

CAPÍTULO 01 - DA SEGREGAÇÃO À NORMA VIGENTE: PERCURSO HISTÓRICO E ARQUITETURA DA PNEEI

DOI: <https://doi.org/10.58871/214.C01>

Tiago Ferreira Veras¹

Silvia Cleide Piquiá dos Santos²

1.1 DA SEGREGAÇÃO À INCLUSÃO: PERCURSO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL

1.1.1 Por que a história importa para quem está na sala de aula

Uma professora com trinta anos de rede pública já viu a mesma sala mudar de nome quatro vezes. Chamou-se classe especial, depois sala de recursos, depois sala de recursos multifuncionais. Já recebeu estudantes que a escola dizia serem "excepcionais", depois "portadores de deficiência", depois "público-alvo da educação especial". Cada troca de nome veio acompanhada de uma norma nova, de uma formação de dois dias e da sensação, quase sempre correta, de que o cotidiano mudava menos do que o vocabulário.

Essa desconfiança é legítima e merece resposta. A Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (PNEEI), instituída em outubro de 2025, é apenas o capítulo mais recente de uma trajetória de quase dois séculos. Saber de onde ela vem tem uma utilidade prática: cada dispositivo da norma atual responde a um problema concreto que a escola brasileira produziu em algum momento. Quem conhece o problema entende por que a regra existe.

Esta seção reconstrói esse percurso em seis tempos, do assistencialismo dos institutos imperiais ao vazio normativo que antecedeu a política atual. A reconstrução apoia-se na historiografia consolidada do campo, em especial Mazzotta (2011), Jannuzzi (2012), Mendes (2010) e Kassir (2011a), e nos próprios textos normativos.

Uma advertência de método.

Reconstruir uma política pela sequência de suas normas envolve um risco que o historiador da educação conhece bem. Decreto, lei e resolução dizem o que deveria acontecer, e é tentador ler essa sequência como se fosse o relato do que aconteceu. Marta Maria Chagas de Carvalho mostrou que a relação entre o que se prescreve e o que a escola faz nunca é de aplicação direta. Modelos pedagógicos circulam, são apropriados por quem os recebe e, na

¹ Mestre em educação inclusiva pelo Profei/UEMA. Professor tradutor e intérprete de Libras nas redes públicas do Governo do Maranhão e de Paço do Lumiar. E-mail: contato@tiagotils.com.br

² Mestra em Letras. Especialista em Atendimento Educacional Especializado, Libras, Língua Portuguesa e Metodologia do Ensino a Distância. E-mail: silpiquia@yahoo.com.br

apropriação, se transformam; Carvalho (2001) acompanha esse percurso no caso da caixa de utensílios, o receituário de ensino que chegou às escolas normais brasileiras e foi lido e usado de modos que seus manuais não previam. A norma não produz a prática; produz o quadro dentro do qual a prática é negociada.

A consequência para este capítulo é direta. Os seis tempos que vêm a seguir são tempos da norma, e não necessariamente tempos da escola. Entre a publicação de um dispositivo e a mudança do que acontece na sala de aula há um intervalo que pode ser de anos, e há redes em que ele nunca se fecha. A professora da cena inicial viu a sala mudar de nome quatro vezes porque a nomenclatura acompanhou a norma. Se a prática mudou junto é outra pergunta, e é uma pergunta empírica, que só se responde olhando para cada rede.

A segunda advertência diz respeito às categorias. É fácil supor que "excepcional", "portador de deficiência" e "público-alvo da educação especial" sejam nomes sucessivos para um mesmo grupo, que existiria antes e independentemente deles. A história da anormalidade escrita por Foucault (2001) desautoriza essa suposição. O anormal não é um dado que a medicina e o direito do século XIX encontraram já pronto: é um objeto que esses saberes constituíram no mesmo movimento em que constituíam os procedimentos de exame, classificação e correção encarregados de tratá-lo.

Aplicada ao percurso brasileiro, a observação tem efeito prático. A classe especial não foi criada porque houvesse, antes dela, um grupo de crianças identificado como incapaz de acompanhar a turma comum. Ela foi um dos instrumentos pelos quais esse grupo passou a existir como categoria escolar, com testes, encaminhamentos e registros próprios. Quem lê o item 1.1.3 com isso em mente entende por que a troca de nomenclatura, quando não vem acompanhada da alteração do procedimento que classifica, muda tão pouco.

A terceira advertência é sobre a escola. Carlota Boto reconstruiu a formação do modelo escolar moderno entre os séculos XVI e XVII e mostrou que essa escola nasceu com dupla finalidade, instruir e formar comportamentos, e com uma liturgia própria: agrupamento por idade, ensino simultâneo, ritmo comum, ordenação minuciosa do tempo, do espaço e do corpo (Boto, 2017). A liturgia foi uma conquista pedagógica, porque tornou possível ensinar muitos ao mesmo tempo. Ela embutiu também uma exigência de homogeneidade que a escola até hoje não resolveu.

