

## **RECURSOS PÚBLICOS PARA EDUCAÇÃO ESPECIAL:**

identificação, magnitude e direção do gasto social

**PUBLIC RESOURCES FOR SPECIAL EDUCATION:** identification,  
magnitude and direction of social expenditure

## **RECURSOS PÚBLICOS PARA LA EDUCACIÓN ESPECIAL:**

identificación, magnitud y dirección del gasto social

Reginaldo Célio Sobrinho

Professor Doutor do Programa de Pós-graduação em Educação da  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).  
Vitória – ES, Brasil.  
reginaldo.celio@ufes.br

Gildásio Macedo de Oliveira

Doutorando em Educação pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).  
Professor estável da Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo.  
Vitória – ES, Brasil.  
gildasioo@bol.com.br

Edson Pantaleão

Professor Doutor do Programa de Pós-graduação em Educação da  
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).  
Vitória – ES, Brasil.  
edpantaleao@hotmail.com

### **Resumo**

Objetivamos analisar os recursos públicos destinados à Educação Especial no estado do Espírito Santo no período de 2012 a 2015. No cumprimento desse objetivo consideramos três importantes aspectos dos gastos orçamentários, a saber: a identificação, a magnitude e a direção do gasto social. O recorte temporal estabelecido para este estudo coincide com a vigência da Lei Estadual nº 9.781, de 03 de janeiro de 2012, que dispõe do Plano Plurianual (2012-2015). Isso nos permitiu trabalhar com um conjunto de informações mais compatíveis, tanto em relação aos programas orçamentários quanto em relação às funções constantes nas Leis Orçamentárias Anuais. Além disso, o período estudado abrangeu dois anos antes e dois anos após a entrada em vigor da nova forma de fomento das instituições filantrópicas, de natureza privada, especializadas em Educação Especial pelo poder público estadual do Espírito Santo. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, realizado por meio de análise documental e apoiado nos pressupostos da Sociologia Figuracional, elaborada por Norbert Elias. Observamos que no estado do Espírito Santo, as instituições filantrópicas, de natureza privada, especializadas em Educação Especial, representam um importante locus de fomento da política de Educação Especial. Notoriamente é possível dizer que o estado do Espírito Santo, dentro de uma lógica de redução de custos, aliado a um contexto de crise financeira e de reivindicação de conquistas das instituições especializadas, fez uma opção conveniente ao investir consideravelmente no setor não estatal.

**Palavras-chave:** Educação Especial. Financiamento. Orçamento Público. Política Educacional.

### **Abstract**

We aim at analyzing public resources earmarked to Special Education in the state of Espírito Santo in the period from 2012 to 2015. To achieve this objective, we consider three important aspects of budget expenditures: the identification, magnitude, and direction of social expenditure. The time record established for this study coincides with the validity of state law No. 9.781, dated January 3, 2012, which presents

the Multi-year Plan (*Plano Plurianual*) (2012-2015). This allows us to work with a more compatible set of information, both in relation to budgetary programs and in relation to the assignments included in the Annual Budget Laws. In addition, the period studied covers two previous years and two years after the entry into force of the new form of development of philanthropic institutions, of a private nature, specialized in Special Education through the state public authority of Espírito Santo. This is a qualitative study, carried out through documentary analysis and supported by the presuppositions of Figurational Sociology, elaborated by Norbert Elias. We observe that in the state of Espírito Santo, private philanthropic institutions specializing in Special Education, represent an important locus for the promotion of the Special Education policy. Notably, it is possible to say that the state of Espírito Santo, within a logic of cost reduction coupled with a context of financial crisis and a claims of achievements of specialized institutions, created a convenient option when investing heavily in the non-state sector

**Keywords:** Special Education. Financing. Public Budget. Educational Policy.

## Resumen

Objetivamos analizar los recursos públicos destinados a la Educación Especial en el estado de Espírito Santo en el período de 2012 a 2015. En el cumplimiento de ese objetivo consideramos tres importantes aspectos de los gastos presupuestarios, a saber: la identificación, la magnitud y la dirección del gasto social. El recorte temporal establecido para este estudio coincide con la vigencia de la Ley Estadual nº 9.781, de 03 de enero de 2012, que dispone del Plan Plurianual (2012-2015). Esto nos permitió trabajar con un conjunto de informaciones más compatibles, tanto en relación a los programas presupuestarios como en relación con las funciones constantes en las Leyes Presupuestarias Anuales. Además, el período estudiado abarcó dos años antes y dos años después de la entrada en vigor de la nueva forma de fomento de las instituciones filantrópicas, de naturaleza privada, especializadas en Educación Especial por el poder público estatal del Espírito Santo. Se trata de un estudio de naturaleza cualitativa, realizado por medio de análisis documental y apoyado en los presupuestos de la Sociología Figuracional, elaborada por Norbert Elias. Observamos que, en el estado de Espírito Santo, las instituciones filantrópicas, de naturaleza privada, especializadas en Educación Especial, representan un importante locus de fomento de la política de Educación Especial. Notoriamente es posible decir que el estado del Espírito Santo, dentro de una lógica de reducción de costos, aliado a un contexto de crisis financiera y de reivindicación de conquistas de las instituciones especializadas, hizo una opción conveniente al invertir considerablemente en el sector no estatal.

**Palabras clave:** Educación Especial. Financiación. Presupuesto Público. Política Educacional

## 1 INTRODUÇÃO

A legislação brasileira (BRASIL, 1988, 1996) reconhece que o acesso aos conhecimentos sistematizados representa um patamar necessário para a vida comum e que a Educação se constitui um direito público subjetivo que confere a todos a faculdade de invocar o poder estatal para exigir-lhe o cumprimento (CURY, 2008). Não por acaso, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe expressamente os princípios, as garantias fundamentais e as vinculações de recursos para que o Estado cumpra o seu dever de proporcionar Educação a todos e todas, independentemente da natureza física, mental, intelectual ou sensorial de seus cidadãos.

Considerando as temáticas abordadas nos estudos que vimos realizando no âmbito do nosso grupo de pesquisa, dentre os princípios insculpidos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), destacamos a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Em relação às garantias, sublinhamos a oferta do Atendimento Educacional Especializado (AEE), preferencialmente na rede regular de ensino. Já em termos de vinculação, ressaltamos o dever da União de nunca investir menos de dezoito por cento (18%) e o dever dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de investirem minimamente vinte e cinco por cento (25%) de suas receitas resultantes de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (BRASIL, 1998).

Associado a essas questões, observamos que a literatura sobre a qual temos nos debruçado nos últimos anos (BAPTISTA; SILVA JUNIOR, 2015; JANNUZZI, 2015; PADILHA; OLIVEIRA, 2013) evidencia que recentemente a educação para as pessoas com deficiência vem deixando de ser tratada como algo desconectado ao ensino comum. Diferentes documentos de abrangência nacional (BRASIL, 1996, 2007b, 2014)

consideram que “[...] todo cidadão brasileiro deve ser colocado na rede regular, nos serviços existentes, passando qualquer outro atendimento a ser complementar ou suplementar” (JANUZZI, 2015, p. 29). Desse modo, quando realizado, o atendimento complementar e/ou suplementar deve ser organizado nas salas de recursos multifuncionais<sup>1</sup> e ofertado, por meio do Atendimento Educacional Especializado (AEE), fora do horário regular de escolarização dos estudantes, público-alvo da Educação Especial (BRASIL, 2007b). Para garantir a implementação desses atendimentos, a legislação brasileira estabelece uma política específica de destinação de recursos à Educação Especial, assegurando duplo financiamento aos estudantes focalizados. Isso implica o cômputo da matrícula do estudante público-alvo da Educação Especial tanto na educação regular da rede pública quanto no atendimento educacional especializado, admitindo, ainda, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), as matrículas efetivadas na Educação Especial oferecidas por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na Educação Especial, desde que conveniadas com o Poder Público competente (BRASIL, 2011).

