Tais medidas fortaleceriam a arquitetura institucional da política, promovendo avaliação e redução de assimetrias territoriais.

Implementação e Burocracia de Nível de Rua

A literatura internacional sobre políticas públicas oferece chave interpretativa relevante para compreender os limites da implementação normativa. Michael Lipsky, ao tratar da "burocracia de nível de rua", argumenta que políticas públicas são efetivamente moldadas pelos agentes responsáveis por sua execução cotidiana. No contexto educacional, professores, coordenadores pedagógicos e gestores escolares tornam-se intérpretes diretos da norma.

Aplicando essa perspectiva ao Decreto nº 12.686/2025, observa-se que, na ausência de protocolos nacionais padronizados, a execução do estudo de caso (Art. 11) e do PAEE (Art. 12) dependerá amplamente da capacidade técnica local. Essa descentralização, embora compatível com o regime federativo, pode ampliar disparidades regionais. Sem instrumentos estruturados de monitoramento, a

política tende a produzir múltiplas interpretações operacionais, comprometendo a homogeneidade da implementação.

Federalismo Educacional e Regime de Colaboração

A Constituição Federal estabelece o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios. Contudo, a efetividade desse regime depende de coordenação institucional robusta. O Decreto nº 12.686/2025 menciona articulação federativa na instituição da Rede Nacional (Arts.16 a 21), mas não define mecanismos vinculantes de cooperação obrigatória.

A ausência de metas nacionais obrigatórias e de instrumentos financeiros estruturados reforça a lógica cooperativa voluntária, historicamente marcada por desigualdades territoriais.

Em sistemas federativos, políticas nacionais inclusivas exigem:

- coordenação técnica central
- financiamento estruturado
- definição de responsabilidades claras
- avaliação comparativa entre entes federados

Sem esses elementos, a descentralização pode se transformar em fragmentação.

Comparação com o Decreto nº 7.611/2011

A revogação do Decreto nº 7.611/2011 pelo Art. 23 representa substituição normativa formal. Contudo, ao comparar ambos os diplomas, observa-se que diversas diretrizes fundamentais foram mantidas, com ampliação conceitual e reorganização estrutural. O novo decreto amplia a institucionalização da política, especialmente ao criar a Rede Nacional e formalizar etapas como o estudo de caso. Entretanto, a lógica de implementação descentralizada permanece semelhante.

A principal diferença reside na ampliação discursiva e na organização sistêmica, mas não na criação de mecanismos vinculantes nacionais. Essa constatação reforça a hipótese central deste estudo: o decreto representa avanço organizacional relevante, porém não altera substancialmente a arquitetura federativa da implementação.

Financiamento da Educação Especial e Federalismo Fiscal

A análise do Art. 22 do Decreto nº 12.686/2025 revela que a implementação das ações previstas está condicionada à disponibilidade orçamentária. Embora essa previsão esteja em consonância com os princípios da responsabilidade fiscal, ela introduz elemento estrutural de instabilidade na execução da política. No federalismo brasileiro, a efetividade de políticas nacionais depende da articulação entre competências administrativas e capacidade financeira. A vinculação constitucional de recursos para a educação (art. 212 da Constituição Federal) e a existência do Fundeb representam mecanismos centrais de redistribuição.

Entretanto, o decreto não estabelece vinculação específica ou suplementação automática para a educação especial. A ausência de financiamento estruturado nacionalmente pode ampliar desigualdades regionais, sobretudo em municípios de pequeno porte, cuja arrecadação própria é limitada. A consolidação de política inclusiva exige previsibilidade financeira e mecanismos redistributivos que reduzam assimetrias federativas.

Impactos Diferenciados nos Municípios e Desigualdade Territorial

A implementação da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva ocorre predominantemente no âmbito municipal. Municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, etapas nas quais a identificação e o acompanhamento inicial dos estudantes público-alvo da educação especial são decisivos.

Contudo, a capacidade técnica e administrativa varia significativamente entre municípios brasileiros. Redes estruturadas, com equipes multiprofissionais e apoio técnico consolidado, tendem a implementar com maior consistência dispositivos como o estudo de caso (Art.11) e o PAEE (Art.12). Já municípios com menor estrutura podem enfrentar dificuldades operacionais, resultando em implementação formal, porém fragilizada.

A ausência de sistema nacional padronizado de monitoramento reforça essa heterogeneidade territorial.