Daí vem uma dificuldade recorrente. A escola brasileira não resistiu à inclusão apenas por má vontade de seus profissionais, embora resistências dessa natureza existam e apareçam neste livro. A forma escolar que ela herdou foi desenhada para um estudante médio e, dentro dessa forma, todo estudante que não cabe no molde se apresenta como problema a ser

encaminhado para fora. Cada política inclusiva dos últimos quarenta anos esbarrou nesse ponto, e é por isso que a PNEEI insiste em deslocar a pergunta do estudante para a barreira, movimento examinado no item 1.2.7.

Três perguntas acompanham, então, a leitura do percurso. O que foi nomeado em cada tempo, e com que efeito. O que foi efetivamente praticado, quando é possível saber. E o que a forma escolar vigente permitia praticar. Mantê-las separadas evita dois erros simétricos: ler a lei como se fosse a realidade e concluir que nada muda porque a realidade não acompanhou a lei.

1.1.2 O tempo dos institutos (1854–1960): educação como assistência

A educação de pessoas com deficiência começa no Brasil pela via da caridade imperial e do internato. Em 1854, D. Pedro II criou o Imperial Instituto dos Meninos Cegos, atual Instituto Benjamin Constant (IBC). Três anos depois, em 1857, fundou-se o Imperial Instituto dos Surdos-Mudos, hoje Instituto Nacional de Educação de Surdos, o INES (Mazzotta, 2011).

Duas características desse período atravessam o século seguinte. A primeira é a concentração: duas instituições, na capital do Império, para um país continental. Como demonstra Mazzotta (2011), o alcance efetivo desse atendimento foi ínfimo diante da população que dele necessitaria. A segunda é a natureza do atendimento, feito em internato, sob regime de segregação e com currículo voltado à profissionalização em ofícios manuais. Educava-se para que a pessoa com deficiência não onerasse a família ou o Estado, não para que ocupasse a mesma escola dos demais.

Antes de solidificar a educação pública inclusiva de âmbito nacional, o governo criou três campanhas assistenciais e educacionais voltadas às pessoas com deficiências. A primeira foi a Campanha para a Educação do Surdo Brasileiro (CESB), instituída pelo Decreto nº 42.728/1957, em comemoração dos cem anos do Instituto Nacional de Surdos-Mudos.

A CESB estava centrada na expansão do atendimento a pessoas com deficiência auditiva em uma perspectiva clínico-reabilitadora baseada no Oralismo puro. As diretrizes da campanha eram focadas no treino da fala, na leitura labial e na reabilitação auditiva, bem como na proibição do uso das línguas de sinais no ambiente escolar.

A segunda foi a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação dos Deficitários Visuais (CNERDV), pelo Decreto nº 44.236/1958, vinculada ao IBC e voltada ao atendimento educacional e à reabilitação de pessoas cegas ou com baixa visão, desde a educação infantil até a fase adulta, para ambos os sexos, em todo o território nacional. Em 1960, houve uma alteração e ela passou a chamar-se Campanha Nacional de Educação de Cegos (CNEC), por meio do Decreto nº 48.252.

A terceira foi a Campanha Nacional de Educação e Reabilitação de Deficientes Mentais (CADEME), instituída pelo Decreto nº 48.961/1960, que teve sua criação impulsionada pela articulação de movimentos civis e filantrópicos que pressionaram o governo pela descentralização e ampliação do atendimento.

As campanhas foram criadas com a finalidade de promover, em todo o território nacional, a descentralização do ensino, a formação de professores, a reabilitação e a assistência educacional de crianças e adultos com deficiência. Elas representam um marco na história das políticas públicas voltadas à educação especial no Brasil (Mazzotta, 2011).

Como sustenta Jannuzzi (2012), não havia, nesse tempo, política pública de educação especial: havia iniciativas isoladas, que influenciaram a construção de uma política posterior. A imensa maioria das crianças com deficiência simplesmente não frequentava escola alguma.

O internato não era apenas o lugar em que se educava. Era também o dispositivo que permitia observar, medir e classificar continuamente quem estivesse dentro dele, produzindo sobre essa população um saber que a instituição depois invocava para justificar a própria existência (Foucault, 2001). Os relatórios dos institutos imperiais informam, por isso, sobre duas coisas ao mesmo tempo: sobre o atendimento prestado e sobre a construção da categoria que esse atendimento dizia servir.

1.1.3 O tempo da integração (1961–1988): a normalização e a classe especial

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024/1961, menciona a educação dos então chamados "excepcionais" e estabelece que deveria ocorrer, no que fosse possível, dentro do sistema geral de ensino. A ressalva "no que for possível" funcionou por décadas como porta de saída, porque sempre se podia concluir que não era possível.

Mazzotta (2011) situa nesse período a entrada efetiva da educação dos "excepcionais" na política educacional brasileira, por meio das campanhas nacionais organizadas a partir do final dos anos 1950. A Lei nº 5.692/1971 aprofundou o problema ao prever "tratamento especial" para estudantes com deficiência, atraso considerável na idade de matrícula e superdotados. Na prática, o dispositivo legitimou a expansão das classes especiais dentro das escolas comuns: o estudante entrava no mesmo prédio, mas em circuito paralelo, com currículo empobrecido e sem previsão de retorno à turma regular.

