

O PROFESSOR DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO COMO BUROCRATA DE NÍVEL DE RUA: DISCRICIONARIEDADE NA EDUCAÇÃO ESPECIAL INCLUSIVA

Carina de Moura Machado¹

Neusete Machado Rigo²

Palavras-chave: Atendimento Educacional Especializado (AEE); Burocrata de Nível de Rua (BRN); Discricionariedade; Educação Especial Inclusiva.

INTRODUÇÃO

Ao abordar a educação especial no contexto brasileiro, torna-se necessário compreender o papel da Administração Pública na efetivação dos direitos educacionais. Nessa perspectiva, Meirelles (1993 apud Silva et al., 2019, p. 240) conceitua a Administração Pública como o "instrumental que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas de governo". No campo da educação especial, essa estrutura assume a responsabilidade de assegurar o direito à educação inclusiva, enfrentando a "difícil missão de efetivar direitos coletivos de grande relevância [...] de forma equânime, no rigor dos preceitos constitucionais" (Silva et al., 2019, p. 252).

Entre os marcos legais que orientam a educação especial inclusiva no Brasil, destacam-se a Lei nº 13.146/2015 – Lei Brasileira de Inclusão (LBI), que fundamenta os direitos das pessoas com deficiência, e o Decreto nº 12.686/2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Para este estudo, o Decreto nº 12.686/2025 constitui o material documental de análise, considerando sua incidência sobre a atuação do professor de Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Nesse contexto analisamos o papel do Professor de AEE, visto que este profissional desempenha função central na articulação das ações pedagógicas, colaborando com professores, equipe escolar, famílias e demais profissionais para garantir o acesso, permanência,

1 Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas – UFFS, Mestra em Educação - URI/FW. Licenciatura Plena em Educação Especial - UFSM, e-mail: carina.machado@estudante.uffs.edu.br

2 Doutora em Educação, Universidade Federal da Fronteira Sul/UFFS, neusete.rigo@gmail.com

participação e aprendizagem dos estudantes público da educação especial. Nessa perspectiva, o professor de AEE assume o papel de Burocrata de Nível de Rua (BNR), definido como o agente estatal que “trabalha diretamente com o público, detendo um poder significativo de determinar o acesso a direitos e benefícios estatais” (Lipsky, 1980). Ou seja, este profissional não é mero executor, mas um legítimo “fazedor de políticas” (policymaker) (Lotta, 2019, p. 23).

Nesse contexto, a discricionariedade constitui um elemento central da atuação dos BNR. Longe de representar uma liberdade irrestrita, refere-se ao espaço de decisão conferido aos agentes públicos para interpretar normas, avaliar situações concretas e definir respostas diante da complexidade das demandas, sempre condicionado pelos marcos legais, institucionais e organizacionais (Lotta, 2019). Na educação especial inclusiva, essa discricionariedade manifesta-se nas decisões pedagógicas que orientam a identificação de barreiras, a definição de estratégias de acessibilidade e a elaboração do Plano de AEE.

O objetivo deste trabalho é analisar a atuação do professor de AEE enquanto BNR, buscando compreender como o exercício de sua discricionariedade influencia a concretização da educação especial inclusiva no cotidiano escolar, uma vez que as respostas desses agentes às pressões do trabalho “efetivamente, tornam-se as políticas públicas que eles executam” (Ham; Hill, 1993, p. 187).

A relevância deste estudo reside em deslocar o olhar da norma abstrata para a agência humana na ponta do sistema. A abordagem adotada caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, fundamentada na análise documental e bibliográfica sobre o professor do AEE a Burocracia de nível de rua.

DESENVOLVIMENTO

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de abordagem documental e bibliográfica, tendo como material de análise o Decreto nº 12.686/2025, que institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. A escolha do documento justifica-se por sua relevância na compreensão das atribuições e instrumentos do professor de AEE, em especial o estudo de caso e o Plano de AEE. Essa análise documental articula-se à literatura sobre Burocracia de Nível de Rua (BNR) e discricionariedade, fundamentada em Lipsky (2010) e Lotta (2019), para correlacionar os dispositivos normativos às práticas do professor de AEE.

A análise concentrou-se nos dispositivos do Decreto nº 12.686/2025 relacionados à atuação do professor de AEE, particularmente aqueles que tratam do estudo de caso e do Plano de AEE, buscando compreender de que modo esses instrumentos constituem espaços de decisão e atuação profissional no cotidiano escolar.

Este estudo está fundamentado no conceito de BNR, definidos por Michael Lipsky (2010) como os agentes estatais que “trabalham diretamente na interação com usuários para provisão de serviços públicos em condições de escassez de recursos” (Lipsky, 2010 apud Lotta, 2019, p. 23). Na educação especial, é o professor de AEE que assume esse papel de protagonista, as atribuições destes profissionais materializam-se através dos instrumentos previstos no Decreto nº 12.686/2025, como o estudo de caso (Art. 11) e o Plano de AEE (Art. 12). No estudo de caso, exige-se a identificação de demandas individuais e barreiras, análise do contexto escolar e definição de estratégias de acessibilidade. É nesse processo de “tradução” da norma para o caso concreto que a política pública ganha contornos reais.

