NOTA TÉCNICA 002/2025



POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA
DECRETO Nº 12.686/2025





ANEC
Associação Nacional de Educação Católica do Brasil

EDUCAÇÃO BÁSICA

DIRETORIA NACIONAL

Ir. Iraní Rupolo – Diretora-Presidente
Pe. Charles Lamartine – 1º Vice-Presidente
Pe. Geraldo Adair Da Silva – Diretor 1º Secretário
Ir. Marisa Oliveira De Aquino – Diretora 2º Secretária
Ir. Marli Araújo da Silva – Diretora 1ª Tesoureira
Ir. Carolina Mureb Santos – Diretora 2ª Tesoureira

SECRETÁRIO-EXECUTIVO
Guinartt Diniz | secreterarioexecutivo@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE MANTENEDORAS
Fabiana Deflon | mantenedoras@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE ENSINO SUPERIOR
Gregory Rial | ensinosuperior@anec.org.br

GERENTE DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
Meily Cassemiro | educacaobasica@anec.org.br

GERENTE DE COMUNICAÇÃO E MARKETING
Anna Catarina Fonseca | gerenciacomunicacao@anec.org.br

ISBN nº 978-85-99725-79-5

NOTA TÉCNICA SOBRE A
POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA
DECRETO Nº 12.686/2025

A recente instituição da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva, por meio do Decreto nº 12.686/2025, representa um momento decisivo e juridicamente sólido para o Brasil. Este marco legal, que reafirma os princípios da Constituição de 1988 e da Lei Brasileira de Inclusão (LBI), consolida a Educação Especial Inclusiva como uma política de Estado inegociável. No entanto, o desafio crucial reside em como transformar essa solidez legal em uma realidade de excelência e sustentabilidade em cada comunidade escolar do país. É nesse ponto que a Associação Nacional de Educação Católica (ANEC), com sua profunda Pesquisa de Indicadores (disponível em: Relatório Pesquisa de indicadores de Educação Inclusiva nas instituições associadas à ANEC - ANEC), se torna uma voz indispensável.

A análise da ANEC eleva a discussão do plano legal para o plano ético e humanista: para as escolas católicas, a inclusão não é mera adaptação à regra, mas sim um imperativo de dignidade humana. Essa convergência entre o alicerce jurídico e o compromisso ético demonstra que o debate não está mais no "se" incluir, mas no "como" implementar a inclusão com qualidade.

I - A necessidade de superar a burocracia na prática pedagógica

O Decreto acerta ao fortalecer a formação docente, exigindo uma carga horária mínima de 80 horas para o professor de AEE, e ao instituir o Estudo de Caso e o PAEE (Plano de Atendimento Educacional Especializado). Essas são medidas que, se bem aplicadas, podem qualificar o atendimento individualizado, o que está em pleno alinhamento com a LBI e a visão humanista da ANEC.

Contudo, a realidade é mais complexa. A pesquisa da ANEC revela uma lacuna crítica entre a intenção legal e a capacidade operacional das escolas. Mais de 82% das instituições associadas relatam dificuldade na adaptação de materiais

didáticos e avaliações, e quase 78,3% enfrentam o desafio da contratação de profissionais especializados. O problema não é apenas cumprir a meta de 80 horas de formação, mas garantir que esta formação seja contínua, multidisciplinar e focada na especialização prática – aquela que ensina a flexibilizar o currículo e a lidar com o alto número de estudantes neurodivergentes por turma (82% das escolas), um fator que, hoje, compromete a personalização e a atenção individualizada.

II - O clamor por corresponsabilidade e o nó financeiro

A fragilidade mais aguda do sistema reside, todavia, na esfera política e administrativa. Enquanto o Decreto nº 12.686/2025 corretamente prevê mecanismos de governança e cooperação federativa (Art. 16), a ANEC lança um clamor assertivo e analítico aos gestores públicos: a inclusão está se tornando financeiramente insustentável. Ao revelar que 64% das escolas católicas investem mais de R$ 2.000,00 por estudante neurodivergente incluído, por mês, sem o devido apoio financeiro e técnico do Estado, a ANEC expõe a grande falha do sistema.