A classe especial resolvia, para a escola, um problema que era da própria forma escolar. Preservava o ensino simultâneo e o ritmo comum da turma regular ao deslocar para outra sala quem não os acompanhava. A operação dependia de um procedimento de triagem, e é esse procedimento, mais do que a norma que o autorizava, que caracteriza o período: o

encaminhamento à classe especial tornou-se a resposta disponível sempre que a criança não correspondia ao que a série esperava dela naquele momento.

Em 1973 é criado o Centro Nacional de Educação Especial (Cenesp), primeiro órgão federal dedicado ao tema. Sua atuação, contudo, permaneceu ancorada no paradigma da integração, modelo segundo o qual cabe ao estudante adaptar-se à escola existente, demonstrando aptidão para nela permanecer (Mendes, 2010; Kassar, 2011a).

O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

A diferença entre integração e inclusão não é semântica, e ela explica boa parte da norma atual. Na integração, o estudante precisa provar que dá conta da escola; se não der, sai. Na inclusão, a escola precisa remover as barreiras que impedem a participação; se não remover, é a escola que está em falta. Quando a PNEEI condiciona o apoio à identificação de barreiras, e não à comprovação de um déficit, está optando explicitamente pelo segundo modelo.

1.1.4 A virada constitucional e internacional (1988–1996)

A Constituição de 1988.

O artigo 208, inciso III, da Constituição Federal estabelece como dever do Estado a garantia de atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino. A fórmula é decisiva por dois motivos: constitucionaliza o AEE e o define como serviço a ser prestado, em regra, na escola comum.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei nº 8.069/1990, reproduz a garantia no artigo 54, inciso III, agora sob a lógica da proteção integral e da exigibilidade judicial.

Jomtien e Salamanca.

No plano internacional, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, firmada em Jomtien em 1990 (Unesco, 1990), e sobretudo a Declaração de Salamanca (Unesco, 1994) deslocam o eixo do debate. Salamanca afirma que escolas comuns com orientação inclusiva constituem o meio mais eficaz de combater atitudes discriminatórias e construir uma sociedade inclusiva.

Documentos internacionais não têm, por si, força vinculante no direito interno. Sua influência foi de outra ordem, como analisam Barbosa, Fialho e Machado (2018): forneceram vocabulário, justificativa e pressão política para as reformas normativas que vieram na sequência. Mendes (2006) observa, contudo, que a apropriação brasileira desses documentos produziu um debate radicalizado, no qual posições extremas disputaram o sentido da própria palavra inclusão.

A LDB de 1996.

A Lei nº 9.394/1996 dedica à educação especial os artigos 58 a 60. Define-a como modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, prevê

serviços de apoio especializado, admite atendimento em classes ou serviços especializados quando não for possível a integração em classes comuns, e trata da formação de professores.

Duas expressões desse texto sustentam disputas até hoje: "preferencialmente" e "quando não for possível". Ambas sobreviveram a todas as reformas posteriores, inclusive à de 2025.

1.1.5 A década da regulamentação (1999–2007)

O período entre a LDB e a política de 2008 é marcado por normas infralegais que foram, aos poucos, apertando o cerco à segregação:

- **Decreto nº 3.298/1999**, que regulamenta a Lei nº 7.853/1989 e situa a educação especial como modalidade transversal a todos os níveis de ensino;
- **Convenção de Guatemala**, promulgada pelo Decreto nº 3.956/2001, que define como discriminação a diferenciação que impeça o exercício de direitos pelas pessoas com deficiência, fundamento jurídico direto contra a recusa de matrícula;
- **Resolução CNE/CEB nº 2/2001**, que institui as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica e determina que os sistemas de ensino matriculem todos os estudantes;
- **Lei nº 10.436/2002**, que reconhece a Língua Brasileira de Sinais como meio legal de comunicação e expressão, regulamentada pelo **Decreto nº 5.626/2005**, que trata da formação de professores, da presença do tradutor e intérprete e da educação bilíngue de surdos;
- **Decreto nº 5.296/2004**, que consolida as normas gerais de acessibilidade.

Kassar (2011b) demonstra que esse acúmulo normativo, embora expressivo, conviveu com implantação lenta e desigual entre as redes, o que ajuda a explicar por que a inflexão estatística só viria depois da política de 2008.

1.1.6 O ciclo 2008–2015: a consolidação da perspectiva inclusiva

A PNEEPEI de 2008 e a virada das matrículas.

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), publicada pelo Ministério da Educação em 2008, é o documento que estrutura o modelo vigente até hoje. Correia e Baptista (2018) reconstroem suas origens e trajetórias e mostram que ela resultou de disputas acumuladas no campo desde os anos 1990, e não de um ato isolado de governo.