Nesse aspecto, vale atentar para o fato de que, embora a legislação brasileira estabeleça que a prioridade do investimento dos recursos públicos deva ser na própria rede pública de ensino, ela também prevê a possibilidade de destinação de recursos públicos para as instituições especializadas de natureza privada, desde que a intenção seja a ampliação do acesso à educação e que a atuação seja em comum (BRASIL, 1988, 1996). Não sem razão, nos anos recentes, diferentes indivíduos, grupos e instituições vêm dedicando-se em participar mais ativamente no debate sobre o orçamento público em Educação Especial.

Ocupando-nos de estudos e de debates sobre a destinação de recursos públicos para a Educação Especial, observamos que a questão orçamentária precisa se constituir como um importante elemento a ser considerado quando avaliamos as práticas de ensino e de aprendizagem na “*Escola que se quer para todos*”. Acreditamos que, embora o trabalho docente não seja simplesmente um puro reflexo do *quanto e como* se investe em termos de recursos financeiros na Educação, o orçamento público destinado à garantia do direito à escolarização, delinea as *lógicas* de ensinar e de aprender na escola *universalizada*. Afinal, é a partir do orçamento público que o Estado pode garantir remuneração, formação e qualificação profissional para os docentes; disponibilizar tecnologias de informação e da comunicação que contribuam para o trabalho escolar; garantir atividades complementares e/ou suplementares para os estudantes; ofertar recursos, materiais e serviços específicos facilitadores dos processos de ensino e de aprendizagem.

No fluxo dessas questões, compreendemos a pertinência da realização de estudos que sistematizem reflexões sobre como os recursos financeiros são disponibilizados para a garantia dos serviços de Educação Especial em cada localidade; qual o montante de recursos financeiros destinados à Educação Especial; quais as prioridades no uso dos recursos financeiros destinados à Educação Especial; de que maneira a execução orçamentária tem contribuído para a ampliação do acesso e para a garantia da permanência de estudantes público-alvo da Educação Especial nas instituições de ensino comum.

Na tentativa de contribuir para a ampliação da discussão acadêmico-científica a respeito do referido tema, neste texto objetivamos analisar a política de destinação de

<sup>1</sup> A implantação de salas de recursos multifuncionais em escolas públicas de Educação Básica ocorre a partir da disponibilização, pelo Ministério da Educação, de equipamentos, mobiliários, materiais pedagógicos e de acessibilidade destinados a atender as especificidades educacionais dos alunos com deficiência, transtornos A implantação de salas de recursos multifuncionais em escolas públicas de Educação Básica ocorre a partir da disponibilização, pelo Ministério da Educação, de equipamentos, mobiliários, materiais pedagógicos e de acessibilidade destinados a atender as especificidades educacionais dos alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. O Programa Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais foi instituído pela Portaria Ministerial nº 13/2007 que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite.

recursos públicos à Educação Especial no estado do Espírito Santo<sup>2</sup> no período de 2012 a 2015. No cumprimento desse objetivo, consideramos três importantes aspectos dos gastos orçamentários, conforme destacados por Salvador e Teixeira (2014), a saber: a identificação, a magnitude e a direção do gasto social.

O recorte temporal estabelecido para este estudo coincide com a vigência da Lei Estadual nº 9.781, de 03 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o Plano Plurianual (2012-2015). Isso nos permitiu trabalhar com um conjunto de informações mais compatíveis, tanto em relação aos programas orçamentários quanto em relação às funções constantes nas Leis Orçamentárias Anuais. Além disso, o período estudado abrangeu dois anos antes e dois anos após a entrada em vigor da nova forma de fomento das instituições filantrópicas, de natureza privada, especializadas em Educação Especial pelo poder público estadual do Espírito Santo.

Cumprido esclarecer que a mudança na forma do financiamento estatal a essas instituições especializadas foi estabelecida pelo edital de credenciamento 01/2014 (ESPÍRITO SANTO, 2014b). Esse edital demarca o fim dos convênios celebrados entre a Administração Pública e as instituições especializadas de natureza privada, que garantiam a manutenção dos serviços de educação especial disponibilizados por essas instituições por meio de subvenções sociais, auxílios e cessão de profissionais. Em substituição aos convênios, com o Edital 01/2014, a Administração Pública estadual do Espírito Santo passou a contratar os serviços de AEE ofertados pelas instituições especializadas em Educação Especial, pagando-lhes o preço unitário de R\$325,77 (trezentos e vinte e cinco reais e setenta e sete centavos) por aluno/mês pelos serviços prestados.

Em termos metodológicos, os dados sobre os recursos aplicados na Educação Especial foram obtidos em pesquisa documental, por meio do acesso aos dados do Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo; mesma fonte utilizada pelo Ministério Público de Contas (MPCES) para a apreciação das contas da gestão do governador. Ademais, conforme Decreto Estadual nº 2285-R, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, os dados expressos no Portal da Transparência são atualizados constantemente pela Secretaria da Fazenda do Estado do Espírito Santo (SEFAZ/ES). Complementarmente, examinamos as informações divulgadas nos Relatórios de Execução Orçamentária do Governo do Espírito Santo (2012 a 2015), matérias divulgadas no Diário Oficial do Espírito Santo e no Diário do Legislativo, bem como nos sites das federações das instituições especializadas do Governo do Espírito Santo e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Como forma de compensação dos efeitos das variações inflacionárias utilizamos o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) disponibilizado pelo IBGE. Desse modo, trouxemos os índices da planilha “Série Histórica IPCA”, que se encontram na base de dezembro de 2013 (dez 93 = 100), e passamos para base de dezembro de 2015 (dez 95=100), ou seja, a base da série do deflator encontra-se em dezembro de 2015. Em seguida, com a finalidade de possibilitar a comparação real no período de 2012 a 2015, foi utilizada a média aritmética dos índices de janeiro a dezembro para cada ano para a formação dos Índices Médios Anuais (IMA). Adotamos a média anual dos índices em razão dos dados fiscais disponíveis estarem na base anual e não mensal. Logo, por questão de uma melhor análise técnica, optamos em trazer a base para a média anual ao invés de deflacionar mês a mês.

Posteriormente a essa etapa e com os dados do período comparáveis para efeito de poder de compra, compilamos em forma de tabelas e gráficos. Esclarecemos, finalmente, que os dados sobre os espaços de escolarização e sobre as matrículas foram

<sup>2</sup> Em 2014, por meio do edital 01/2014, o governo do Estado do Espírito Santo fez a opção de ampliar o Atendimento Educacional Especializado (AEE), pela via da substituição dos convênios pelos contratos de serviços, prestados pelas instituições, de natureza privada, especializadas em Educação Especial, pagando-lhes o preço unitário de R\$ 325,77 (trezentos e vinte e cinco reais e setenta e sete centavos) por aluno/mês.

obtidos por meio do Cens Escolar e do Sistema de Gestão Tecnológica (SIGETEC) do Ministério da Educação, respectivamente.

A coleta e a sistematização dos dados estiveram fundamentadas na perspectiva sociológica figuracional, elaborada por Norbert Elias. Apoiados nessa perspectiva, superamos a concepção de orçamento como uma peça financeira estática de mera alocação de recursos e o entendemos como um importante indicador empírico que assinala as variações específicas no modo como as pessoas são apanhadas numa rede de relações (ELIAS, 2005). Em outros termos, fundamentados em Elias (1993, 2005), percebemos que a execução orçamentária da Educação Especial não existe independente das inter-relações dos indivíduos. O orçamento público – por meio de seus programas, funções, subfunções e ações – não são simplesmente gavetas abertas esperando para serem preenchidas com recursos arrecadados pelo Estado. Ele expressa as prioridades assumidas, os grupos, as regiões e os setores que mais se beneficiam a partir do *que*, do *quanto* e de *como* a administração estatal utiliza os recursos públicos (OLIVEIRA, 2009).