A Associação Nacional de Educação Católica atua como parceira complementar ao Estado, mas essa complementariedade não pode significar a transferência do ônus financeiro e administrativo total para as instituições sem fins lucrativos. O direito constitucional à educação deve ser garantido por meios reais.

III - O caminho para a sustentabilidade e a qualidade

Para que o Decreto nº 12.686/2025 se torne, de fato, um instrumento de transformação e não apenas uma norma de difícil cumprimento, é imperativo que os gestores públicos acolham as seguintes diretrizes:

1. Cofinanciamento e apoio real: a Rede Nacional de Educação Inclusiva (Art. 16) deve ser urgentemente transformada em um mecanismo de cofinanciamento e apoio técnico-pedagógico que se estenda às instituições parceiras. É um ato de reconhecimento político e ético garantir recursos para a contratação de profissionais de apoio e a aquisição de tecnologia assistiva, indo além das diretrizes e chegando à garantia de recursos.

2. Formação focada na prática especializada: os programas de formação continuada (Art. 13 e 15) devem ser reformulados para priorizar a especialização prática e dinâmica, com foco nas necessidades concretas dos ambientes educativos das escolas, superando a lacuna de adaptação curricular.
3. Modulação de turmas: é essencial que se estabeleçam diretrizes para a modulação do número de estudantes com necessidade de apoio por turma, garantindo que a presença do profissional não resulte apenas em custódia, mas em atenção individualizada de qualidade.

A seguir, apresenta-se uma análise que identifica os pontos de convergência entre o Decreto nº 12.686/2025, a LBI e a visão humanista da ANEC, ao mesmo tempo que aponta pontos de atenção cruciais, com indicações de melhoria que visam garantir a efetiva qualidade, sustentabilidade e equidade do sistema.

Convergências Humanistas (foco em direitos, dignidade e equidade)

Estas convergências são centradas na garantia dos direitos fundamentais dos estudantes, na valorização da diversidade e no combate à discriminação:

Artigo(s)	Princípio Humanista	Descrição e Reconhecimento
Art. 1º e Art. 2º, I	**Direito Subjetivo à Educação**	O Decreto consolida a educação inclusiva como um direito universal, público e subjetivo, assegurando o acesso em um sistema educacional inclusivo. A ANEC afirma que isso está em "plena consonância" com a Constituição Federal e a Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD).

Artigo(s)	Princípio Humanista	Descrição e Reconhecimento
Art. 2º, II e III	**Equidade e Não Discriminação**	Reafirmação da igualdade de oportunidades e da promoção da equidade como princípios basilares da Política.
Art. 2º, IV e V	**Valorização da Diversidade e Antidiscriminação**	Reconhece a diversidade humana como valor e estabelece o combate ao capacitismo e à discriminação em todas as suas formas no contexto educacional.
Art. 1º, § 2º	**Ampliação do público-alvo**	A inclusão de estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) como público da política, reconhecendo a relevância pedagógica dessa ampliação.
Art. 14, II	**Respeito e Privacidade**	No detalhamento das funções do profissional de apoio escolar, o texto exige a atuação na higiene e alimentação com respeito ao corpo e à privacidade, ao tempo e às escolhas dos estudantes, refletindo uma visão humanizada do cuidado.
Art. 4º, V, b	**Protagonismo e Autodefensores**	Fomento ao protagonismo e à participação dos próprios estudantes (público da Educação Especial) na

Artigo(s)	Princípio Humanista	Descrição e Reconhecimento
		formulação, monitoramento e avaliação da política, inclusive por meio do movimento de autodefensores.