Três definições dela permanecem intactas na norma de 2025:

a) o público da educação especial compreende estudantes com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento (hoje transtorno do espectro autista) e com altas habilidades ou superdotação;

b) o atendimento educacional especializado é complementar ou suplementar à escolarização, jamais substitutivo;

c) a educação especial é modalidade transversal, que perpassa todos os níveis e etapas, e não um sistema paralelo de ensino.

Trata-se de documento orientador, sem natureza de decreto ou lei. Sua força veio da adesão das redes, do financiamento associado e da regulamentação que se seguiu.

É exatamente em 2008 que ocorre a inflexão estatística mais significativa da história recente da modalidade. Segundo os dados do Censo Escolar sistematizados pelo Inep (2009), as matrículas em classes comuns representavam 46,8% do total da educação especial em 2007 e passaram a 54,0% em 2008. Nesse mesmo ano, 375.772 estudantes estavam em classes comuns, contra 319.924 em classes especiais e escolas exclusivamente especializadas.

O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

A cronologia desautoriza uma leitura comum em debates de rede, a de que a PNEEI apenas registrou uma tendência já consolidada. A escolarização em classe comum não se tornou majoritária antes da política: as duas coisas aconteceram no mesmo ano.

O AEE regulamentado.

O Decreto nº 6.571/2008 deu suporte regulamentar ao AEE e instituiu o cômputo duplo da matrícula no Fundeb, mecanismo que tornou financeiramente viável manter o estudante na classe comum e, ao mesmo tempo, oferecer-lhe atendimento especializado. Foi revogado e substituído pelo Decreto nº 7.611/2011, que organizou o serviço com mais detalhe e permaneceu vigente por catorze anos, até ser revogado pela PNEEI de 2025.

No mesmo movimento, a Resolução CNE/CEB nº 4/2009 fixou as diretrizes operacionais do AEE na educação básica, incluindo a exigência de plano de atendimento individualizado, antecedente direto do documento que a norma atual tornou obrigatório. Garcia (2013) chama atenção, contudo, para o fato de que a expansão do serviço não foi acompanhada, na mesma proporção, por política consistente de formação docente.

A Convenção da ONU com estatuto constitucional.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi aprovada pelo Congresso Nacional segundo o rito do § 3º do artigo 5º da Constituição e promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009. Tem, portanto, estatuto de emenda constitucional.

Seu artigo 24 é a peça central: os Estados-partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, garantindo que pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência. A Convenção consolida também os conceitos de barreira, adaptação razoável e desenho universal, que estruturam todo o léxico normativo posterior e que se apoiam no modelo social da deficiência formulado, no debate brasileiro, por autoras como Diniz (2003).

O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

Como a Convenção tem hierarquia constitucional, nenhum decreto, portaria, resolução de conselho ou regimento escolar pode validamente autorizar a exclusão ou recusar a matrícula de um estudante do sistema educacional geral em razão da deficiência. Essa é a régua contra a qual toda norma posterior, inclusive a de 2025, deve ser medida.

O Plano Nacional de Educação e a LBI.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014, fixou na Meta 4 o compromisso de universalizar o acesso à educação básica e ao AEE para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular.

A Lei Brasileira de Inclusão, Lei nº 13.146/2015, é o marco legal mais denso do período. Seus artigos 27 a 30 tratam do direito à educação; o artigo 28 lista as incumbências do poder público e, no § 1º, estende parte delas às instituições privadas. A cobrança de valores adicionais de estudantes com deficiência foi expressamente vedada. O dispositivo chegou a ser questionado no Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.357 e foi mantido pela Corte em 2016.

A LBI consolida ainda a definição de deficiência a partir do modelo social: a deficiência resulta da interação entre impedimentos de longo prazo e as barreiras do ambiente, e não de um atributo isolado da pessoa.

1.1.7 O interregno de 2020 e o vazio normativo

Em setembro de 2020, o Decreto nº 10.502 instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida. O texto previa a possibilidade de escolarização em classes e escolas especializadas e em escolas bilíngues de surdos, apresentando essas alternativas como expressão da liberdade de escolha das famílias.

A reação do campo foi imediata e majoritariamente crítica. Santos e Moreira (2021) analisam o decreto como afronta às conquistas da educação em direitos humanos e sustentam que ele materializa o retorno a propostas segregacionistas revestidas de nova roupagem. Questionada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.590, a política teve sua

eficácia suspensa por decisão liminar do ministro Dias Toffoli em 1º de dezembro de 2020, referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal ainda naquele mês, ao fundamento de que a norma poderia fundamentar políticas fragilizadoras do imperativo de inclusão na rede regular. Souza e Silva (2025) examinam o episódio como caso exemplar de judicialização da política educacional. O decreto foi finalmente revogado pelo Decreto nº 11.370, de 1º de janeiro de 2023.

A revogação, contudo, não instituiu política nova. Entre janeiro de 2023 e outubro de 2025, o país operou com a PNEEPEI de 2008 na condição de documento orientador e com o Decreto nº 7.611/2011 como base regulamentar, arranjo herdado sem atualização de um cenário anterior à LBI e ao PNE. É esse vazio que a política de 2025 vem preencher.

