

ANÁLISE DOS IMPACTOS DO DECRETO 12.686/2025 NA ATUAÇÃO DAS APAEs E NA EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA NO BRASIL

Alinne Barroso Costa
Márcia Aparecida Andrade da Conceição
Prof. Dr. Sergio Luiz de Souza Vieira

Resumo:

Este ensaio é resultado da orientação do Trabalho de Conclusão do Curso de Educação Especial da UNISEPE. Trata do Decreto nº 12.686/2025 institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva no Brasil, determinando que os estudantes com necessidades educacionais especiais, sejam, preferencialmente, matriculados em escolas regulares, com o Atendimento Educacional Especializado (AEE) oferecido como complemento. A iniciativa pretende reforçar a inclusão escolar e favorecer a inserção de alunos com deficiência no sistema regular de ensino, ampliando a acessibilidade e a oferta de serviços públicos. Contudo, o decreto gera preocupações, sobretudo no âmbito das APAEs (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), que por décadas têm prestado atendimento pedagógico, terapêutico e social oferecendo suporte pedagógico, terapêutico e social. O texto normativo ressalta que o AEE em instituições especializadas como as APAEs deve ocorrer apenas em caráter excepcional, o que coloca em risco a continuidade dessas entidades e pode provocar o esvaziamento dos serviços especializados que prestam. Para examinar a temática, o presente trabalho adota a abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e análise documental crítica do Decreto e das políticas anteriores, como base para a discussão das controvérsias.

Palavras-Chave: Decreto 12.686/2025, APAEs, Educação Inclusiva, Acessibilidade, Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Abstract

This essay is the result of guidance for the Final Project of the Special Education Course at UNISEPE. It deals with Decree No. 12.686/2025 establishes the National Policy on Inclusive Special Education in Brazil, determining that students with special educational needs should preferably be enrolled in regular schools, with Specialized Educational Assistance (AEE) offered as a complementary service. The initiative aims to strengthen school inclusion and promote the integration of students with disabilities into the regular education system, expanding accessibility and the availability of public services. However, the decree raises concerns, especially within APAEs (Associations of Parents and Friends of the Exceptional), which for decades have provided pedagogical, therapeutic, and social support. The normative text emphasizes that AEE in specialized institutions such as APAEs should occur only in exceptional circumstances, which jeopardizes the continuity of these entities and may lead to the weakening of the specialized services they offer. To examine this issue, the present study adopts a qualitative approach, through a bibliographic review and critical documentary analysis of the Decree and previous policies, as a basis for discussing the controversies involved.

Keywords: Decreto 12.686/2025, APAEs, Inclusive Education, Accessibility, Specialized Educational Services (AEE)

Desenvolvimento do Texto.

A política de educação especial inclusiva tem sido consolidado como marco essencial para a garantia dos Direitos da Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais (PNEE) e Pessoas com

Deficiências (PCD) no Brasil. Com a promulgação do Decreto 12.686/2025, foram definidas novas orientações para a inclusão escolar. Essas orientações privilegiam o Atendimento Educacional Especializado (AEE) em classes regulares e preveem alterações substanciais no suporte oferecido por instituições tradicionais, como as APAEs (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais). Essa entidade desempenha papel relevante no atendimento especializado, suscitando questionamento sobre os efeitos da nova norma em sua atuação e na qualidade da educação especial inclusiva. Diante do contexto, este trabalho tem como objetivo analisar os desdobramentos do Decreto 12.686/2025 sobre a atuação das APAEs e o desenvolvimento da educação especial, investigando os desafios e oportunidades decorrentes dessa mudança legislativa.

Os objetivos específicos são: pesquisar como o Decreto 12.686/2025 afeta a atuação das APAEs no contexto da Educação Especial; analisar os efeitos do Decreto 12.686/2025 na qualidade e na acessibilidade da Educação Especial nas Escolas Regulares, com ênfase na inclusão de estudantes com deficiência e necessidades específicas; e avaliar os desafios e possibilidades geradas pelo decreto para implementação da Política Nacional de Educação Inclusiva.

Para alcançar tais objetivos, adota-se abordagem qualitativa com revisão bibliográfica, buscando compreender como esses impactos se manifestam nas práticas educacionais e no suporte aos estudantes com deficiência.

A Educação Especial fundamenta-se na ideia de que todos os alunos, independentemente de suas singularidades, devem ter acesso a ensino de qualidade em ambientes compartilhados, com os apoios necessários. Destaca-se a relevância de promover a inclusão social, mediante a remoção de e barreiras físicas, pedagógicas e atitudinais (Lloyd, 2007).

A trajetória desta perspectiva no Brasil é longo. Mazzotta (2011) documenta a história da Educação Especial, ressaltando a importância histórica de instituições filantrópicas como as APAEs. O ordenamento jurídico contemporâneo apoia-se na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (MEC, 2008), que orienta a matrícula prioritária na classes comuns. O direito das pessoas com deficiência é assegurado primordialmente pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015).