Em cumprimento aos propósitos deste texto, na primeira parte apresentamos dados e questões que, associados, delinearão o cenário de disputas no campo das políticas de destinação de recursos públicos à Educação Especial no estado do Espírito Santo, entre 2012 e 2015. Em seguida, sem perder de vista a mudança na forma de financiamento público das instituições privadas especializadas em Educação Especial, trazemos dados que nos ajudam a compreender três aspectos dos gastos orçamentários: a identificação, a magnitude e a direção do gasto social. Finalizamos o texto com algumas considerações e percepções que pudemos elaborar a partir do estudo empreendido.

## **2 ASPECTOS DAS DISPUTAS NO CAMPO DO FINANCIAMENTO: O CENÁRIO ESPÍRITO-SANTENSE**

O estado do Espírito Santo conta com 78 municípios em uma área de 46.078 km<sup>2</sup>. Sua população é composta por um pouco mais de 3,5 milhões de habitantes, sendo que 23%, ou seja, 824.095 apresentam algum tipo de deficiência (BRASIL, 2010). A esse respeito vale destacar que, entre 2012 e 2015, no estado do Espírito Santo alcançamos uma média anual de 5.000 (cinco mil) matrículas de alunos público-alvo da Educação Especial nas escolas públicas estaduais.

Em atendimento ao § 3º do art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o estado do Espírito Santo, conforme dados do portal da transparência do estado, atua com 472 escolas públicas estaduais. Dessas 472 escolas, 286 contam com sala de recursos multifuncionais, organizadas para AEE aos estudantes público-alvo da Educação Especial. Somado a isso, a administração pública estadual ainda dispõe de 815 salas de recursos multifuncionais, montadas em escolas municipais para atenderem, prioritariamente, aos estudantes matriculados no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (BRASIL, 2007b). Destaca-se, ainda, o funcionamento de 05 (cinco) Centros de Atendimento Educacional Especializado públicos estaduais e 77 (setenta e sete) instituições especializadas em Educação Especial privadas, sem fins lucrativos, que ofertam Atendimento Educacional Especializado. Essas instituições estão presentes em 71 dos 78 municípios do Estado, sendo 41 (quarenta e uma) Apaes; 33 Associações Pestalozzis; 01 UNICEJ- União de Cegos de Jaguaré, no município de Jaguaré; 01 UNICEP- União de Cegos Dom Pedro II, localizada no município de Vila Velha e 01 EXPENHA- Centro de Atendimento Educacional Especializado Nossa Senhora da Penha, também localizado no município de Vila Velha.

Curioso notar que, ao sintetizar os Indicadores Sociais de 2015, o Governo do Estado do Espírito Santo informa: “O acesso à escola (educação básica) não representa desafio; mais importante é a manutenção e a progressão do aluno enquanto presente no sistema escolar” (ESPÍRITO SANTO, 2015a, p. 51). Essa perspectiva de que o acesso

à escolarização estaria superado direciona nosso olhar para a estratégia administrativa estadual, que garante a expansão do AEE pela via da contratação das instituições especializadas em Educação Especial para esse fim.

Atentando para o processo que deu legitimidade à contratação dos serviços dessas instituições pelo poder público estadual, observamos que essa negociação não se deu sem tensões e sem a pressão de segmentos da sociedade civil, particularmente das federações das Apaes e das Pestalozzis. Cabe destacar que, na sessão solene<sup>3</sup> alusiva à Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla (2013), realizada na Assembleia Legislativa do Espírito Santo (ALES) no dia 22 de agosto de 2013, o representante da Federação das Apaes do Espírito Santo (FEAPAES/ES), destacou:

[...] as Apaes consolidaram o seu papel na luta pela defesa e garantia de direitos e na oferta de um atendimento de excelência aos seus usuários. De fato, não é raro encontrarmos, sobretudo no interior, Apaes que **possuem instalações muito superiores em infraestrutura e qualidade se comparadas com as estruturas de serviços públicos** de seus municípios. [...] devemos tomar o cuidado de não fazer articulações horizontais entre identidades discrepantes, que são identidades diferentes, e as diferenças em que elas suscitam. (ESPÍRITO SANTO, 2013a, p. 12-13, grifo nosso).

Em seguida, o representante da Federação das Pestalozzis do estado do Espírito Santo (FEAPAES/ES) completou: “[...] É preciso que o Estado seja entendido como um só. Que com suas diversas competências, busque cumprir seu papel com toda a sociedade por meio de programas, projetos e ações que se complementem e interajam de forma eficiente” (ESPÍRITO SANTO, 2013a, p. 14).

Notamos, assim, que o discurso da qualidade e de eficiência foram os pontos fortes que sustentavam os argumentos de que os recursos públicos pudessem ser destinados, também, às instituições filantrópicas de natureza privada. Reinvidicações a esse respeito foram pronunciadas em outras diferentes ocasiões e eventos, por exemplo, durante reuniões com governador do Estado e no lançamento da Frente Parlamentar em Defesa das Pessoas com Deficiência em 2013, na Assembleia Legislativa.

Na tentativa de “compor” o conturbado cenário de transição da forma de fomento público às instituições privadas especializadas em Educação Especial no estado do Espírito Santo (de convênio para contrato), cabe destacar que durante a sessão de lançamento da *Frente Parlamentar em Defesa das Pessoas com Deficiência*<sup>4</sup>, ocorrida no dia 17 de outubro de 2013 na Assembleia Legislativa do referido estado, a Federação das Apaes do Espírito Santo anunciou uma forte mobilização que objetivava impulsionar a aprovação da proposta que viabilizaria a autonomia financeira das instituições especializadas. A pressão surtiu efeito e a proposta foi avaliada e aprovada pelo Governo do estado, por meio do edital 001/2014 de 20 de janeiro de 2014. Ratificando essa celeuma, a Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES) veiculou notícia em seu site no dia 28 de fevereiro de 2014, descrevendo o percurso de aprovação da nova proposta governamental:

Após uma série de reuniões, troca de informações, esboço de projeto e muito diálogo, Governo (SEDU), Prefeituras e entidades concluíram documento que vai nortear os investimentos em Educação Especial e facilitar a vida de pais e mães de alunos da Apaes e Pestalozzis. A partir dos levantamentos, ficou mais fácil saber o tamanho do investimento necessário para a manutenção das instituições e, finalmente, pode-se dizer que o atendimento está garantido. Foi construído um novo modelo de gestão, com regras mais claras, papéis definidos. Junto com as Federações das Apaes e Pestalozzis, chegou-se a uma planilha de custos e, conseqüentemente, ao valor por aluno de R\$325,77 (trezentos e vinte e cinco reais e setenta e sete centavos). Antes o Estado cedia professores, pessoal, material e estrutura. Não havia uma regra, cada

<sup>3</sup> A sessão solene ocorreu justamente no período em que as negociações para a contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas estavam acontecendo.

<sup>4</sup> Não houve registro taquigráfico da sessão no dia 17/10/2013, mas o Jornal Panorama da ALES, divulgou reportagem sobre a sessão, ver (FRENTE, 2013).

município se relacionava com essas instituições de acordo com o jeito de trabalhar da administração, causando insegurança se haveria ou não continuidade no apoio recebido. (AMUNES, 2014)

De nossa perspectiva, essa dinâmica evidencia que a peculiar aproximação entre as instituições privadas especializadas em Educação Especial e a Administração Pública ampliou a margem de poder dessas instituições de maneira que seus interesses orientassem as decisões governamentais. Assim, o apoio da Administração Pública a essas instituições passava, gradativamente, de opção para condição de implementação de uma política pública específica. Em outros termos, o edital 01/2014 deu legitimidade à contratação das instituições privadas especializadas em Educação Especial pelo governo estadual, deslocando o entendimento de opção estatal (em caso de carência da rede pública) para a escolha da família (condição permanente de fomento público estatal).

