

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**GILDÁSIO MACEDO DE OLIVEIRA**

**FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS NA POLÍTICA DE  
EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (2012-2015)**

**VITÓRIA/ES  
2016**

**GILDÁSIO MACEDO DE OLIVEIRA**

**FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS NA POLÍTICA DE  
EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (2012-2015)**

Dissertação de Mestrado apresentada à Linha de Pesquisa Diversidade e Práticas Educacionais Inclusivas do Programa e Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, sob a orientação do Prof. Dr. Reginaldo Célio Sobrinho.

**VITÓRIA/ES  
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Setorial de Educação,  
Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

O48f Oliveira, Gildásio Macedo de, 1983-  
Financiamento das instituições especializadas na política de  
educação especial no Estado do Espírito Santo / Gildásio  
Macedo de Oliveira. – 2016.  
144 f. : il.

Orientador: Reginaldo Célio Sobrinho.  
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal  
do Espírito Santo, Centro de Educação.

1. Educação especial – Financiamento. 2. Orçamento –  
Espírito Santo (Estado). 3. Políticas públicas – Educação. I. Célio  
Sobrinho, Reginaldo, 1972-. II. Universidade Federal do Espírito  
Santo. Centro de Educação. III. Título.

CDU: 37

---

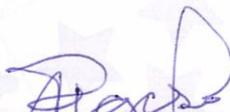
## GILDÁSIO MACEDO DE OLIVEIRA

### FINANCIAMENTO DAS INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (2012-2015)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Educação.

Aprovada em 24 de novembro de 2016.

#### COMISSÃO EXAMINADORA



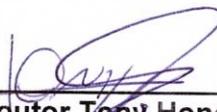
---

Professor Doutor Reginaldo Célio Sobrinho  
Universidade Federal do Espírito Santo



---

Professora Doutora Denise Meyrelles de Jesus  
Universidade Federal do Espírito Santo



---

Professor Doutor Tony Honorato  
Universidade Estadual de Londrina



---

Professora Doutora Andréa Barbosa Gouveia  
Universidade Federal do Paraná

A minha família pelos esforços empreendidos em minha educação, em especial a minha mãe Lecyr Macedo de Oliveira, mulher guerreira, de luta e de garra que em momento algum deixou de acreditar; a minha esposa Leoneida Ladeira, pela paciência, dedicação e suporte em todos os momentos.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço ao meu orientador Prof. Dr. Reginaldo Célio Sobrinho pela confiança, compartilhamento de ideias e maestria na condução do processo formativo.

Agradeço aos amigos da turma 29-M pela troca de experiência e bons momentos vividos. Aos amigos Helen Malta Valladão, Junio Hora e Alexandre Bazilatto pelos debates, risadas, encontros, desencontros, cervejas e zoeiras. "Não valem nada", mas adoro vocês.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo por proporcionarem momentos preciosos de aprendizagens.

Agradeço a minha esposa pelo carinho e suporte, sem sua presença o caminho seria muito mais difícil.

Agradeço aos solícitos colegas da Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo, em especial Jussara Cristina, pela atenção e carinho.

Agradeço acima de tudo a Deus pela oportunidade de viver momentos especiais de muito aprendizado.