1.1.8 O que a história ensina sobre a PNEEI de 2025

Três lições atravessam os seis tempos percorridos.

A primeira é que nomes mudam mais rápido que práticas. Classe especial, sala de recursos e sala de recursos multifuncionais nomearam, em momentos distintos, espaços por vezes idênticos. A pergunta que importa não é como o espaço se chama, e sim se o estudante permanece matriculado e frequentando a turma comum, critério que a norma atual manteve intacto.

A segunda: o financiamento decide. A expansão do AEE após 2008 caminhou junto com o cômputo duplo no Fundeb. Não se trata de afirmar que o recurso explica sozinho a adesão das redes, mas de constatar, com Kassir (2012) e Baptista (2019), que política de inclusão sem financiamento vinculado tende a permanecer no plano da declaração.

A terceira: as brechas sobrevivem. "Preferencialmente" está na Constituição de 1988, na LDB de 1996, no PNE de 2014 e reaparece na redação vigente da política atual. Trata-se do ponto de tensão permanente entre o direito ao sistema educacional inclusivo e as formas de oferta que dele se afastam.

1.1.9 Em síntese

A professora de trinta anos de rede tem razão em desconfiar de nomes novos. Há, porém, uma diferença verificável entre o percurso descrito até aqui e a norma que entrou em vigor em outubro de 2025: pela primeira vez, o acesso ao apoio não depende de o estudante comprovar uma condição, e sim de a escola identificar barreiras. É um deslocamento de responsabilidade, e mudanças desse tipo costumam sobreviver à troca de vocabulário melhor do que as de nomenclatura.

O item 1.2 reconstrói essa norma em detalhe: o que ela instituiu, o que a revisão de dezembro de 2025 alterou e o que permanece de tudo o que se descreveu aqui.

1.2 A ARQUITETURA NORMATIVA DA PNEEI: O QUE FOI INSTITUÍDO, O QUE FOI ALTERADO E O QUE FOI REVOGADO

1.2.1 Uma cena de escola para começar

Segunda-feira, início do ano letivo. A professora do 4º ano recebe, entre seus vinte e oito estudantes, um menino que não se comunica oralmente e que, segundo a mãe, ainda não tem diagnóstico fechado. Na reunião com a coordenação, ouve uma frase que atravessa décadas de escola brasileira: "sem o laudo, não dá para pedir profissional de apoio nem abrir o AEE".

A cena é corriqueira e, desde outubro de 2025, juridicamente insustentável.

Não se trata de transformar o professor em jurista. Trata-se de algo mais modesto e mais urgente: permitir que ele saiba, com segurança, o que a norma vigente assegura ao seu estudante e o que ela exige da sua escola. Sem esse chão comum, o que vem depois, sobre estudo de caso, plano de atendimento, acessibilidade e avaliação, ficaria sem alicerce.

1.2.2 O que havia antes

A PNEEI não surgiu no vazio. Ela se assenta sobre as camadas normativas reconstruídas no item 1.1: a LDB de 1996, que definiu a educação especial como modalidade oferecida preferencialmente na rede regular de ensino (Brasil, 1996); a PNEEPEI, de 2008 (Brasil, 2008a), e o Decreto nº 7.611/2011 (Brasil, 2011a), que firmaram o atendimento educacional especializado como serviço complementar e organizaram o seu financiamento; e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Brasil, 2009a), com estatuto de emenda constitucional, ao lado da Lei Brasileira de Inclusão (Brasil, 2015a), que fixaram o parâmetro do sistema educacional inclusivo.

A elas se soma o interregno aberto pelo Decreto nº 10.502/2020, suspenso pelo Supremo Tribunal Federal e revogado em 2023 (Brasil, 2023), que deixou o terreno normativamente vazio até outubro de 2025. Das camadas anteriores, a única que a PNEEI revoga é o decreto de 2011; as demais permanecem vigentes e continuam a ser lidas em conjunto com o texto novo. A distinção importa para o que vem a seguir: trata-se de substituição de moldura regulamentar, e não de ruptura com a perspectiva inclusiva de 2008, que o próprio Ministério da Educação apresenta como compromisso reafirmado pela nova política.

1.2.3 O Decreto nº 12.686/2025: a instituição da PNEEI

Publicado no Diário Oficial da União de 21 de outubro de 2025, o Decreto nº 12.686/2025 (Brasil, 2025a) instituiu a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, e entrou em vigor na data de sua publicação.

Finalidade e público.

O artigo 1º fixa a finalidade da política: garantir o direito à educação em um sistema educacional inclusivo para estudantes com deficiência, com transtorno do espectro autista (TEA) e com altas habilidades ou superdotação, sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades. A modalidade da educação especial é oferecida de maneira transversal a todos os níveis, etapas e modalidades.

Um dispositivo merece destaque por encerrar disputa antiga na escola: o § 2º do artigo 1º determina que o estudante com TEA seja considerado pessoa com deficiência para os fins da política. Não há, portanto, margem para tratar o autismo como categoria à parte, com direitos reduzidos.