Cabe ressaltar que encontramos esse mesmo discurso na tramitação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2015-2025. Em audiência pública no Senado Federal, realizada no dia 15 de agosto de 2013, a Coordenadora de Educação e Ação Pedagógica da Federação Nacional das Apaes pontuou:

[...] nós temos uma questão a debater, que é o Plano Nacional de Educação. No texto atual, além da expressão 'preferencialmente na rede regular de ensino', extraída da nossa Constituição Federal de 1988, do art. 208, **nós entendemos esse termo 'preferencialmente', realmente, como um direito de opção**, um direito de escolha da escola: as pessoas com deficiência podem escolher onde querem estudar, e as famílias têm o direito de escolher onde querem que seus filhos estudem. (BRASIL, 2013, p. 6, grifo nosso).

Percebemos que o entendimento posto foi acatado pelo PNE, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e também pelo edital de credenciamento das instituições especializadas no Espírito Santo. Este último deixou claro que a contratação das instituições especializadas seria conforme o “[...] **interesse do público-alvo** (alunos/família dos alunos) da educação especial” (ESPÍRITO SANTO, 2014b, p. 18, grifo nosso). Desse modo, o interesse da Administração Pública, de certa forma, fica em segundo plano.

Alinhando-nos à compreensão de Salvador e Teixeira (2014, p. 17) quando afirmam que: “ Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas”, compreendemos que as indicações expressas nesses documentos, especialmente no edital 001/2014, expressam uma direção muito específica para a destinação de recursos orçamentários públicos tendo em vista atender às demandas educativas de estudantes público-alvo da Educação Especial, qual seja, financiar as atividades educacionais das instituições privadas especializadas em Educação Especial.

Sob a expectativa de aprofundar reflexões sobre essa política de destinação de recursos públicos à Educação Especial no estado do Espírito Santo, nos itens subsequentes desse texto apresentamos três aspectos dos gastos orçamentários, conforme destacados por Salvador e Teixeira (2014): a identificação, a magnitude e a direção do gasto social.

### **3 IDENTIFICAÇÃO DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS COM A EDUCAÇÃO ESPECIAL**

Para compreender melhor alguns aspectos dos gastos orçamentários, consideramos fundamental observar, entre outras importantes questões, a evolução das matrículas de alunos público-alvo da Educação Especial nas escolas de ensino comum da Rede Estadual e no Atendimento Educacional Especializado ofertado pelas instituições privadas especializadas em Educação Especial durante o período analisado (2012 a 2015). O gráfico 1 nos auxilia nesse propósito.

Gráfico 1 – Evolução das matrículas na Rede Estadual e no AEE das Instituições Especializadas



Fonte: Censo Escolar - 2012 a 2015 SEDU/GEIA/SEE.

Notas: CAEE privado - AEE para alunos das redes municipais, estaduais e privada. Escolas Estaduais – alunos, público-alvo da E.E com matrícula nas escolas estaduais.

Dos dados contidos no gráfico 1, percebemos que, de 2012 a 2015, houve um aumento gradativo nas matrículas tanto nas escolas de ensino comum da Rede Estadual quanto no Atendimento Educacional Especializado ofertado pelas instituições especializadas em Educação Especial; observa-se uma maior expressão desse crescimento a partir de 2014. Diferentes questões podem explicar esse crescimento de matrículas no escopo das reflexões aqui propostas, vale considerar as implicações do que estabelece o Decreto nº 7.611/2011. De acordo com esse decreto, o repasse do FUNDEB aos entes federados será calculado mediante a matrícula de estudantes público-alvo da Educação Especial no AEE, ofertado na forma complementar ou suplementar à escolarização no ensino comum, em escolas públicas estaduais, municipais e distritais. O montante de recursos a ser recebido do FUNDEB com destinação ao AEE está condicionado, mais exatamente, à matrícula dos estudantes em escolas de ensino comum.

Em consonância com o texto constitucional, cumpre destacar que o Decreto nº 7.611/2011 que regula o AEE indica a possibilidade de destinação de recursos públicos às instituições especializadas em caso de necessidade de o Estado atuar no sentido de expandir os serviços de apoio à escolarização de estudantes público-alvo da Educação Especial: “O Poder Público estimulará o acesso ao atendimento educacional especializado de forma complementar ou suplementar ao ensino regular, assegurando a dupla matrícula nos termos do art. 9º- A do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007” (BRASIL, 2011). Nos termos mais exatos do Decreto nº 6.253, acima referido, observa-se:

O atendimento educacional especializado aos estudantes da rede pública de ensino regular poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente. (BRASIL, 2007a).

Nesse sentido, para garantir a oferta do AEE, o Poder Público pode contar não somente com as salas de recursos das escolas estaduais e municipais ou com os Centros de Atendimento Educacional Especializados (CAEEs) públicos, mas também com instituições especializadas em Educação Especial de natureza não estatal – *no nosso entender de forma residual*. Note-se que os recursos públicos **podem** ser destinados para aplicação não estatal, mas na perspectiva de ampliar a oferta do AEE aos estudantes público-alvo da Educação Especial.

Feito essa consideração, observamos que, pela via do edital de credenciamento 01/2014, a administração pública estadual do Espírito Santo condicionou o repasse de recursos financeiros para as instituições especializadas à obrigatoriedade da matrícula dos estudantes em escolas de ensino comum. Nos termos desse Edital, destaca-se:

A Secretaria de Estado da Educação pagará o valor de R\$325,77 (trezentos e vinte e cinco reais e setenta e sete centavos) por aluno/mês. [...] A unidade de referência do valor do custo será em conformidade com o custo-aluno estabelecido por esta SEDU, depende do número de beneficiados devidamente comprovado por meio da frequência

com pagamento mensal, que deve ser compatível com o sistema de Gestão SEDU/ Censo Escolar dos alunos público-alvo da Educação Especial das redes estadual e municipal. (ESPÍRITO SANTO, 2014b, p. 4 e 11).

Considerando o grande número de salas de recursos multifuncionais estaduais e municipais presentes em todos os municípios do Espírito Santo e ao, ainda, reduzido número de CAEE públicos, a política de *ampliação de vagas para oferta do AEE*, via contratação de instituições privadas especializadas em Educação Especial, instiga algumas indagações.

Os Indicadores Sociais expressam que o acesso à escolarização está superado no estado do Espírito Santo e o grande desafio que ainda se coloca à Administração Pública é a manutenção e a progressão do aluno no sistema escolar (ESPÍRITO SANTO, 2015a). Então, qual a intenção em particionar os recursos públicos com as instituições privadas ao invés de qualificar o próprio serviço público? Por que não investir em concurso público para professores especialistas – (considere que o estado do Espírito Santo **nunca** efetuou um concurso para educação especial)? Por que contratar os serviços de educação especial dessas instituições especializadas privadas, em detrimento da melhoria de condições de trabalho e da qualificação dos profissionais que atuam nas escolas públicas de ensino comum?

As reflexões sobre essas questões vêm sustentando nossa compreensão de que as políticas implementadas em território capixaba se constituem como mais uma importante barreira para a concretização dos princípios constitucionais, a saber: O dever do Estado, em ofertar atendimento educacional especializado, **preferencialmente** na rede regular de ensino, conforme está expresso no artigo 208 inciso III; e a valorização dos profissionais da educação pelo ingresso exclusivamente por concurso público, conforme artigo 206, inciso V (BRASIL, 1988).

Notoriamente, por meio do Edital de credenciamento 01/2014, o estado do Espírito Santo retoma a ideia de lançar mão das instituições privadas especializadas em Educação Especial, as quais, para atender ao disposto no Edital de credenciamento, se convertem em Centros de Atendimento Educacional Especializado.

Considerando esses apontamentos, seguimos nossas reflexões, examinando mais de perto o resultado orçamentário das despesas da Educação Especial (2012-2015) no estado do Espírito Santo.