A atuação do professor de AEE é perpassada pela discricionariedade, compreendida como o espaço de decisão exercido pelos burocratas na interação entre normas institucionais, condições organizacionais e julgamentos profissionais, permitindo adaptar a política pública às especificidades das situações concretas (Lotta, 2019).

Lotta (2019) analisa sob dois prismas complementares: O primeiro, a “discricionariedade enquanto espaço para ação”, que se refere à moldura legal e aos parâmetros organizacionais que limitam ou ampliam a liberdade do agente (Lotta, 2019, p. 26).

O segundo prisma, a “discricionariedade enquanto ação”, diz respeito aos comportamentos efetivos que o indivíduo desempenha na ponta e aos fatores que influenciam sua decisão (Lotta, 2019, p. 26). Instrumentos como o “estudo de caso” (Art. 11 do Decreto 2025) exigem que o professor realize a identificação de barreiras e a definição de recursos de acessibilidade, tarefas que demandam um “julgamento humano que não pode ser programado e que não pode ser substituído por máquinas” (Lipsky, 2010).

Essa tomada de decisão não é neutra, mas influenciada por um amálgama de referências: as regras formais, as expectativas da família, a cultura profissional e os próprios valores pessoais do docente sobre o que constitui a inclusão (Lotta, 2019, p. 27). Assim, na ausência de equipes multidisciplinares ou tempo adequado de planejamento, a discricionariedade deixa de ser apenas uma prerrogativa pedagógica e torna-se um mecanismo de sobrevivência, no qual o professor “ajusta” a lei às necessidades locais para evitar o colapso do sistema sob o peso da demanda (Ham; Hill, 1993, p. 140).

AVANÇOS E REFLEXÕES

A análise teórico-reflexiva revela que a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva (2025) representa um avanço significativo ao institucionalizar ferramentas que valorizam a expertise pedagógica. Os resultados preliminares da discussão indicam que os professores de AEE, enquanto Burocratas de Nível de Rua (BNR), deixam de ser meros executores de normas genéricas para se tornarem legítimos “fazedores de políticas” (*policymakers*) (Lotta, 2019, p. 23). O Decreto nº 12.686/2025 inova ao fornecer um instrumental técnico robusto, como o estudo de caso (Art. 11), que permite ao docente realizar a “tradução” das intenções legais para a realidade singular de cada estudante, garantindo que a inclusão ocorra de forma “individualizada e efetiva” (Brasil, 2025, Art. 3º, VI).

Reflete-se que o exercício da discricionariedade pelo professor não deve ser visto como um obstáculo, mas como a peça-chave para o êxito da política. Embora a literatura aponte para pressões de produtividade versus individualização (Lotta, 2019), a nova normativa oferece um espaço legítimo para o “julgamento humano que não pode ser programado” (Lipsky, 2010). Esse reconhecimento do saber docente é um passo fundamental para superar a visão puramente burocrática, transformando o Plano de AEE em um guia dinâmico de acessibilidade. Assim, a “política como ela é” na escola ganha contornos de justiça social, à medida que o professor utiliza sua agência para remover barreiras e promover a equidade no rigor dos preceitos constitucionais (Silva et al., 2019, p. 252).

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROJEÇÕES

Fundamentado no protagonismo do professor de AEE, enquanto BNR, a implementação da educação especial inclusiva sob o novo marco de 2025 possui um alto potencial de êxito, visto que a política real de inclusão é construída na “teia de decisões e ações que alocam valores” (Easton, 1953 apud Ham; Hill, 1993, p. 26), no qual o julgamento pedagógico do docente na ponta do sistema é o que dá vida ao texto legal.

Para as projeções futuras, o sucesso contínuo dessa política depende do fortalecimento das capacidades estatais e da criação de uma “presença conectiva” (Spink; Burgos, 2019, p. 118) entre a escola e as redes de apoio. Sugere-se que o avanço da temática ocorra por meio da implementação invertida, valorizando as inovações pedagógicas que nascem no chão da escola para retroalimentar as diretrizes nacionais. A relevância deste estudo reside em reafirmar que a Administração Pública brasileira está diante de uma oportunidade histórica de efetivar o direito

à educação de forma equânime, contando com a agência humana dos professores para transformar o ideal normativo em realidade cotidiana para milhares de estudantes.

REFERÊNCIAS

BARRETT, Susan; FUDGE, Colin (org.). **Policy and action**: essays on the implementation of public policy. London: Methuen, 1981.

BRASIL. [Lei Brasileira de Inclusão (2015)]. **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: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm. Acesso em: 21 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.686, de 20 de outubro de 2025**. Institui a Política Nacional de Educação Especial Inclusiva e a Rede Nacional de Educação Especial Inclusiva. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

HAM, Christopher; HILL, Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Tradução de Renato Amorim e Renato Dagnino. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

SILVA, Thaméya Lourenço Barbosa et al. A tomada de decisão na administração pública: revisão integrativa. **Humanidades & Tecnologia em Revista (FINOM)**, v. 19, p. 239-254, ago./dez. 2019.

SPINK, Peter Kevin; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. In: LOTTA, Gabriela (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 99-126.