Princípios.

O artigo 2º elenca os princípios da política. Entre eles, a educação como direito universal, público e subjetivo; a promoção da equidade; a diversidade humana como valor a ser reconhecido e promovido; a garantia de acessibilidade e o incentivo ao desenvolvimento de tecnologias; e a consolidação do trabalho intersetorial.

Um princípio é normativamente novo no vocabulário dos decretos educacionais brasileiros: o combate, no contexto educacional, ao capacitismo e à discriminação em todas as suas formas. Nomear o capacitismo em texto regulamentar tem efeito prático, porque ele passa a ser fundamento invocável em projeto político-pedagógico, em regimento escolar e em processo administrativo.

Diretrizes e objetivos.

O artigo 3º relaciona as diretrizes, entre as quais a transversalidade da educação especial desde a educação infantil até o ensino superior, a oferta de tecnologias assistivas e adaptações razoáveis, a adoção de medidas de apoio individualizadas, a oferta do AEE preferencialmente nas escolas comuns da rede regular e a participação da família e dos estudantes na gestão escolar democrática.

O artigo 4º fixa os objetivos e traz dois parágrafos de alto impacto pedagógico: a Base Nacional Comum Curricular e as diretrizes curriculares nacionais de todas as etapas e modalidades da educação básica aplicam-se aos estudantes que são público da educação especial,

o mesmo valendo para as diretrizes da educação profissional e tecnológica e dos cursos superiores.

O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

Não existe "currículo paralelo" para o estudante público da educação especial. O currículo é o mesmo; o que se ajusta são os percursos, os recursos, os suportes e as formas de avaliar. Planejamento que substitui o objeto de conhecimento da turma por atividade de recorte e colagem não é adaptação razoável, e sim redução de direito.

A organização do AEE.

O Capítulo II do decreto organiza o atendimento educacional especializado em cinco seções. O AEE é definido como atividade pedagógica de caráter complementar à escolarização de pessoas com deficiência e TEA, e suplementar à de pessoas com altas habilidades ou superdotação, na linha dos artigos 27 e 28 da LBI.

Quatro dispositivos concentram o que o professor precisa reter:

a) O AEE não substitui a classe comum. O artigo 8º é categórico: a matrícula no AEE não poderá ser substitutiva à matrícula e à frequência na classe comum. Esse dispositivo não foi alterado pela revisão de dezembro de 2025 e permanece como a espinha dorsal da política.

b) O estudo de caso é a porta de entrada. O artigo 11 institui o estudo de caso como metodologia de produção, sistematização e registro de informações e como etapa inicial necessária para identificar o estudante público da educação especial. Compõe-se de quatro etapas: identificação inicial das demandas e barreiras; análise das barreiras e do contexto escolar; identificação das potencialidades e das demandas de apoio; e definição de estratégias e recursos de acessibilidade.

c) Laudo não é condição. O § 7º do artigo 11 determina que a garantia da oferta do AEE não será condicionada à exigência de diagnóstico, laudo, relatório ou qualquer outro documento emitido por profissional de saúde. A avaliação biopsicossocial pode ser usada como documento subsidiário, e não como condição para o atendimento.

d) O plano é obrigatório e pedagógico. O plano derivado do estudo de caso é documento obrigatório, individualizado, de natureza pedagógica e atualização contínua, cuja institucionalização compõe o projeto político-pedagógico da escola.

Dois parágrafos costumam passar despercebidos e resolvem impasses cotidianos. O primeiro determina que a instituição de ensino proveja parecer pedagógico autorizando o uso de dispositivos digitais portáteis como tecnologia assistiva no processo de aprendizagem, comunicação ou socialização, o que retira do professor a decisão solitária diante de regimentos que proíbem celular em sala. O segundo submete a coleta e o compartilhamento de dados

pessoais e sensíveis desses estudantes à Lei Geral de Proteção de Dados (Brasil, 2018), com atenção ao seu artigo 14.

Rede Nacional, apoio da União e governança.

O Capítulo III institui a Reneei (Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva) como instrumento de implementação da política, mediante ação conjunta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com objetivos que incluem expandir a formação continuada em serviço, fortalecer a produção de materiais acessíveis, aperfeiçoar indicadores e monitoramento e difundir conhecimento.

O apoio da União pode ocorrer por repasse via Programa Dinheiro Direto na Escola e Plano de Ações Articuladas, provimento de bolsas, apoio à instituição de observatório da educação especial inclusiva, aquisição e distribuição de materiais didáticos acessíveis no âmbito do PNLD e estímulo ao acesso ao AEE com dupla matrícula assegurada.

1.2.4 O Decreto nº 12.773/2025: a revisão de dezembro

Menos de dois meses depois, o Decreto nº 12.773/2025 (Brasil, 2025b), publicado em 9 de dezembro de 2025, alterou o texto original. A revisão respondeu a manifestações de órgãos e entidades sobre pontos considerados sensíveis, sobretudo quanto ao lugar das instituições especializadas e à liberdade de escolha das famílias.