### 3.1 O resultado das despesas com a Educação Especial no Espírito Santo (2012-2015)

Uma breve visão sobre as despesas do estado do Espírito Santo, a partir do destino dos recursos orçamentários pode ser extraída da tabela 1, que apresenta a distribuição dos recursos da educação especial, em valores deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a preços de dezembro 2015.

Tabela 1 – Receita da Educação Especial

FONTES DE RECEITAS - EDUCAÇÃO ESPECIAL				
	2012	2013	2014	2015
RECEITA PREVISTA	R\$ 54.742.984,91	R\$ 56.138.663,16	R\$ 54.098.882,38	R\$ 65.871.916,89
Receitas Executadas Recursos do FUNDEB 60 %	R\$ 49.718.997,39	R\$ 50.851.904,19	R\$ 38.139.425,06	R\$ 34.857.394,21
Receitas Executadas Recursos do FUNDEB 40 %		R\$ 7.015.564,91	R\$ 15.790.135,04	R\$ 19.286.543,35
Receitas Executadas Outros Recursos de Impostos	R\$ 4.061.239,02	R\$ 1.639.129,21	R\$ 8.308.924,17	R\$ 4.383.818,58
TOTAL RECEITAS EXECUTADAS	R\$ 53.780.236,41	R\$ 59.506.598,31	R\$ 62.238.484,27	R\$ 58.527.756,13
VARIAÇÃO ENTRE RECEITAS PREVISTAS E EXECUTADAS	98,24	106,00	115,05	88,85

Fonte: Espírito Santo (2013c).

Esses dados revelam que os recursos oriundos do FUNDEB representaram a principal fonte de receita da Educação Especial. Nota-se que os recursos utilizados do fundo na Educação Especial, corresponderam em relação ao total de receitas da Educação Especial 92,4% em 2012<sup>5</sup>; 97,24% em 2013 (85% remuneração de profissionais e 15% com MDE); 96,64 % em 2014 (61,28% remuneração de profissionais e 38,72% com MDE) e em 2015 92,50% (59,56% com remuneração de profissionais e 40,44% com MDE); caracterizando, assim, a importância do fundo para a Educação Especial.

Conforme os dados dessa tabela, em 2015, a previsão de despesa na Lei Orçamentária Anual (LOA) para Educação Especial não foi atingida, apesar do aumento de matrículas demonstrado anteriormente. Vale destacar que a previsão era de 65,9 milhões de reais, mas a execução foi de 58,5 milhões, ou seja, 12% abaixo do esperado.

É importante considerar que, além do FUNDEB, existem outras fontes adicionais do ensino que são voltadas integralmente para a educação, mas não entram na base de cálculo para a comprovação dos limites mínimos constitucionais. Essas fontes de recursos são as transferências do FNDE, tais como: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Brasil Alfabetizado, Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outras. Portanto, salientamos que menos de 8% das despesas da Educação Especial foram pagas com recursos dessas fontes.

Seguindo nossa intencionalidade investigativa, na tabela 02 apresentamos o detalhamento das fontes orçamentárias da Educação Especial.

Tabela 2 - Fontes orçamentárias da Educação Especial

FONTES	2012	2013	2014	2015
0102 - MANUTENCAO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	R\$ 4.061.239,02	R\$ 1.275.181,90	R\$ 7.554.432,98	R\$ 4.274.359,20
0103 - MAN/DES EDUC BAS VAL PROFIS EDUCACAO-FUNDEB	R\$ 49.718.997,39	R\$ -	R\$ -	R\$ -
0113 - FUNDEB (60%)	R\$ -	R\$ 50.851.904,19	R\$ 38.139.425,06	R\$ 34.857.394,21
0114 - FUNDEB (40%)	R\$ -	R\$ 7.015.564,91	R\$ 15.790.135,04	R\$ 19.286.543,35
0166 - PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS - PAR	R\$ -	R\$ 117.925,02	R\$ -	R\$ 109.459,37
0131 - COTA PARTE ESTADUAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO	R\$ -	R\$ 173.038,50	R\$ 754.491,19	R\$ -
0133 - CONVÊNIOS - UNIÃO	R\$ -	R\$ 72.983,79	R\$ -	R\$ -
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 53.780.236,41</b>	<b>R\$ 59.506.598,31</b>	<b>R\$ 62.238.484,27</b>	<b>R\$ 58.527.756,13</b>

Fonte: Espírito Santo (2013c).

As células marcadas correspondem às fontes que destinaram recursos para pagamento do apoio financeiro às instituições especializadas. Interessante esclarecer que as despesas com os profissionais estaduais cedidos para atuarem em instituições especializadas, em 2012 e 2013, entravam para a contagem da vinculação de 60% dos gastos mínimos, estabelecidos pela lei do FUNDEB.

Por outro lado, a partir de 2014, com a contratação dos serviços das instituições especializadas, a despesa com os profissionais que atuavam nesses espaços passou a ser contabilizada na parcela de 40% do fundo. Isso significa, na prática, que o estado do Espírito Santo, mesmo que indiretamente, aumentou o gasto com pessoal da Educação Especial. Melhor dizendo, o recurso do FUNDEB, destinado ao pagamento dos serviços das instituições especializadas, não pode ser contabilizado como valorização do magistério pela simples razão de inexistência de vínculo estatal. O Manual de Orientação do FUNDEB, de forma chamativa, esclarece:

#### Atenção

Os professores terceirizados (vinculados a cooperativas ou a outras entidades), que eventualmente estejam atuando sem vínculo contratual direto (permanente ou temporário) com o Estado, Distrito Federal ou Município a que prestam serviços, **não poderão ser remunerados com a parcela de recursos vinculada à remuneração**

<sup>5</sup> Em 2012, os dados disponibilizados não diferenciavam qual recurso do fundo correspondia ao pagamento de professores e qual era destinado para MDE. Isso foi corrigido nos demais anos pelo Tribunal de Contas do Estado, o que colaborou para a transparência do gasto.

**do magistério, pois esses recursos não se destinam ao pagamento de serviços de terceiros**, cuja contratação se dá por meio de processo licitatório próprio. Ressalta-se que o ingresso na carreira de magistério deve dar-se por meio de concurso público de provas e títulos, conforme estabelece a Constituição Federal (art. 37, II) e a LDB (art. 67, I). (BRASIL, 2007b, p. 20, grifo nosso).

Em síntese, significa dizer que as despesas com substituição de mão de obra não podem ser contabilizadas no valor de 60% do fundo para valorização dos profissionais do magistério. Percebemos, assim, uma evidente busca do legislador pela valorização do serviço público.

Por outro lado, cumpre destacar que para o cálculo do limite de gasto com pessoal, imposto pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), devem ser contabilizados todos os gastos com pessoal inclusive os gastos com a terceirização de pessoal; em outras palavras, a LRF não impede que o serviço público seja terceirizado, apenas coloca limites nos gastos.

Do mesmo modo, a lei do FUNDEB, apenas garante que 60% dos recursos sejam efetivamente investidos com a remuneração e valorização dos profissionais da escola pública. Nossa abordagem limita-se aos gastos com a Educação Especial e, nesse intuito, as legislações citadas – LRF e FUNDEB – versam sobre o gasto global com a Educação. Melhor dizendo, nada impede que a Educação Especial seja totalmente terceirizada, devido à pouca representação do gasto em relação à despesa total. Destacamos: o gasto com Educação Especial gira em torno de 6% do repasse do FUNDEB e, em relação a todas as fontes financeiras, o gasto com a modalidade corresponde a apenas 3% do total geral com a Educação.

Os dados que sistematizamos na tabela 2 demonstram que, em 2013, a despesa da Educação Especial atingiu quase a totalidade do recurso do FUNDEB destinado à área com o pagamento dos profissionais do magistério, chegando a 85% da despesa. Todavia, em 2014 e 2015, observamos um recuo considerável no valor do gasto com pessoal (fonte 113), deixando essa despesa na média de 60% do total do gasto com a Educação Especial. Em contrapartida, observamos um aumento do gasto em MDE (fonte 114) nesse mesmo período (2014 e 2015). Aqui, vale considerar que, dentro do gasto do MDE, também temos a despesa com o pagamento das instituições especializadas, que por sua vez utilizam os recursos recebidos para o pagamento de pessoal.