Policy Enactment e Interpretação da Norma

Na literatura de políticas educacionais (como em **Stephen Ball**), ao tratar do conceito de "policy enactment" argumenta que políticas não são simplesmente implementadas; elas são interpretadas, traduzidas e recriadas no contexto institucional. Aplicando essa perspectiva ao Decreto nº 12.686/2025, verifica-se que dispositivos como a Rede Nacional (Arts.6 a 21) dependerão de processos locais de tradução institucional.

Sem parâmetros operacionais nacionais claros, cada sistema de ensino poderá interpretar a norma de maneira distinta, produzindo múltiplos arranjos organizacionais.

Essa característica não invalida o avanço normativo, mas evidencia a necessidade de mecanismos mais robustos de coordenação nacional.

Comparação Internacional Aprofundada

Em países como Canadá, sistemas educacionais adotam planos individualizados obrigatórios com modelos padronizados nacionalmente ou provincialmente, acompanhados de relatórios periódicos e indicadores públicos de desempenho.

Na Finlândia, a política inclusiva integra formação docente contínua estruturada, equipes multidisciplinares nas escolas e acompanhamento longitudinal dos estudantes, com forte coordenação nacional.

Esses modelos evidenciam que políticas inclusivas eficazes combinam:

- normatividade clara
- financiamento estruturado
- formação contínua certificada
- monitoramento sistemático

A comparação reforça a hipótese de que o Decreto nº 12.686/2025 avança na organização normativa, mas ainda carece de estrutura nacional vinculante equivalente.

Participação Social, Avaliação de Impacto e Transparência Institucional

Políticas públicas contemporâneas, especialmente no campo educacional, demandam não apenas normatividade técnica, mas também mecanismos estruturados de participação social e avaliação de impacto. A literatura sobre governança democrática enfatiza que a legitimidade e a efetividade de políticas inclusivas dependem da escuta qualificada de atores diretamente envolvidos, tais como escolas, famílias e profissionais da educação.

O Decreto nº 12.686/2025 estabelece diretrizes organizacionais relevantes, mas não prevê dispositivos explícitos de consulta institucionalizada ou instâncias permanentes de participação social vinculadas à implementação da política. Embora mencione articulação federativa, não há previsão de mecanismos formais de escuta estruturada de comunidades escolares.

Além disso, o diploma normativo não define metas nacionais mensuráveis, indicadores de desempenho ou parâmetros objetivos para aferição de resultados esperados. A ausência de definição explícita de métricas de avaliação dificulta a comparação entre o cenário anterior e o posterior à sua implementação.

Sem instrumentos estruturados de monitoramento e avaliação de impacto, torna-se desafiador mensurar em que medida as inovações formais introduzidas — como o estudo de caso (Art. 11) e o PAEE obrigatório (Art.12) — produzem transformação concreta nas redes de ensino.

A consolidação de política pública inclusiva robusta exige, portanto:

- definição de resultados esperados
- indicadores comparativos antes/depois
- relatórios periódicos públicos
- instâncias permanentes de diálogo institucional

Tais instrumentos fortalecem a democracia e contribuem para a sustentabilidade da política ao longo do tempo.

Avaliação de Políticas Públicas e Teoria da Mudança

A consolidação de políticas públicas educacionais exige definição explícita de uma teoria da mudança, isto é, um encadeamento lógico entre ações previstas, resultados intermediários e impactos esperados. No campo da avaliação de políticas públicas, esse modelo permite identificar como determinados instrumentos normativos produzem transformações concretas.

No caso do Decreto nº 12.686/2025, observa-se que há definição de diretrizes e instrumentos organizacionais, mas não há explicitação formal de resultados esperados em termos de aprendizagem, permanência ou desenvolvimento integral dos estudantes público-alvo da educação especial. A ausência de metas intermediárias e indicadores de impacto dificulta a construção de linha de base comparativa, elemento essencial para avaliar o desempenho da política ao longo do tempo. Sem parâmetros claros, a implementação pode se concentrar no cumprimento formal de procedimentos como elaboração de PAEE ou realização de estudo de caso sem necessariamente produzir melhora mensurável nos resultados educacionais.

A incorporação de mecanismos estruturados de avaliação permitiria transição da lógica declaratória para modelo orientado por evidências, fortalecendo a governança e a efetivação das políticas institucional.

