

CAPÍTULO 05 - A ESCOLA E A REDE: GOVERNANÇA, FINANCIAMENTO E INSTITUIÇÕES CONVENIADAS

DOI: <https://doi.org/10.58871/214.C05>

Elisângela de Fátima Nascimento Pereira Monroe⁸

5.1 A REDE NACIONAL, A GOVERNANÇA E O FINANCIAMENTO

5.1.1 "Isso depende da secretaria"

A escola precisa de dois notebooks com leitor de tela, de material ampliado e de formação para a professora que assumiu a sala de recursos. A diretora encaminha o pedido à secretaria e recebe a resposta habitual: não há previsão orçamentária no momento.

Ali a conversa costuma terminar, porque ninguém na escola sabe responder a três perguntas: a rede aderiu à política? Que recursos federais estão disponíveis para essa demanda? Onde consta o registro do pedido?

Este item trata da engrenagem que sustenta a PNEEI. Não é a parte mais próxima da sala de aula, mas é o que permite ao professor sair da queixa difusa e chegar à pergunta que produz efeito.

5.1.2 A Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva

O Capítulo III do Decreto nº 12.686/2025 institui a Reneei como instrumento de implementação da política, mediante ação conjunta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Entre seus objetivos estão expandir a formação continuada em serviço dos profissionais da educação, fortalecer a produção e a distribuição de materiais e recursos acessíveis, aperfeiçoar indicadores e mecanismos de monitoramento e difundir conhecimento sobre educação especial inclusiva. O decreto prevê ainda o reconhecimento de experiências desenvolvidas pelas redes.

A adesão dos entes é voluntária, o que tem consequência direta: parte do que a política oferece depende de um ato administrativo que a escola não pratica e sobre o qual, em geral, não é informada.

⁸ Pedagoga, especialista em Educação Especial e Inclusiva. Professora de atendimento educacional especializado em São Luís e Paço do Lumiar, coordena o Espaço Luminense para Práticas de Altas Habilidades e Superdotação. E-mail: monreopn.elisangelamonroe@gmail.com

5.1.3 A regulamentação de 2026

A Portaria MEC nº 421, de 15 de maio de 2026, regulamenta o decreto, dispõe sobre a política e estrutura a governança da Reneei, estabelecendo competências e formas de composição de seus eixos estruturantes. A portaria foi alterada pela Portaria MEC nº 550, de 18 de junho de 2026.

Para o professor, o interesse da portaria é específico e concentrado: é dela que dependem os fluxos de formação continuada que darão concretude às trezentas e sessenta horas exigidas do professor do AEE e às cento e oitenta do profissional de apoio. É na regulamentação, e não no decreto, que essa oferta se organiza.

5.1.4 Quem faz o quê

O decreto opera dentro do regime de colaboração previsto na Constituição. Em linhas gerais:

A União formula a política, apoia técnica e financeiramente os demais entes, produz e distribui materiais no âmbito do PNLD, provê bolsas de formação, mantém instrumentos de monitoramento e coordena a Reneei.

Estados e Distrito Federal organizam a modalidade em seus sistemas, ofertam a educação básica de sua competência, estruturam a formação continuada e apoiam tecnicamente os municípios.

Os municípios respondem pela educação infantil e pelo ensino fundamental, organizam as salas de recursos, contratam professores do AEE e profissionais de apoio e executam os recursos que chegam à escola.

A escola identifica, planeja, oferta e registra, e é o registro que alimenta todo o resto.

O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

A cadeia funciona de baixo para cima. Demanda não registrada no plano do estudante não chega à secretaria; demanda não consolidada pela secretaria não aparece no Censo nem no PAR; o que não aparece no PAR não é financiado. Quando o professor registra corretamente uma barreira e o recurso necessário, ele está alimentando o único dado que faz a engrenagem girar.

5.1.5 O apoio da União

O artigo 19 relaciona as formas de apoio, e vale conhecê-las nominalmente, porque são elas que se pedem:

Programa Dinheiro Direto na Escola. Recurso que chega à unidade executora e admite aquisição de materiais e recursos de acessibilidade. É a via mais rápida para demandas de menor porte.

Plano de Ações Articuladas. Instrumento de planejamento plurianual da rede, adequado a demandas estruturais como obras de acessibilidade, aquisição de equipamentos e formação em escala.

Bolsas de formação, para os programas de formação continuada.

Materiais didáticos e paradidáticos acessíveis, no âmbito do PNLD.

Apoio à instituição de observatório da educação especial inclusiva e a instrumentos de monitoramento.

Estímulo ao acesso ao AEE, com a dupla matrícula assegurada.