Mais exatamente, observamos que dos R\$ 7 milhões gastos com despesas com MDE em 2013 (fonte 114) passamos para o montante de R\$19 milhões em 2015; ocorrendo uma variação de 175% nos gastos. Percebemos, então, que o modelo de contratação das instituições especializadas, que entrou em vigor em 2014, interferiu consideravelmente no fluxo orçamentário da Educação Especial. Esse pêndulo orçamentário nos levou a indagar: Será que esse arranjo orçamentário oportunizou mais investimento para a ampliação e para a qualificação das atividades da escola pública, conforme indicam os documentos legais nacionais?

A seguir, apresentamos a magnitude do gasto com a Educação Especial. Esse indicador “[...] corresponde à dimensão do gasto social no âmbito da totalidade da intervenção do Estado” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 20). Então, vejamos.

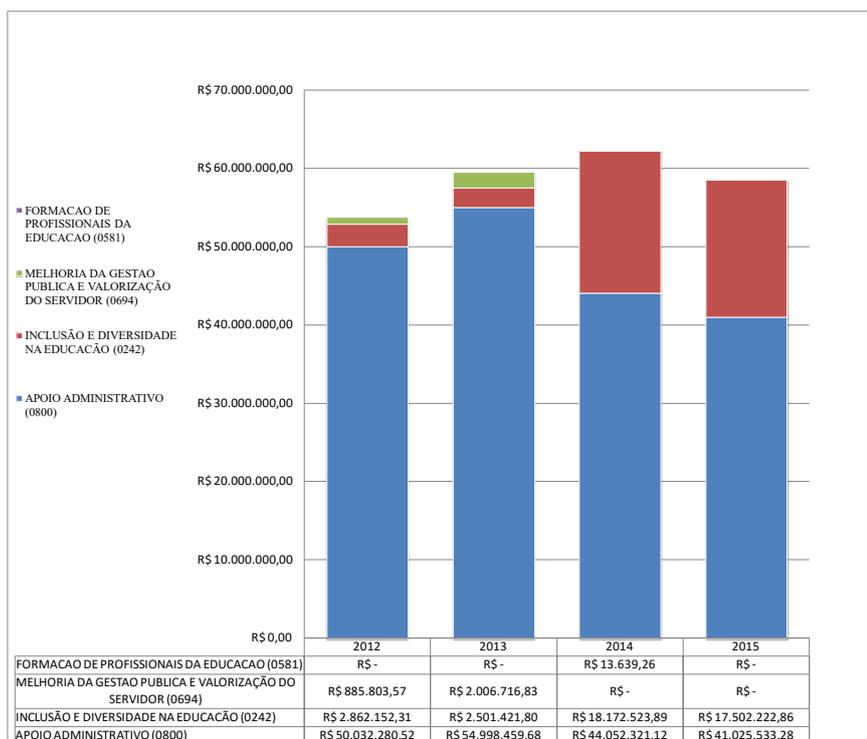
### **3.2 Magnitude do gasto social da Educação Especial**

Como dito, a Educação Especial não é a área de maior importância em termos de magnitude de gastos com a Educação. Entretanto, é relevante o estudo dos gastos com a modalidade, conforme classificações programáticas, a fim de entendermos quais ações atraem maior recurso público e qual a sua relevância na agenda estatal. E, por conseguinte, problematizarmos se os recursos são compatíveis com a realidade apresentada (FAGNANI, 1998).

Nessa perspectiva, apresentamos, no gráfico 2, a despesa total da Educação Especial. Os recursos utilizados são oriundos de 04 (quatro) programas, a saber: Formação de profissionais da educação (0581); Melhoria da gestão e valorização do servidor (0694) e Apoio administrativo (0800).

Os dados indicam que a maior despesa da Educação Especial foi com o programa 0800 – destinado ao pagamento de pessoal. A segunda maior despesa ocorreu por conta do programa 0242, que corresponde ao apoio às instituições especializadas e a ampliação e desenvolvimento do AEE nas escolas comuns. Em terceiro, vem o bônus desempenho<sup>6</sup> dos profissionais da Educação Especial – expresso no programa 0694. Completando o montante do gasto da Educação Especial, temos um ínfimo valor destinado ao programa 0581, que se destina à formação continuada<sup>7</sup> dos professores da Educação Especial. Em todo o período analisado, o gasto nesse programa foi de R\$ 13.639,26. Importante destacar que, embora esse programa tivesse uma previsão orçamentária, ela não foi executada em 2012, 2013 e 2015.

Gráfico 2 - Despesas executadas no período por programa



Fonte: Espírito Santo (2013c).

O resultado orçamentário mostra prioridades dadas pelo governo. Assim, conforme o retrato da execução orçamentária, percebemos que algumas decisões acentuam perspectivas que mitigam a concepção de direitos amplos e fundamentais, como o direito à educação. Entendemos, que os recursos escassos, as formações aligeiradas e até mesmo a falta de formação continuada, reduzem a potencialidade das atividades educativas da escola pública e podem levar ao entendimento de que as pessoas com deficiência não deveriam permanecer nesses espaços comuns de aprendizagem. Ou seja, as instituições especializadas ganham força e legitimidade social na política governamental de ausência da atuação estatal que fora implementada no Espírito Santo no período que focalizamos.

Percebe-se que o resultado orçamentário do programa 0242, que corresponde ao apoio financeiro às instituições privadas especializadas em Educação Especial e

<sup>6</sup> Instituído pela Lei complementar nº 504, de 05 de novembro de 2009, bonificação por desempenho constitui prestação pecuniária eventual, desvinculada da remuneração do profissional, que a perceberá de acordo com o cumprimento de indicadores de qualidade preestabelecidos pela SEDU. Trata-se de um prêmio em dinheiro concedido anualmente aos profissionais que atuam nas escolas públicas estaduais, os quais podem receber até um salário a mais por ano. Para o cálculo, entre outros fatores, consideram-se apenas os dias efetivamente trabalhados, ou seja, as faltas, mesmo que justificadas, licenças médicas e abonos, que são direitos. Desse modo, o cálculo entra como uma “punição” aos profissionais da educação.

<sup>7</sup> Cabe lembrar, que o gasto com contratação de professores temporários para ministrar cursos livres foi registrado como gasto de pessoal.

a ampliação e desenvolvimento do AEE nas escolas comuns, teve um crescimento vertiginoso em 2014 e 2015, justamente com a mudança da forma de financiamento dessas instituições privadas. É imperioso frisar que em 2012 e 2013, nos gastos com “apoio administrativo” – pagamento com pessoal –, os valores eram agregados pelo simples fato de o Estado ceder os professores às instituições especializadas. Ou seja, o pagamento dos professores, tanto das escolas estaduais quanto das instituições privadas especializadas em Educação Especial, era discriminado em um único lugar. Naquele período, as despesas específicas com as instituições privadas especializadas em Educação Especial correspondiam apenas aos valores repassados para compra de material pedagógico, o que dava a ligeira impressão de pouco investimento estatal nessas instituições. A título ilustrativo, em relação a essa agregação dos dados, cabe destacar a notícia veiculada no Diário Oficial do Espírito Santo (DIOES) em 08 de dezembro de 2014: “[...] Em 2013, a Sedu investiu R\$ 24.028,492 milhões, beneficiando 260 escolas dos 78 municípios e Instituições Filantrópicas sem Fins Lucrativos do Espírito Santo” (ESPÍRITO SANTO, 2014a, p. 03).