Compreender o que mudou é indispensável: quem estudou apenas o decreto de outubro está trabalhando com texto superado em pontos decisivos.

De "estejam incluídos" a "tenham o direito a ser incluídos"

A redação original do § 3º do artigo 1º afirmava que a organização do sistema educacional geral deveria assegurar que os estudantes públicos da educação especial *estivessem* incluídos em classes e escolas comuns. A nova redação assegura que esses estudantes *tenham o direito a ser* incluídos.

A alteração é de uma palavra e muda o eixo do dispositivo, que deixa de ser formulado como dever do sistema e passa a ser direito do estudante. E promove disputa de forças em que parte dos analistas entende que a mudança preserva a autonomia da família sem enfraquecer a política; outra parte avalia que a substituição abre espaço para arranjos que a redação anterior fechava. O professor não precisa arbitrar essa controvérsia, mas precisa conhecê-la, porque ela reaparece em toda discussão de matrícula.

A preferência pela rede regular e o lugar das instituições especializadas.

O artigo 3º ganhou dois novos incisos: a oferta de educação especial preferencialmente na rede regular de ensino e o apoio técnico e financeiro pelo Poder Público às instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial. O

artigo 2º também foi acrescido do princípio do respeito à diversidade de estudantes com deficiência e suas especificidades.

Foi ainda incluído o artigo 4º-A, segundo o qual estados, Distrito Federal e municípios organizarão a modalidade em seus sistemas de ensino, podendo fazê-lo por parcerias e convênios com aquelas instituições, nos termos do artigo 58 da LDB.

O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

A recolocação da palavra "preferencialmente" reabre um debate de trinta anos. Mas atenção à articulação dos dispositivos: o artigo 8º, que veda a matrícula no AEE como substitutiva à matrícula e à frequência na classe comum, **não foi alterado**. Convênio com instituição especializada é, portanto, caminho para serviços de apoio, e não meio de transferir a escolarização do estudante para fora da escola comum.

De zero a dezessete anos.

O objetivo de universalizar a matrícula na educação básica dos quatro aos dezessete anos, em classes comuns da rede regular, foi substituído pelo de garantir a educação básica ao público da educação especial de zero a dezessete anos de idade, asseguradas as adaptações razoáveis conforme as necessidades individuais.

A mudança tem duas faces, e é honesto apresentá-las juntas. De um lado, alcança a creche e reconhece a intervenção educacional precoce como direito. De outro, a nova redação não repete a expressão "em classes comuns da rede regular de ensino", presente no texto de outubro.

PAEE e PEI lado a lado.

A revisão passou a mencionar expressamente, ao lado do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE), o Plano Educacional Individualizado (PEI). O resultado do estudo de caso fundamenta ambos, ambos compõem o projeto político-pedagógico e ambos orientam quatro frentes: o trabalho na sala de aula comum, o trabalho no âmbito do AEE, as atividades colaborativas na escola e as ações de articulação intersetorial.

Encerra-se, com isso, a confusão terminológica que fazia redes inteiras discutirem qual sigla adotar. O documento é obrigatório; a nomenclatura acompanha a tradição de cada rede.

Formação: 360 horas e 180 horas.

O artigo 13 passou a exigir do professor que atua no AEE formação inicial que o habilite ao exercício da docência e formação continuada para a educação especial inclusiva com carga horária mínima de trezentas e sessenta horas, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação. Na redação de outubro, a formação específica era tratada como preferencial e fixada em oitenta horas. É a alteração de maior efeito sobre a carreira docente.

Para o profissional de apoio escolar, o artigo 15 passou a exigir formação inicial de nível médio, no mínimo, e formação continuada de, no mínimo, cento e oitenta horas, também mais que o dobro do patamar anterior.

O artigo 14 foi ajustado em dois pontos: o profissional de apoio atua em consonância com o PAEE e com o PEI, e sua oferta será avaliada pelo estudo de caso, independente de diagnóstico, laudo, relatório ou documento de profissional de saúde.

O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

A oferta do profissional de apoio deixa de ser resposta a um pedido da família com laudo em mãos e passa a ser conclusão de um procedimento pedagógico conduzido pela escola. Quem faz o estudo de caso decide, portanto, sobre a alocação de um recurso humano, responsabilidade que exige registro cuidadoso e participação da família.

O Fundeb no texto.

Foi acrescentado o artigo 19-A, que assegura a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, nos termos da Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020b). A menção explícita ao Fundeb desloca a política do terreno da declaração de intenções para o do financiamento vinculado.

1.2.5 A Portaria MEC nº 421/2026 e a Reneei

Em 18 de maio de 2026, o Ministério da Educação publicou a Portaria nº 421/2026 (Brasil, 2026o), que regulamenta o Decreto nº 12.686/2025, dispõe sobre a PNEEI e estrutura a governança da Reneei, estabelecendo competências e formas de composição de seus eixos estruturantes, e reafirmando o caráter transversal da educação especial inclusiva. A portaria foi posteriormente alterada pela Portaria MEC nº 550, de 18 de junho de 2026 (Brasil, 2026p).