5.1.6 O Fundeb

O Decreto nº 12.773/2025 acrescentou o artigo 19-A, que assegura a distribuição dos recursos do Fundeb nos termos da Lei nº 14.113/2020.

A inclusão do dispositivo tem peso simbólico e prático. Simbólico, porque desloca a política do terreno da declaração de intenções; prático, porque o cômputo duplo da matrícula, que soma classe comum e AEE, é o mecanismo que financia a manutenção do modelo inclusivo desde 2008.

Daí a advertência do item 3.1: matrícula no AEE declarada sem atendimento efetivo é irregularidade com repercussão financeira; atendimento efetivo não declarado é recurso que a rede deixa de receber e custeia sozinha.

5.1.7 Monitoramento

Três instrumentos concentram o acompanhamento da política:

O Censo Escolar, que produz o retrato nacional das matrículas, dos recursos de acessibilidade e dos profissionais.

Os indicadores e o observatório previstos entre os objetivos da Reneei e as formas de apoio da União.

O monitoramento do acesso à escola pelos beneficiários do benefício de prestação continuada em idade de escolarização obrigatória, previsto no artigo 21, em articulação com os ministérios responsáveis pela saúde, pelo desenvolvimento e assistência social e pelos direitos humanos.

Este último merece nota, e os números explicam por quê. O Programa BPC na Escola, criado em 2007, realiza o pareamento entre o cadastro dos beneficiários e o Censo Escolar. No

primeiro levantamento, em 2008, identificou-se que 71% dos beneficiários com deficiência de zero a dezoito anos estavam fora da escola (Brasil, 2011b). No pareamento de 2021, o quadro havia se invertido: dos 500.670 beneficiários nessa faixa etária, 350.791 tinham registro de matrícula e 149.879, cerca de 30%, permaneciam fora.

O cruzamento de bases é o que permite localizar esses estudantes, e a busca ativa que dele decorre chega à escola em forma de matrícula, não de estatística. Angelucci (2024) demonstra, a partir da leitura de centenas de questionários aplicados em um município paulista, que a potência do programa está menos no dado e mais na indução de ações intersetoriais que ele provoca.

O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

O artigo 21 do decreto atribui ao monitoramento do acesso escolar dos beneficiários do BPC um papel relevante na política, mas o instrumento que produz esse monitoramento vinha operando com atraso: o pareamento de 2021 foi, por vários anos, o mais recente divulgado. Vale conferir a situação atualizada antes de citar números, e vale registrar que quase 150 mil crianças e adolescentes com deficiência, de famílias de baixa renda, estavam fora da escola no último dado consolidado. É a maior distância entre a norma e a realidade que este livro tem a apontar.

5.1.8 Quatro movimentos ao alcance da escola

Primeiro: verificar a adesão. Descobrir se a rede aderiu à política e a que programas. A informação é pública e costuma estar disponível na secretaria; conhecê-la muda o teor do pedido.

Segundo: registrar a demanda no lugar certo. A demanda de recurso nasce no plano do estudante, é consolidada pela escola e encaminhada formalmente à secretaria, com protocolo. Pedido verbal em reunião não deixa rastro e não entra em planejamento orçamentário.

Terceiro: acompanhar a execução do PDDE. O conselho escolar delibera sobre a aplicação dos recursos que chegam à unidade. Professor que participa dessa deliberação com demandas de acessibilidade documentadas obtém mais do que o que apenas as menciona na sala dos professores.

Quarto: incorporar os Cadernos Pedagógicos ao plano de formação. É a providência de menor custo e de efeito mais imediato, porque os catorze volumes são gratuitos, oficiais e organizados por tema.

5.1.9 Em síntese

Este item começou com uma diretora ouvindo que não há previsão orçamentária. A resposta pode ser verdadeira. Mas ela só pode ser verificada, e eventualmente contestada, por

quem sabe que existem PDDE, PAR, dupla matrícula e programas de formação, e por quem tem protocolo do pedido.

Financiamento é o assunto que o professor mais evita e o que mais determina o que chega à sua sala. A política de 2025 nomeou as fontes; conhecê-las é parte do trabalho.

5.2 CENTROS DE AEE E INSTITUIÇÕES CONVENIADAS: O QUE A POLÍTICA PERMITE E O QUE VEDA

5.2.1 A conversa que a família ouve

Uma mãe é chamada à escola no fim do primeiro bimestre. A coordenação diz, com cuidado e sem hostilidade, que o filho "poderia se desenvolver melhor" em uma instituição especializada do município, onde há profissionais formados, turmas pequenas e atendimento diário. Menciona que a rede tem convênio e que a mudança seria simples.