A esse respeito França (2015) entende que a agregação dos dados orçamentários gera distintas interpretações sobre o valor investido e, por conseguinte, dificulta a compreensão da análise do processo que leva, ou não, os governos a adotarem determinados tipos de políticas públicas. Ao pesquisar o financiamento da Educação Especial no município de Vitória/ES, nos anos de 2008 a 2010, a autora constata a “[...] impossibilidade de obter valores efetivamente aplicados na Educação Especial pelo Poder Público municipal” (FRANÇA, 2015, p. 16).

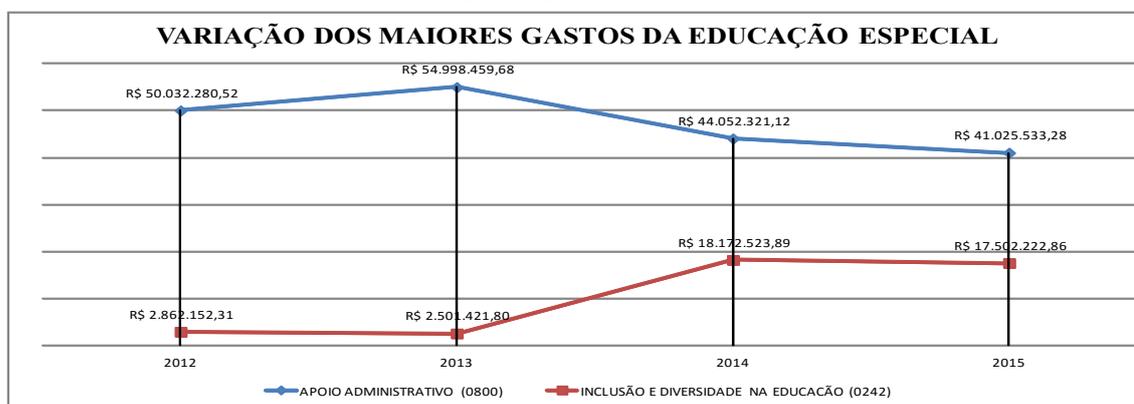
Os dados contidos no gráfico 2 nos permitem notar que, com a desagregação dos dados a partir em 2014, o valor do pagamento de pessoal das instituições privadas especializadas em Educação Especial passou a integrar o programa 0242. Esses dados evidenciam claramente o montante que o Estado deixa de investir na escola pública para investir no serviço filantrópico, de natureza privada, ofertado no âmbito dessas instituições especializadas.

No próximo item, detalhamos alguns aspectos do programa 0242 com a expectativa de compreender ainda melhor a direção que os gastos com a Educação Especial têm tomado no contexto do estado do Espírito Santo.

### 3.3 Direção gasto social da Educação Especial

Os dados orçamentários que coletamos nos permitem observar que a mudança na forma de apoio estatal às instituições privadas especializadas em Educação Especial ocasionou variações nos dois maiores gastos da Educação Especial no estado do Espírito Santo. O gráfico 3 facilita a visualização dessa política de destinação de recursos públicos à área de Educação Especial.

Gráfico 3 – Variação do gasto com Educação Especial



Fonte: Espírito Santo (2013c).

O gráfico 3 demonstra a principal implicação ocorrida com a mudança na forma de apoio às instituições privadas especializadas em Educação Especial – convênio até 2013 e, a partir de 2014, contratos de prestação de serviços. Em síntese, o gasto com pessoal (programa 0800), que estava em ascensão em 2013, caiu significativamente em 2014 e 2015. Por outro lado, as informações referentes às despesas com o apoio às instituições privadas especializadas em Educação Especial e a ampliação e desenvolvimento do AEE (programa 0242) cresceram vertiginosamente em 2014 e 2015.

Nota-se que, quando os dados estavam agregados, as despesas com pessoal da Educação Especial em 2012 era de R\$ 50 milhões e em 2013 era de R\$ 55 milhões, aproximadamente. No entanto, ao desagregar os dados, em 2014 temos o gasto real com pessoal da escola pública. Observamos que, em relação aos gastos efetuados em 2013, temos uma queda de R\$ 11 milhões de reais em 2014 e de R\$ 14 milhões em 2015. Revelando, assim, o montante destinado às instituições privadas especializadas em Educação Especial. Nota-se que, com a desagregação dos dados orçamentários, as despesas com a terceirização do AEE passaram a ser registradas no programa 0242 (Inclusão e diversidade na Educação, conforme expresso no gráfico 2 e 3).

Cabe salientar que, no contrato, o valor pago a título de remuneração passa a integrar o patrimônio da entidade, por isso, a necessidade da desagregação dos dados (DI PIETRO, 2014). Em breve síntese, cabe explicar que, por força do artigo 18, § 1º da LRF, as despesas com a terceirização de mão de obra, ou seja, substituição de servidores e empregados públicos, devem ser desagregadas das despesas com funcionários públicos (BRASIL, 2000). De maneira simples, o estado contrata o serviço, no caso o AEE, e a instituição privada especializada em Educação Especial tem a “liberdade” de investir os recursos recebidos da maneira que lhe convier, não tendo que prestar contas sobre com que ou como foi gasto o recurso recebido. A prestação de conta se restringe à entrega do serviço. A fala da Superintendente da Federação das Apaes do Espírito Santo, senhora Maísa Dadalto, em entrevista veiculada no dia 13 de maio de 2015, é bastante elucidativa a esse respeito,

No novo modelo de parceria entre as Apaes e o Governo do Estado, vigente desde o início de 2014, a questão da **sustentabilidade financeira das instituições foi garantida** com pagamento *per capita* por usuário. A Sedu aceitou a proposta formulada pela Federação garantindo o atendimento no contraturno da escola comum a mais de seis mil pessoas com deficiência intelectual e múltipla, incluídas em escolas regulares no Espírito Santo. **As Apaes passaram a ser prestadoras de serviço** do Governo do Estado e deixaram de receber profissionais cedidos pela Secretaria, como ocorria, e contrataram seus próprios funcionários por meio de um processo seletivo realizado pela Feapaes-ES (FEAPAES, 2015, grifo nosso).

Essas questões nos permitem inferir que o estado do Espírito Santo passou a contratar serviços terceirizados para garantir o AEE. Essa compreensão fica mais evidente quando o Relatório Técnico de Análise e Avaliação dos Procedimentos Relativos aos Pontos de Controle da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT), de abril de 2015, esclarecem que os serviços educacionais prestados pelas instituições especializadas correspondem a uma atividade fim:

De acordo com o previsto no objeto contratual e em contato com servidor da Gerência de Juventude e Diversidade da secretaria, foi firmado o entendimento que a **atividade desenvolvida é finalística**, tendo em vista que a Educação Especial é uma modalidade de ensino, parte integrante do ensino regular. (ESPÍRITO SANTO, 2015d, p. 86, grifo nosso).

Há uma longa discussão sobre a terceirização da atividade fim na Administração Pública. Com destaque, trazemos o posicionamento do professor Flávio Amaral Garcia, procurador do estado do Rio de Janeiro, ele entende que

[...] nada obsta que o Administrador, no exercício de sua competência discricionária, entenda que determinada atividade – ainda que finalística – será **melhor desempenhada por meio de contrato de prestação de serviços do que por meio de servidores ocupantes de cargos efetivos**. (GARCIA, 2010, p. 17, grifo nosso).

Por outro lado, segundo Di Pietro (2015, p. 225), a contratação de serviços terceirizados pela Administração Pública assegura apenas “[...] Uma aparência de legalidade. No entanto, não há de fato essa prestação de serviços por parte da empresa contratada, já que ela se limita, na realidade, a fornecer mão de obra para o Estado”. Essa perspectiva ficou evidente ao percebermos a variação das despesas no gráfico 03.