O Decreto 12.686/2025 consolida essa evolução normativa. O cerne da controvérsia quanto o papel das APAEs localiza-se no Art. 3º, parágrafo único, que estabelece a diretriz central deste estudo. Esta diretriz de excepcionalidade representa uma alteração paradigmática. A posição contrária defende que, embora a inclusão seja objetivo legítimo, a mudança abrupta no fluxo compromete um serviço especializado consolidado. Kassar (2011), ao criticar políticas de inclusão, já apontava os desafios dessa transição, sobretudo no que se refere à garantia de qualidade e ao risco de enfraquecimento dos serviços especializados. Assim, o estudo concentra-se, em examinar os impactos concretos dessa excepcionalidade sobre o trabalho das APAEs.

Este estudo adota enfoque qualitativo, baseada em revisão bibliográfica sistemática e análise documental crítica. A opção qualitativa justifica-se por possibilitar a interpretação das dimensões sociais, educacionais e políticas do tema, centrando-se nos significados e nas tensões evidenciadas nos documentos e na produção acadêmica (Denzin e Lincoln, 2006). O referencial teórico utiliza caracteriza a pesquisa como interdisciplinar e multifacetada, orientada pela compreensão interpretativa das experiências humanas e dos sentidos atribuídos pelos sujeitos às questões sociais.

Para coleta e tratamento dos dados, foram realizadas revisão bibliográfica e análise documental. A revisão bibliográfica envolveu levantamento e interpretação de obras acadêmicas sobre educação especial e políticas públicas, servindo como base teórica para a análise. Foram consultados autores como Kassar (2011) e Mazzotta (2011) para fundamentar a crítica e a debate entre os modelos inclusivo versus especializado. O marco de análise é o Decreto nº 12.686/2025, confrontado com a Lei Brasileira de Inclusão (LBI) e com Política Nacional anterior (Op. Cit.). Esta análise é de natureza interpretativa, focada nos dispositivos que definem a regra da excepcionalidade, com o intuito de extrair os argumentos favoráveis e contrários presentes no debate político-educacional.

Os documentos analisados incluem: Decreto nº 12.686/2025; Decreto nº 6.949/2009; e Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Decreto nº 12.686/2025, de 20 de outubro de 2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Inclusiva, estabelecendo a prioridade da inclusão nas escolas regulares como e regulamentando o Atendimento Educacional Especializado (AEE) como atividade complementar.

Decreto nº 6.949/2009, que promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e fixa os princípios e direitos que sustentam a inclusão. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, Lei Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência, que assegura o direito à educação inclusiva.

Este trabalho, realizado com fulcro nas Políticas Públicas voltadas às Pessoas com Deficiências e Transtorno do Espectro Autista, aborda o Decreto nº 12.686/2025 que, representa um ponto de inflexão na política de educação especial, cujos impactos podem ser avaliados a partir de duas perspectivas centrais, conforme o referencial teórico de Kassar (2011) e Mazzotta (2011).

A discussão a seguir fundamentada na análise documental e bibliográfica, examina os aspectos favoráveis e contrários da nova regulamentação, conforme segue:

Art.14. Ao profissional de apoio escolar compete atuar em consonância com o PAEE: III- na interação social e na comunicação, a partir do reconhecimento das diferentes formas de expressão dos estudantes e da pluralidade dos meios e modos de comunicação.

Entretanto, surge uma questão relevante: até que ponto a formação oferecida a professores e profissionais de apoio será suficiente para lidar, dentro de uma sala de aula comum, com a complexidade sintomática de estudante com Transtorno do espectro Autista (TEA), especialmente no que concerne às dificuldades de comunicação verbal e não- verbal e às eventuais crises? Pesquisas indicam que a formação inicial e continuada dos docentes ainda apresenta lacunas significativas no campo da Educação Especial, comprometendo a intervenção pedagógica diante das demandas do TEA.

Segundo Silva, Peres e Przylepe (2020, p. 34)

[...] a ausência de conhecimento faz com que muitos professores regentes transfiram as responsabilidades do processo de ensino-aprendizagem, de forma exclusiva, para o professor de apoio.

A visão favorável sustenta que o Decreto reforça o princípio constitucional e da LBI ao priorizar a matrícula em escola regular (BRASIL, Lei nº 13.146/2015). Essa corrente argumenta que a institucionalização do AEE como excepcional é consequência direta da Política Nacional de 2008 (Op. Cit.), que busca eliminar a segregação e assegurar o convívio social.

Para professora Eliamar Godoi da Universidade Federal de Uberlândia o Decreto é um novo marco da educação especial. 21 de novembro de 2025,

A promulgação do decreto 12.686, muito recente novinho em folha agora 2025, é um marco novo e é significativo demais também, em questão do avanço da consolidação, da educação especial na perspectiva inclusiva no Brasil.

O objetivo principal do Decreto, segundo o propósito governamental, é assegurar a inclusão em classes comuns, conforme expresso a seguir:

Art. 4º São objetivos da Política Nacional de Educação Especial Inclusiva: I - assegurar: c) o acesso, a participação, a permanência e a aprendizagem dos estudantes que são o público da educação especial nos estabelecimentos de ensino, em classes comuns; (Op. cit.).