A mãe sai da reunião confusa. Ninguém a proibiu de nada; ao contrário, ofereceram algo que soa melhor do que o que ela tem. Ela não sabe que o que lhe foi apresentado como escolha entre dois serviços equivalentes é, do ponto de vista jurídico, escolha entre uma matrícula devida e um atendimento complementar.

Este é o item mais delicado do livro. Ele trata do ponto em que a política de 2025 foi mais disputada, foi alterada em dezembro e continua sendo objeto de leituras opostas. Por isso, apresenta as posições em confronto antes de indicar o que, nelas, não está em disputa.

5.2.2 Por que este é o ponto mais tenso

A controvérsia não nasceu em 2025. Ela organizou o debate da educação especial brasileira nos últimos quinze anos e teve seu episódio mais agudo no Decreto nº 10.502/2020, que previa a escolarização em classes e escolas especializadas, foi suspenso pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.590 e revogado em 2023.

Quando o Decreto nº 12.686/2025 foi publicado em outubro, entidades e setores ligados às instituições especializadas manifestaram preocupação com o espaço que lhes restaria. O Decreto nº 12.773/2025, publicado menos de dois meses depois, respondeu a essas manifestações e alterou dispositivos diretamente relacionados ao tema.

5.2.3 O que o texto vigente diz

Quatro dispositivos precisam ser lidos em conjunto.

Artigo 9º. O AEE é ofertado, em caráter excepcional, em Centro de Atendimento Educacional Especializado da rede pública ou em instituição comunitária, confessional ou filantrópica sem fins lucrativos conveniada com o poder público.

Artigo 3º, incisos IX e X (incluídos em dezembro de 2025). Oferta de educação especial preferencialmente na rede regular de ensino; e apoio técnico e financeiro pelo poder público às instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em educação especial.

Artigo 4º-A (incluído em dezembro de 2025). Estados, Distrito Federal e municípios organizarão a modalidade em seus sistemas de ensino, podendo fazê-lo por meio de parcerias e convênios com essas instituições, nos termos do artigo 58 da LDB.

Artigo 8º (inalterado nas duas versões). A matrícula no AEE não poderá ser substitutiva à matrícula e à frequência na classe comum.

5.2.4 O que o convênio pode e o que não pode

O convênio autoriza

O convênio não autoriza

Ofertar AEE em caráter excepcional, quando não houver oferta na escola comum

Substituir a matrícula na classe comum

Prestar apoio técnico às redes

Substituir a frequência na classe comum

Produzir e disponibilizar recursos e materiais acessíveis

Assumir a escolarização e a certificação da etapa

Oferecer formação a profissionais da educação

Elaborar sozinha o plano do estudante

Atender estudantes em municípios sem sala de recursos

Ser apresentada à família como alternativa à escola comum

Receber apoio técnico e financeiro do poder público

Receber recurso público para escolarização substitutiva

5.2.5 As duas leituras em confronto

Cabe ao leitor conhecer as duas, porque ambas circulam em formações, pareceres e decisões de rede.

A leitura crítica da revisão de dezembro. Sustenta que a reintrodução da palavra "preferencialmente" no artigo 3º, o apoio expresso às instituições privadas e a autorização de parcerias no artigo 4º-A reabrem, na prática, o caminho para circuitos paralelos de escolarização. Argumenta que a mudança do § 3º do artigo 1º, que deixou de assegurar que os estudantes

estejam incluídos para assegurar que tenham o direito a ser incluídos, desloca a obrigação do sistema para a esfera da escolha individual, e que a supressão da expressão "em classes comuns da rede regular" no objetivo relativo à educação básica enfraquece a garantia. Invoca a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que veda a exclusão do sistema educacional geral sob alegação de deficiência.

A leitura favorável à revisão. Sustenta que nada no texto autoriza escolarização substitutiva, e que os dispositivos incluídos apenas explicitam o que a LDB já previa desde 1996 no artigo 58 e o que o próprio Decreto nº 7.611/2011 admitia quanto ao apoio técnico e financeiro a instituições sem fins lucrativos. Argumenta que essas instituições acumularam décadas de expertise em áreas específicas, que muitos municípios não dispõem de estrutura própria e que o reconhecimento da liberdade de escolha das famílias não equivale a segregação.

O que não está em disputa. Nenhuma das duas leituras afirma que o artigo 8º foi revogado, porque não foi. Nenhuma das duas afirma que a Convenção deixou de ter estatuto de emenda constitucional, porque não deixou. E nenhuma das duas sustenta que uma instituição conveniada possa certificar a conclusão de etapa da educação básica de estudante que não está matriculado e frequente na escola comum.