Di Pietro (2015, p. 225) assevera que a articulação do setor público com a iniciativa privada, por meio da privatização de serviços, “[...] mascara a relação de emprego que seria própria da Administração Pública, não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento político; burla a exigência constitucional de concurso público [...]”. A esse respeito, cabe reiterar que, apesar do grande número de estudantes público-alvo da Educação Especial, matriculados na rede estadual de ensino, o estado do Espírito Santo nunca realizou um concurso público para professores especialistas em Educação Especial, ou seja, a descontinuidade dos serviços prestados colabora com a interrupção das políticas públicas, com a perda de conhecimento acumulado e certamente acarreta desperdícios de recursos públicos investidos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar a política de destinação de recursos públicos à Educação Especial no estado do Espírito Santo, focalizando três aspectos dos gastos orçamentários (identificação, magnitude e direção do gasto social), observamos que a permanência e a expansão dos serviços educacionais filantrópicos, pela via de terceirização do AEE, resultam de um jogo social no qual participam indivíduos e grupos envolvidos, direta ou indiretamente, no planejamento e na execução do orçamento da Educação.

É nesse sentido que os debates estrategicamente coordenados pelas federações das instituições especializadas, principalmente na Assembleia Legislativa do Espírito Santo, foram fundamentais para que o Governo do estado mantivesse a opção de expandir a oferta do AEE, por meio da compra dos serviços educacionais das instituições especializadas, via edital de credenciamento 01/2014. Nessa nova forma de financiamento, ao terceirizar suas atribuições, o Estado redimensionou seu dever primeiro de ofertar a todos e a todas uma educação pública de qualidade social.

Ao detalharmos as despesas, focalizando a identificação, a magnitude e a direção do gasto em Educação Especial, observamos que a desvinculação dos gastos com as instituições especializadas e com as escolas estaduais, a partir da contratação das instituições privadas especializadas em Educação Especial, em 2014, possibilitou a análise mais detida da política orçamentária concernente à área de Educação Especial executada pelo governo do estado.

Dessa análise, decorre nossa percepção de que o gasto com pessoal na Educação Especial espírito-santense corresponde a valores superiores a 98% da despesa com a modalidade<sup>8</sup>. Isso significa que poucos recursos foram direcionados para o apoio à escolarização dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no ensino comum e para a formação continuada dos professores da Educação Especial. Deve-se, portanto, considerar o fato de que o quantitativo de escolas estaduais com sala de recursos multifuncionais é muito superior ao número de instituições privadas especializadas em Educação Especial e que as escolas públicas possuem maiores condições para alcançar um número superior de atendimento, caso tenha investimentos de recursos estatais.

Complementarmente, destacamos que a escolarização na rede regular comum abrange todo o público-alvo da Educação Especial e prevê a permanência do aluno durante o período semanal (25 horas), garantindo-lhe o AEE no contraturno. Ainda assim, o montante de recursos destinados

<sup>8</sup> Aplicamos aqui o entendimento de Di Pietro (2015), que diz que gasto com terceirização é gasto com mão de obra, mesmo que seja “mascarado”.

ao pagamento dos serviços das instituições privadas especializadas em Educação Especial, que oferecem atendimentos que não ultrapassam 5 horas semanais, corresponde, em média, a 1/4 da despesa da Educação Especial no estado do Espírito Santo.

Nesse sentido, observamos que, no referido estado, as instituições filantrópicas de natureza privada e especializadas em Educação Especial representam um importante locus de fomento da política de Educação Especial. Notoriamente, é possível dizer que o estado do Espírito Santo, dentro de uma lógica de redução de custos, aliado a um contexto de crise financeira e de reivindicação de conquistas das instituições especializadas, fez uma opção conveniente ao investir consideravelmente no setor não estatal.

Também consideramos importante registrar nesse item final que a metodologia de análise crítica (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014) traz um rico instrumental para a reflexão sobre o orçamento público. Somado a isso a perspectiva eliasiana, utilizada neste estudo, subsidia a compreensão de que no jogo social vivido, a abstenção é ficta e danosa, pois mesmo quando nos abstermos indubitavelmente assumimos uma posição. Sob esse prisma, reiteramos nosso posicionamento em defesa do investimento público na escola pública.

Não obstante, parece oportuno destacar que Elias (2005) entende as inter-relações como a totalidade das ações de indivíduos dependentes e interdependentes. Nas palavras do autor, “[...] a configuração forma um entrançado flexível de tensões” (ELIAS, 2005, p. 142). Nessa direção, essa perspectiva sociológica nos ensina e adverte que no seio das configurações mutáveis há uma característica estrutural que expressa um equilíbrio flutuante e elástico de poder, que se move para diante e para trás, inclinándose primeiro para um lado e depois para o outro. Por isso, asseveramos que no estudo do orçamento não se pode descuidar das pistas sobre as interdependências daqueles que participam direta ou indiretamente nesse jogo social.

É nesse sentido que, para nós, o momento político vivido no estado do Espírito Santo abre uma excelente oportunidade para problematizar outras importantes questões relativas à destinação de recursos públicos que assegurem qualidade social aos processos educativo-formativos dos estudantes público alvo da Educação Especial matriculados em classes de ensino comum das escolas públicas. Entre essas questões, no escopo do estudo que empreendemos, o custo-aluno da Educação Especial na escola pública parece ganhar notoriedade. Afinal, na medida em que o estado do Espírito Santo se dispôs a mensurar o custo-aluno do AEE, a fim de apoiar financeiramente as instituições especializadas, vislumbramos a possibilidade de novos estudos avançarem no debate sobre o custo necessário para garantir a aprendizagem de todos os alunos, concretizando o preceito constitucional que estabelece prioridade do investimento público na escola pública (PINTO, 2014). Nesses termos, o jogo continua!

## REFERÊNCIAS

AMUNES. Definida a forma de repasses para Apaes e Pestalozzis. Vitória, 2014. Disponível em: <<http://www.amunes.org.br/index.php?pg=noticias&codigo=368>>. Acesso em: 03 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 24 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, regulamenta a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 nov. 2007a.

\_\_\_\_\_. IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br>> Acesso em: 15 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Brasília, DF, 17 de novembro de 2011. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 18 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 4 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Manual de Orientação do FUNDEB 2008. Brasília, DF: MEC; FNDE, 2007b.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Ata da 37ª Reunião Extraordinária, da Comissão Permanente de Direitos Humanos e Legislação Participativa, da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura. Violação dos direitos das APAEs – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais no Brasil e a Escola Bilíngue para Deficientes Auditivos. Brasília, DF, 15 ago. 2013. Disponível em: <<http://www19.senado.gov.br/sdleg-etter/public/getDocument?docverid=bf6e3413-55f3-47ea-b253-bff204dd0593;1.0>>. Acesso em: 10 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 13.005, de 25 Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de junho de 2014.

CURY, C. R. J. Um novo momento da educação privada. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). Público e privado na educação: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 17-25.

DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

\_\_\_\_\_. Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, Parcerias Público-Privadas e outras formas. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ELIAS, N. O processo civilizador: formação do estado e civilização. Tradução de Ruy Jugman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. v. 2.

\_\_\_\_\_. Introdução à sociologia. Lisboa-Portugal: Edições 70, 2005.

ESPÍRITO SANTO. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES). Sessão solene em Homenagem à Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla (2013). Diário do Poder Legislativo. Vitória, 05 set. 2013a.

\_\_\_\_\_. Diário Oficial do Espírito Santo (DIOES). Educação: atendimento especializado beneficia 352 escolas no ES. Vitória, 08 dez. 2014a.

\_\_\_\_\_. Edital de Credenciamento nº 001/2014. Dispõe do credenciamento de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para atendimento educacional especializado no contraturno do ensino regular aos alunos da rede estadual e municipal que apresentam deficiência e/ou transtornos globais de desenvolvimento, nos municípios do estado do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, 2014b. Disponível em: <[www.apaes.org.br/anexo.phtml/4024](http://www.apaes.org.br/anexo.phtml/4024)>. Acesso em: 25 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.781, de 03 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2012-2015 e dá outras providências. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, 04 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.979, de 15 de janeiro de 2013. Lei Orçamentária Anual. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2013. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, 16 jan. 2013b.