Na mesma ocasião, o Ministério abriu a adesão voluntária das redes estaduais, municipais e distrital à política.

Para o professor, a portaria importa por uma razão específica: é dela que dependem os fluxos de formação continuada que darão concretude às trezentas e sessenta horas exigidas pelo artigo 13. Norma que cria exigência de formação sem oferta correspondente transfere ao docente um custo que não lhe cabe.

1.2.6 O que foi revogado

A PNEEI revogou expressamente o Decreto nº 7.611/2011. Permanecem integralmente vigentes a LDB, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a LBI e a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva de 2008,

esta última na condição de documento orientador cujo compromisso a nova política declara reafirmar.

O quadro normativo de referência do professor, em agosto de 2026, é portanto o seguinte: LDB (1996), Convenção da ONU (2009), LBI (2015), Decreto nº 12.686/2025 na redação dada pelo Decreto nº 12.773/2025, e Portaria MEC nº 421/2026 na redação dada pela Portaria MEC nº 550/2026.

1.2.7 Cinco deslocamentos que chegam à sala de aula

O primeiro deslocamento vai do diagnóstico para a barreira. O direito ao apoio não nasce do laudo, e sim da identificação pedagógica de barreiras. Muda também quem decide: a avaliação sai do consultório e passa para a escola.

O segundo vai do atendimento para o planejamento. O centro da política deixa de ser a sala de recursos e passa a ser o documento que articula sala comum, AEE, trabalho colaborativo e intersetorialidade.

O terceiro vai do professor especialista para a escola inteira. O plano orienta o trabalho na sala de aula comum, e o professor regente deixa de ser destinatário passivo de orientações para tornar-se corresponsável pela sua construção.

O quarto vai da boa vontade para a formação exigível. Trezentas e sessenta horas para o professor do AEE e cento e oitenta para o profissional de apoio criam um padrão verificável, com efeitos sobre concursos, atribuição de aulas e planos de carreira.

O quinto vai da norma isolada para a rede. Reneei, adesão das redes, Fundeb, PDDE e PAR compõem uma engrenagem de financiamento e monitoramento, e é o financiamento vinculado que torna a política cobrável.

1.2.8 Em síntese

A professora do 4º ano da cena inicial não precisa aguardar laudo algum. Precisa, sim, que a escola instaure o estudo de caso, identifique barreiras, defina estratégias e registre tudo em documento individualizado que oriente o seu planejamento e o do AEE. É um procedimento pedagógico, conduzido por educadores, com participação da família e do estudante.

Nada disso é automático. A distância entre o texto normativo e a escola real é preenchida por formação, financiamento e disposição institucional, e é sobre esse preenchimento que tratam os capítulos seguintes. Mas o ponto de partida está firmado: em 2026, exigir laudo para garantir apoio descumpra a norma.

Convém reter, por fim, que essa distância não é anomalia brasileira nem prova de que a norma tenha falhado. Ela é a condição ordinária de qualquer prescrição sobre a escola, e

reconhecê-la é o que permite trabalhar sobre ela. A pergunta útil, para quem segue para os próximos capítulos, não é se o decreto será cumprido, e sim que apropriações ele já está produzindo na rede de cada leitor, e o que, nessas apropriações, se aproxima ou se afasta do que o texto assegura (Carvalho, 2001).

QUESTÕES PARA FORMAÇÃO CONTINUADA

1. Identifique, na trajetória da sua escola, em que momento as classes especiais foram extintas. O que as substituiu, concretamente?
2. A expressão "preferencialmente na rede regular" aparece desde 1988. Em sua rede, ela tem sido lida como garantia ou como exceção?
3. Compare os dados do Censo Escolar da sua rede em 2008 e no ano mais recente disponível. A curva local acompanhou a nacional?
4. Compare o paradigma da integração e o da inclusão a partir de uma situação concreta que você tenha vivido em sala de aula.
5. Levante, no regimento e no projeto político-pedagógico da sua escola, os trechos que ainda condicionam apoio ou AEE à apresentação de laudo. Que redação os substituiria?
6. Quem conduz o estudo de caso na sua unidade? Há registro escrito das quatro etapas previstas no artigo 11?
7. A alteração do § 3º do artigo 1º, de "estejam incluídos" para "tenham o direito a ser incluídos", fortalece ou fragiliza a inclusão escolar? Sustente sua posição a partir do artigo 8º.
8. Considerando as trezentas e sessenta horas exigidas do professor do AEE, quais ofertas de formação existem hoje na sua rede? Quem as financia?
9. De que maneira o plano individualizado do seu estudante altera concretamente o seu planejamento semanal?
10. Levante os nomes que a sala de recursos, ou o serviço equivalente, já teve na sua escola, com as datas de cada mudança. Em seguida, verifique o que mudou no procedimento de encaminhamento a cada troca de nome. O que a comparação entre as duas séries sugere sobre a relação entre norma e prática na sua rede?