Para o professor, é nesse terreno indisputado que a decisão do cotidiano se resolve, e ele é suficiente para a quase totalidade dos casos concretos.

5.2.6 O papel legítimo das instituições especializadas

Reconhecer o limite não é negar a função. Instituições especializadas cumprem, na educação brasileira, papéis que a política vigente respalda:

- oferta de AEE onde a rede ainda não a organizou, em caráter excepcional;
- produção de recursos e materiais acessíveis, em especial nas áreas de deficiência visual e de comunicação alternativa;
- formação de professores e de profissionais de apoio;
- assessoria técnica a secretarias e escolas;
- atendimentos em saúde e assistência, no âmbito da articulação intersetorial.

Nenhuma dessas funções depende de retirar o estudante da escola comum. Todas se fortalecem quando a articulação com ela é formalizada.

5.2.7 O que a escola comum não pode delegar

Quando o estudante recebe atendimento em Centro de AEE ou em instituição conveniada, três responsabilidades permanecem integralmente da escola comum:

O plano individualizado. É documento da escola, elaborado a partir do estudo de caso conduzido por ela, com participação da instituição, e nunca substituído por relatório externo.

A articulação. Fluxo definido de troca de informações, com periodicidade, responsável nomeado e registro. Sem isso, o estudante tem dois serviços que não se comunicam.

A escolarização. Currículo, avaliação, frequência, progressão e certificação são da escola. O atendimento externo complementa; não escolariza.

O QUE ISSO SIGNIFICA NA PRÁTICA

Um indicador direto de que a delegação foi indevida: o professor regente não sabe dizer o que é trabalhado no atendimento externo, e a instituição não sabe dizer o que está sendo trabalhado na sala de aula. Quando isso ocorre, o que existe são dois circuitos paralelos, arranjo que a política pretende justamente evitar.

5.2.8 Três perguntas que a família faz

"Ele não estaria melhor lá?" A pergunta é legítima e merece resposta honesta: o atendimento especializado pode, de fato, oferecer recursos que a escola ainda não tem. O que ele não oferece é a etapa da educação básica, o convívio com a turma e a certificação. A resposta correta é garantir os dois, com matrícula e frequência na escola comum e AEE onde ele estiver disponível.

"A escola disse que não tem estrutura." Ausência de estrutura é barreira institucional a registrar e encaminhar, não fundamento para transferência. É também informação que a família pode levar à secretaria, ao conselho de educação, à Defensoria ou ao Ministério Público.

"Sou eu que decido, não sou?" A família decide muitas coisas sobre a educação dos filhos. Não decide dispensar a matrícula e a frequência na educação básica, que são obrigatórias para todas as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos e cuja garantia, no caso de estudantes com deficiência, não pode ser afastada em razão da deficiência.

5.2.9 Em síntese

A conversa da abertura deste item acontece todos os anos, em milhares de escolas, quase sempre sem intenção de excluir ninguém. Ela nasce de uma ideia antiga, sincera e equivocada, a de que existe um lugar mais adequado para aquele estudante do que a sala em que estão os colegas da idade dele.

A política de 2025 deixou o debate sobre as instituições especializadas mais complexo do que estava em outubro, e este item não pretende encerrá-lo. Pretende delimitar o que, no meio da controvérsia, permanece firme: a matrícula e a frequência na classe comum não são objeto de escolha entre serviços. Onde ocorre o atendimento, quem o presta e com que

convênio são questões de organização de apoio, e apoio se soma à escola comum, nunca a substitui.

QUESTÕES PARA FORMAÇÃO CONTINUADA

1. Sua rede aderiu à PNEEI? Que serviços ou recursos passaram a existir depois da adesão?
2. Quando sua escola solicitou pela última vez um recurso de acessibilidade, houve protocolo? Qual foi a resposta formal?
3. O conselho escolar da sua unidade já destinou recursos do PDDE a acessibilidade? Com base em que demandas documentadas?
4. Há estudantes beneficiários do BPC em idade escolar na sua comunidade que não estão matriculados? Como sua escola participa da busca ativa?
5. Sua rede mantém convênio com instituições especializadas? Para quais serviços, especificamente?
6. Há estudantes da sua escola atendidos em instituição conveniada? Existe fluxo formal de troca de informações?
7. Você já presenciou uma conversa semelhante à da abertura deste item? Como ela foi conduzida?
8. Leia as duas posições do item 5.2.5 e formule a sua, indicando os dispositivos em que se apoia.