Educação Especial e Estado Social: Dimensão Redistributiva

A educação especial, no contexto do Estado Social, possui dimensão redistributiva central. Políticas inclusivas não apenas asseguram acesso, mas buscam compensar desigualdades estruturais históricas. No federalismo brasileiro, marcado por profundas disparidades regionais, políticas redistributivas exigem coordenação financeira e técnica robusta. A implementação descentralizada, sem mecanismos compensatórios estruturados, pode reproduzir desigualdades territoriais.

O Decreto nº 12.686/2025 avança ao organizar institucionalmente a política, mas não explicita instrumentos redistributivos específicos que garantam equidade entre redes com capacidades distintas. A dimensão redistributiva da educação especial demanda articulação entre financiamento, formação docente qualificada e monitoramento sistemático.

Financiamento, Critérios de Distribuição e Equidade

A efetividade de políticas públicas educacionais depende da articulação entre diretrizes normativas e estrutura de financiamento adequada. No caso do Decreto nº 12.686/2025, o Art. 22 estabelece que sua implementação ocorrerá conforme disponibilidade orçamentária. O texto normativo não cria fundo específico para a educação especial inclusiva, tampouco define critérios próprios de distribuição de recursos. Assim, a política permanece dependente das estruturas já existentes, especialmente do Fundeb e das dotações orçamentárias regulares da União, Estados e Municípios.

Entretanto, o decreto não estabelece:

- critérios diferenciados de repasse para redes com maior concentração de estudantes
- público-alvo da educação especial;
- indicadores socioeconômicos como base redistributiva adicional;
- condicionantes de desempenho ou cumprimento de metas para recebimento de apoio técnico ou financeiro;
- parâmetros nacionais mínimos de investimento por estudante atendido no AEE.

A ausência de critérios específicos pode comprometer a capacidade de equalização federativa. Municípios com maior vulnerabilidade socioeconômica e menor capacidade arrecadatória podem enfrentar dificuldades adicionais para implementar plenamente os dispositivos previstos, como formação mínima de 80 horas (Arts. 13 e 15) e estruturação da Rede Nacional (Arts. 16 a 21). Políticas inclusivas robustas exigem desenho financeiro que considere equidade territorial, concentração de demanda e capacidade administrativa local. A inexistência de parâmetros explícitos de distribuição reforça a lógica descentralizada historicamente marcada por assimetrias. Assim, embora o decreto represente avanço organizacional relevante, sua efetividade estrutural depende da consolidação de mecanismos financeiros redistributivos que garantam equidade na implementação.

Síntese Analítica: Avanço Organizacional e Persistência da Lógica Estrutural

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permite afirmar que o Decreto nº 12.686/2025 representa avanço organizacional relevante na trajetória da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva. A formalização do estudo de caso (Art. 11), a obrigatoriedade do Plano de Atendimento Educacional Especializado (Art. 12), a definição de carga horária mínima para formação (Arts. 13 e 15) e a instituição da Rede Nacional (Arts. 16 a 21) indicam movimento de consolidação institucional.

Entretanto, a investigação também evidencia que tais inovações não são acompanhadas de mecanismos nacionais vinculantes de metas, indicadores padronizados ou cronograma federativo obrigatório. A política permanece estruturada sob lógica descentralizada, dependente da capacidade técnica e financeira local.

Do ponto de vista jurídico-institucional, o decreto amplia a formalização normativa e fortalece a organização sistêmica da política. Do ponto de vista da governança pública, contudo, persistem lacunas relativas à responsabilidade à avaliação de impacto e à equalização federativa. A ausência de critérios explícitos de financiamento redistributivo e de parâmetros nacionais de monitoramento limita a transição da norma declaratória para modelo orientado por evidências.

Assim, o decreto não pode ser compreendido como mera continuidade retórica, tampouco como ruptura estrutural plena. Trata-se de reorganização institucional que avança na sistematização formal, mas mantém inalterada a arquitetura federativa descentralizada que historicamente caracteriza a política educacional brasileira. A consolidação efetiva da educação especial inclusiva dependerá da evolução futura dos instrumentos de governança, especialmente no que se refere à definição de indicadores nacionais, fortalecimento da coordenação federativa e institucionalização de mecanismos permanentes de avaliação e participação social.

Governança Pública, e Políticas Educacionais Complexas

A literatura contemporânea sobre governança pública enfatiza que políticas educacionais complexas exigem coordenação multinível, clareza de responsabilidades e instrumentos formais de prestação de contas. Em contextos federativos, a ausência de mecanismos estruturados de acompanhamento tende a produzir variações significativas na implementação.