Convergências Estratégicas (foco na metodologia e estrutura inclusiva)

Estas convergências estão relacionadas à estrutura pedagógica, ao modelo de identificação de necessidades e à organização do sistema para garantir a inclusão efetiva:

Artigo(s)	Foco Estratégico	Descrição e Reconhecimento
Art. 1º, § 1º e Art. 3º, IV	**Transversalidade e Escola Comum**	Reforço da centralidade da escola comum como o *locus* privilegiado da inclusão, com a modalidade da educação especial sendo oferecida de forma transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, o que é coerente com o princípio da não segregação.
Art. 3º, VII e Art. 8º	**Oferta Prioritária do AEE**	A oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE) ser preferencialmente nas escolas comuns e a matrícula no AEE não ser substitutiva à classe comum. Esta é uma lógica pedagógica que

Artigo(s)	Foco Estratégico	Descrição e Reconhecimento
		encontra pleno apoio na ANEC, pois reafirma a centralidade da inclusão.
Art. 6º e Art. 11	**Modelo Social e Estudo de Caso**	Os objetivos do AEE e a metodologia do Estudo de Caso centram-se na eliminação de barreiras e na análise do contexto escolar, deslocando o foco para o modelo social da deficiência (foco nas barreiras e não apenas no indivíduo).
Art. 11, § 7º	**Desvinculação do Diagnóstico**	A garantia do AEE não ser condicionada à exigência de diagnóstico, laudo ou relatório emitido por profissional de saúde. Embora a ANEC aponte um risco operacional, o dispositivo é estrategicamente importante para desburocratizar o acesso imediato aos apoios pedagógicos.
Art. 12, *Caput*	**Individualização Pedagógica**	Institucionalização do Plano de Atendimento Educacional Especializado (PAEE) como documento obrigatório e individualizado de natureza pedagógica, reforçando a

Artigo(s)	Foco Estratégico	Descrição e Reconhecimento
		necessidade de planejamento específico e contínuo.
Art. 3º, V, VI e Art. 4º, I, e	**Adaptações Razoáveis e Apoio Individualizado**	Inclusão de adaptações razoáveis e medidas de apoio individualizadas e efetivas como diretrizes e objetivos para maximizar o desenvolvimento acadêmico e social dos estudantes.
Art. 2º, VII e Art. 21	**Articulação Intersetorial**	Consolidação do trabalho intersetorial (educação, saúde, assistência social, direitos humanos) como estratégia essencial para a atenção integral e monitoramento dos estudantes.
Art. 17 (Rede Nacional)	**Desenvolvimento e Monitoramento**	Instituição da Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva para fortalecer a formação, aperfeiçoar indicadores e produzir/difundir conhecimento sobre a prática inclusiva.

Pontos de atenção e indicações de melhoria estratégica

Apesar da excelência legal, o Decreto apresenta lacunas que, confrontadas com a realidade financeira e pedagógica das escolas revelada pela ANEC, exigem aprimoramentos para garantir a qualidade e a sustentabilidade da política.

Este é um detalhamento das principais sugestões de adequação e alteração do texto do Decreto nº 12.686/2025, conforme a análise técnica da Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC).

As propostas visam corrigir as assimetrias financeiras e operacionais e garantir a equidade no regime de colaboração, que são os pontos críticos identificados no parecer.

I. Adequações Jurídicas e Estratégicas sobre o Regime de Colaboração e Parceria

O Decreto falha ao restringir o apoio financeiro e a possibilidade de convênios apenas a "instituições especializadas", excluindo as escolas regulares (comunitárias e confessionais) que promovem a inclusão.

1. Alteração do Art. 3º (Diretrizes)

Objeto de alteração: o inciso IX, que atualmente silencia sobre o papel das escolas regulares inclusivas.

Artigo atual (Essência)	Proposta de nova redação (Sugestão ANEC)
Art. 3º, Inciso IX: Participação da família e dos estudantes, no âmbito da gestão escolar democrática.	**Art. 3º, Inciso (adicional):** Colaboração e apoio técnico e **financeiro** do Poder Público às instituições privadas sem fins lucrativos que operam em regime de colaboração, incluindo as **escolas comunitárias e confessionais que ofertam a Educação Básica inclusiva.**

2. Alteração do Art. 4º-A (Convênios e Parcerias)

Objeto de alteração: a limitação de parcerias e convênios apenas às "instituições especializadas".