A análise documental revela que esse é o objetivo central da norma, forçando as redes municipais a investirem na acessibilidade e na formação de profissionais, Como preveem os Art. 14 e Art. 15 sobre o profissional de apoio escolar (Op. cit.).

A posição contrária, representada por instituições como as APAEs e por autores críticos (KASSAR, op. cit.), aponta riscos à qualidade do atendimento. O impacto negativo mais relevante é que a exigência de excepcionalidade pode provocar o esvaziamento das APAEs.

Para Márcia Pompermayer Presidente da APAE de Lençóis o novo Decreto é um retrocesso. 31 de outubro de 2025, conforme segue:

O temor é que os pais não tenham mais o direito de escolher se querem uma escola especial ou regular. Acreditamos que é um retrocesso. Aqui, cada criança é tratada individualmente, com um programa educacional personalizado. Em salas comuns, com 30 alunos ou mais, isso se torna inviável.

Segue, o artigo que define essa diretriz central do estudo:

Art. 9º O AEE na educação básica poderá, excepcionalmente, ser realizado em Centro de Atendimento Educacional Especializado da rede pública de ensino ou de instituições sem fins lucrativos, conveniadas com a Secretaria de Educação ou com órgão equivalente dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. (Op. cit.).

Kassar (2011) e Mazzotta (2011) argumentam que a rede regular brasileira padece de recursos humanos, formação e infraestrutura adequadas. A análise evidencia que a alteração por si só legal não assegura inclusão efetiva, sobretudo quando a exigência de formação do professor do AEE se limita a apenas 80 horas.

Conforme o Decreto:

Art.13 O professor que atua no AEE deverá possuir formação inicial que o habilite ao exercício da docência e, preferencialmente, formação específica para a educação especial inclusiva com carga horária de, no mínimo, oitenta horas. (Op. cit.).

Esse quadro traz o risco transferência de responsabilidades em que a escola regular, desprovida do suporte especializado necessário, pode vir a ser um espaço de convívio sem garantia de aprendizagem qualificada (kassar,2011).

O Decreto, ao avançar no ideal inclusivo, revela um dilema central: a garantir o direito ao convívio *versus* a capacidade da rede pública de oferecer o atendimento especializado de excelência. Até o momento 24/11/2025 o governo não se manifestou sobre possível revisão do Decreto.

Cabe, por fim, enfatizar que, até o momento 08/11/2025 o governo não se manifestou sobre possível revisão do citado Decreto.

Considerações Finais

O presente estudo objetivou analisar os efeitos do Decreto 12.686/2025 sobre a atuação das APAEs e sobre a educação especial inclusiva no Brasil. A análise documental e bibliográfica destaca que o Decreto constitui um marco na política de educação especial, reafirmando a prioridade da inclusão escolar na rede regular, conforme previsto a Lei Brasileira de Inclusão (2015).

No entanto, a alteração normativa impõe desafios relevantes à rede de atendimento especializado, em principal a instituições como as APAEs, que historicamente desempenham funções centrais no apoio às pessoas com deficiência, confrontando-se com a necessidade de adaptação a um modelo em que o Atendimento Educacional Especializado passa a ter caráter excepcional. Há receio de que uma transição sem planejamento ou sem prazos adequados resulte na fragilização dos serviços especializados e acentue desigualdades na oferta de suporte educacional.

A pesquisa identificou, portanto, a existência de duas posições que polarizam o debate: de um lado, o fortalecimento do princípio da inclusão na escola comum; de outro, a preocupação com a preservação e a qualidade do atendimento especializado providos pelas APAEs diante da regra da excepcionalidade. Este estudo limita-se a documentar os impactos e as controvérsias suscitadas por essa legislação, oferecendo registro acadêmico e imparcial dos fatos, como foi demonstrado.

Referências Bibliográficas e Eletrônicas

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva.** Brasília, DF: MEC, 2008.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência** (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 03/11/2025.

BRASIL. Decreto nº6.949, de 25 de agosto de 2009. **Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm Acesso em: 03/11/2025.

BRASIL. Decreto nº12.686/2025, de 20 de outubro de 2025. **Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/5130367164/decreto-12686-25>

BRASIL. **Decreto 12.686/2025.** Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.686-de-20-de-outubro-de-2025-663689628>

GODOI, Eliamar. **Live: Reflexões sobre o Decreto 12.686/2025:** o novo marco da Educação Especial <https://www.youtube.com/watch?v=NRITjxjGBUs>
Acesso em 23/11/2025

KASSAR, Mônica de Carvalho Magalhães. **Educação especial na perspectiva da educação inclusiva: desafios da implantação de uma política nacional.** Educar em Revista, Curitiba, n. 41, p. 61-79, 2011.

MAZZOTTA, Marcos José da Silveira. Educação especial no Brasil: história e políticas públicas. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

POMPERMAYER, Márcia. **Entrevista da Presidente da APAE de Lençóis.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e42sD0Jg87I>. Acesso em: 20/11/2025.