No campo da educação especial, a complexidade é ainda maior, pois envolve dimensões pedagógicas, administrativas, financeiras e intersetoriais. Políticas eficazes demandam integração entre educação, saúde e assistência social, bem como acompanhamento contínuo do desenvolvimento do estudante. O Decreto nº 12.686/2025 fortalece a organização formal da política, mas não institui sistema nacional obrigatório de indicadores comparativos, relatórios públicos periódicos ou metas progressivas vinculantes. A governança permanece baseada em coordenação cooperativa, e não em estrutura normativa impositiva.

A consolidação de política inclusiva sustentável requer transição para modelo de governança orientado por evidências, no qual decisões administrativas sejam fundamentadas em dados sistematizados e avaliações periódicas de impacto.

Formação Docente Especializada como Eixo Estruturante da Política Inclusiva

A formação docente constitui elemento central para a efetividade de políticas inclusivas. A fixação de carga horária mínima de 80 horas (Arts.13 e 15) representa reconhecimento formal da necessidade de qualificação específica. Todavia, a literatura especializada indica que formação inicial e continuada em educação especial requer aprofundamento interdisciplinar, compreensão das bases neuropsicopedagógicas e domínio de estratégias de intervenção individualizada. A ausência de parâmetros nacionais qualitativos para a formação pode resultar em cursos heterogêneos, com variação significativa de profundidade e consistência pedagógica. Além disso, não há previsão de avaliação nacional da

efetividade formativa ou certificação padronizada. Políticas educacionais bem-sucedidas associam formação docente estruturada a monitoramento contínuo de desempenho e suporte técnico permanente. Nesse sentido, a formação não deve ser compreendida como requisito formal isolado, mas como eixo estruturante da política inclusiva.

O fortalecimento da formação docente, articulado a mecanismos de governança e financiamento adequados, constitui condição essencial para que os dispositivos normativos produzam transformação concreta nas redes de ensino.

Considerações Finais

A análise desenvolvida ao longo deste estudo permitiu examinar o Decreto nº 12.686/2025 sob perspectiva jurídico-institucional e de governança pública. Constatou-se que o diploma normativo representa avanço formal relevante na consolidação da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, especialmente ao sistematizar instrumentos como o estudo de caso, o Plano de Atendimento Educacional Especializado e a instituição da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Todavia, os avanços organizacionais identificados não são acompanhados de mecanismos nacionais vinculantes capazes de alterar substancialmente a lógica descentralizada da implementação federativa. A ausência de metas progressivas obrigatórias, indicadores padronizados de desempenho, critérios redistributivos explícitos de financiamento e sistema estruturado de monitoramento limita o potencial transformador do decreto. Do ponto de vista normativo, o texto amplia a formalização institucional da política. Do ponto de vista da governança, entretanto, permanece dependente da capacidade técnica, administrativa e financeira dos entes federados, reproduzindo assimetrias históricas entre redes de ensino.

A consolidação da inclusão como política pública sustentável exige transição da norma declaratória para modelo de governança estruturada, baseado em metas mensuráveis, financiamento equitativo, avaliação longitudinal e institucional. A efetividade da política inclusiva depende não apenas da reafirmação jurídica do direito à educação, mas da construção de arquitetura institucional capaz de integrar planejamento, execução, monitoramento e correção de rumos.

Nesse sentido, o Decreto nº 12.686/2025 não deve ser compreendido como ponto de chegada, mas como etapa relevante de reorganização normativa que demanda aprofundamento futuro em termos de coordenação federativa, avaliação de impacto e institucionalização de mecanismos de participação social. A consolidação plena da educação especial inclusiva no Brasil dependerá da capacidade do Estado de articular normatividade, financiamento, formação docente e governança orientada por evidências.

REFERÊNCIAS

Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). How schools do policy: Policy enactments in secondary schools. Routledge.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República.

Brasil. (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União.

Brasil. (2011). Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Diário Oficial da União.

Brasil. (2015). Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Diário Oficial da União.

Brasil. (2025). 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.

Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.

Mantoan, M. T. E. (2003). Inclusão escolar: O que é? Por quê? Como fazer? Moderna.

Sassaki, R. K. (1997). Inclusão: Construindo uma sociedade para todos. WVA.