Artigo atual (crítica)	Proposta de nova redação (Sugestão ANEC)
Art. 4º-A: Estados, DF e Municípios organizarão a educação especial inclusive por meio de convênios com "instituições especializadas" sem fins lucrativos.	**Art. 4º-A:** Estados, DF e Municípios organizarão a educação especial inclusive por meio de convênios com instituições privadas sem fins lucrativos, **abrangendo tanto as instituições especializadas quanto as escolas comunitárias e confessionais que comprovadamente ofertam educação regular com práticas inclusivas.**

3. Alteração do Art. 9º (AEE em Centros Conveniados)

Objeto de alteração: a ausência de clareza sobre critérios financeiros e operacionais dos convênios.

Artigo atual (Parágrafo Único)	Proposta de complementação (Sugestão ANEC)
Parágrafo único: Os Centros... deverão atender aos requisitos estabelecidos pelo Conselho de Educação...	**Adicionar § 2º ao Art. 9º:** O Poder Público, ao firmar os convênios, deverá estabelecer **critérios transparentes de financiamento** que cubram os custos operacionais do AEE, em conformidade com o princípio da equidade e sustentabilidade da instituição conveniada.

II. Adequações de Financiamento e Sustentabilidade Equitativa

O ponto mais crítico é a ausência de instrumentos financeiros que permitam às escolas não-públicas cumprir as obrigações de alto custo (AEE, profissional de apoio, acessibilidade).

4. Alteração do Art. 19 (Apoio da União)

Objeto de alteração: a limitação do apoio da União (PDDE, PAR, bolsas) exclusivamente às redes públicas, o que gera o desequilíbrio entre as redes.

Artigo atual (Essência)	Proposta de nova redação (Sugestão ANEC)
Art. 19, *Caput*: O apoio da União... será realizado... e poderá ocorrer por meio das seguintes ações: *(listando ações que, na prática, se limitam às redes públicas)*	**Art. 19, *Caput***: O apoio da União para a implementação da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva será realizado em regime de colaboração, **abrangendo as redes públicas e as instituições privadas sem fins lucrativos,** e poderá ocorrer por meio das seguintes ações:
Art. 19 (Adição de Inciso): Incluir mecanismo de cofinanciamento.	**Art. 19, Inciso X (Adicional): criação de um programa de cofinanciamento específico** para custeio do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e de adaptações razoáveis de alto custo (incluindo profissional de apoio escolar) nas instituições privadas sem fins lucrativos, assegurando o princípio da equidade.

5. Alteração do Art. 22 (Despesas)

Objeto de alteração: garantir que a sustentabilidade financeira da PNEEI seja reconhecida além da simples dotação orçamentária.

Artigo atual (Essência)	Proposta de nova redação (Sugestão ANEC)
Art. 22: As despesas decorrentes... correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação...	**Art. 22:** As despesas decorrentes... correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação, **devendo ser previstos recursos específicos na Lei Orçamentária Anual para as ações de apoio e cofinanciamento** destinadas às instituições privadas sem fins lucrativos que integram o sistema educacional.

III. Adequações sobre Formação e Qualificação Profissional

As obrigações de formação (360h para professor AEE e 180h para profissional de apoio) criam desigualdade ao não preverem sua oferta pública e gratuita.

6. Alteração do Art. 13 e Art. 15 (Formação)

Objeto de alteração: fortalecer o papel da União na oferta da formação específica.

Artigos atuais (Parágrafos Únicos)	Proposta de nova redação (Sugestão ANEC)
Art. 13, Parágrafo único: A União colaborará com os Estados... para prover formação continuada...	**Art. 13, Parágrafo único:** A União, em regime de colaboração, **garantirá a oferta pública e gratuita** da formação específica e continuada, presencial ou a distância, para os professores que atuam no AEE, de modo a assegurar a equidade de acesso à qualificação profissional.

Artigos atuais (Parágrafos Únicos)	Proposta de nova redação (Sugestão ANEC)
Art. 15, Parágrafo único: A União colaborará com os Estados... para prover formação continuada...	**Art. 15, Parágrafo único:** a União, em regime de colaboração, **garantirá a oferta pública e gratuita** da formação específica e continuada, presencial ou a distância, para os profissionais de apoio escolar, de modo a assegurar as condições materiais equivalentes entre as redes.

IV. Adequações de Governança e Participação Social

O Decreto viola o princípio da participação social ao não garantir a inclusão das instituições comunitárias e confessionais nas estruturas de gestão da política.

7. Alteração do Art. 16 e Art. 20 (Governança)

Objeto de alteração: garantir a participação das escolas privadas sem fins lucrativos na Rede Nacional e na estrutura executiva.

Artigos atuais (Essência)	Proposta de nova redação (Sugestão ANEC)
Art. 16: Fica instituída a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, por meio de ação conjunta da União, dos Estados...	**Art. 16:** Fica instituída a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva, por meio de ação conjunta da União, dos Estados... **e com a participação institucional das entidades representativas das instituições privadas sem fins lucrativos** que integram o sistema educacional.
Art. 20: A governança... contará com estrutura	**Art. 20:** A governança... contará com estrutura executiva... e estrutura consultiva com

Artigos atuais (Essência)	Proposta de nova redação (Sugestão ANEC)
executiva... e estrutura consultiva com participação social.	participação social, **a qual deverá incluir, de forma explícita, a representação das instituições comunitárias e confessionais.**

8. Alteração do Art. 11, §7º (Estudo de Caso e Laudo Médico)

Objeto de alteração: o risco de comprometimento do diagnóstico pedagógico e do PAEE/PEI pela dispensa do laudo médico, embora a intenção seja não condicionar o AEE.

Artigo atual (Essência)	Proposta de nova redação (Sugestão ANEC)
Art. 11, § 7º: A garantia da oferta do AEE ao estudante não será condicionada à exigência de diagnóstico, laudo...	**Art. 11, § 7º:** A garantia da oferta do AEE ao estudante não será condicionada à exigência de diagnóstico, laudo... **Todavia, o laudo ou relatório de saúde apresentado pela família deverá ser considerado como documento subsidiário para a composição do Estudo de Caso e do PAEE, quando disponível, a fim de garantir a maior precisão diagnóstica e a atuação da equipe multiprofissional.**

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CHAMADO À AÇÃO

O Decreto nº 12.686/2025 representa, inegavelmente, um avanço robusto e um marco jurídico para a Educação Especial Inclusiva no Brasil. Contudo, a Associação Nacional de Educação Católica do Brasil (ANEC) reitera que a transição do "ideal do direito" para a "realidade de qualidade" exige uma ação estratégica que vá além da norma legal.

Os desafios práticos e financeiros expostos pela pesquisa da ANEC não devem ser encarados como entraves, mas sim como catalisadores urgentes para a mudança. O compromisso com a dignidade humana, que é o cerne da missão de nossas escolas, exige um esforço coletivo para desatar os complexos nós administrativos e financeiros que hoje obstruem a plena realização do elevado ideal pedagógico.

A análise técnica da ANEC representa a rota estratégica para transformar a intenção legal em excelência prática, superando o desafio de transformar o "se" incluir em "como" incluir com dignidade e recursos reais.

A verdadeira qualidade da inclusão não se define por uma carga horária mínima, mas pela capacidade efetiva de realizar a adaptação razoável e a personalização do ensino.

O convite da ANEC é, portanto, dirigido a todos os educadores, gestores, famílias e autoridades: somente por meio de um compromisso coletivo de transparência, clareza e coragem no financiamento poderemos garantir que cada criança e jovem no Brasil encontre na escola o espaço de acolhimento, desenvolvimento integral e florescimento que lhes é reservado por direito.

Essa é a missão que integra e eleva o setor educacional para transformar a equidade legal em sustentabilidade e excelência no cotidiano dos contextos escolares brasileiros. Somente com a adoção de medidas regulatórias, que assegurem o cofinanciamento e a participação equitativa das instituições parceiras, o Brasil poderá, de fato, garantir uma educação inclusiva, integral, ética e socialmente referenciada para todas as crianças e jovens.