## RESUMO

Esta investigação teve como objetivo compreender a direção tomada pela Política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva no estado do Espírito Santo, com base nas implicações orçamentárias ocorridas com a mudança da forma de financiamento das Instituições Especializadas, a partir do edital 01/2014. A pesquisa limitou-se ao período de 2012 a 2015. O recorte coincide com a vigência do Plano Plurianual (2012-2015); sendo assim, trabalhamos com um conjunto de informações mais compatíveis, tanto em relação aos programas orçamentários quanto às funções constantes nas Leis Orçamentárias Anuais. O estudo se ancora nos pressupostos da Sociologia Figuracional de Norbert Elias (1993; 1994; 2005). Adotamos como metodologia a pesquisa documental qualitativa e para a análise de dados das despesas orçamentárias utilizamos a metodologia de análise crítica sugerida por Salvador e Teixeira (2014). O trabalho investigativo mostrou que a compra dos serviços de Atendimento Educacional Especializado (AEE) pelo estado do Espírito Santo (terceirização) proporcionou aumento nos repasses de recursos públicos às Instituições Especializadas, e por consequência, os recursos investidos na escola pública estadual foram menores. Percebemos ainda, que a mudança de convênio para contrato contribuiu para o aumento das matrículas no AEE das Instituições Especializadas e na escolarização na rede pública. Além disso, as Instituições Especializadas ganharam maior autonomia para o gasto dos recursos públicos recebidos, passaram a elaborar seu próprio processo seletivo para contratação de professores e garantiram a participação permanente no orçamento público estadual, desde que atendam às pessoas com matrícula de escolarização na rede pública. Compreendemos, que a partir do edital 01/2014 um dos possíveis "elos" de interdependência foi esgarçado. Ou seja, a autonomia alcançada pelas Instituições Especializadas para conduzir todo o processo de seleção de seus profissionais e a possibilidade de colocar em prática o Atendimento Educacional Especializado que acreditam, acarretou outro tipo de relação com o Governo do estado do Espírito Santo. Nesse processo é possível que, paulatinamente, elas venham a ser reconhecidas como peça fundamental (obrigatória) no processo educacional dos alunos com deficiência. Por outro lado, a perspectiva elisiana nos força a sublinhar que a movimentação da configuração provocada com a terceirização do AEE, pode gerar a contestação da centralidade assumida pelas Instituições Especializadas na oferta de serviços educacionais. A perspectiva sociológica figuracional nos deixa potentes diante da realidade social. Embora muitas vezes nos pareça que a história acabou, a imprevisibilidade que marca a imanência das figurações sociais nos coloca no fluxo das mudanças. Vale destacar, que as reflexões desenvolvidas sustentam nossa perspectiva de que no tabuleiro do jogo social não há adversários, mas apenas jogadores.

**Palavras-chave:** Financiamento. Educação Especial. Instituições Especializadas. Orçamento Público Estadual.

## ABSTRACT

This research aimed at understanding the direction taken by the Special Education Policy in Inclusive Perspective in the state of Espírito Santo, based on the budgetary implications which occurred with the change of form of financing of the Specialized Agencies, as the announcement 01/2014. The survey was limited to the period 2012 to 2015. The cut coincides with the term of the Multi-Year Plan (2012-2015); therefore, we work with a set of more consistent information, both for budget programs as the functions contained in the Budget Law Annual. The study is anchored on the assumptions of figurational Sociology of Norbert Elias (1993; 1994; 2005). We adopted the methodology qualitative and desk research for the budget expenditure data analysis used the critical analysis methodology suggested by Salvador and Teixeira (2014). The research work has shown that the purchase of their Educational Service Specialized services (ESS) by the state of Espírito Santo (outsourcing) provided an increase in public fund transfers to specialized institutions, and therefore the resources invested in public school were lower. We realize also that the change agreement to contract contributed to the increase in enrollment ESS of the Specialized Agencies and schooling in public. In addition, the specialized institutions have gained greater autonomy for the spending of received public funds, they started to develop its own selection process for hiring teachers and ensured ongoing participation in the state public budget, provided they meet people with school enrollment in public . We understand, that from the announcement 01/2014 of the possible "links" of interdependence was frayed. That is, the autonomy achieved by specialized institutions to conduct the whole process of selection of professionals and the ability to put into practice the Educational Service Specialist who believe, led to another kind of relationship with the government of the state of the Espírito Santo. In this process it is possible that gradually they will be recognized as a key (mandatory) in the educational process of students with disabilities. On the other hand, the elisiana perspective forces us to emphasize that the drive configuration caused by outsourcing of the ESS, can generate the challenge to the centrality assumed by specialized institutions in the provision of educational services. The figurational sociological perspective makes us powerful in the face of social reality. Although we often seems that the story is over, the unpredictability that marks the immanence of social figurations puts us in the flow of change. It is worth pointing out, that the reflections developed support our view that the social game board has no opponents but only players.

**Keywords:** Financing. Special education. Specialized institutions. State budget.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Revisão da literatura: pesquisas analisadas .....	22
Tabela 2 - Índices Médios Anuais utilizados para a atualização dos valores. ....	48
Tabela 3 - Preferência recursos da dupla matrícula AEE.....	67
Tabela 4 - Número de alunos público-alvo da Educação Especial no estado do Espírito Santo.....	82
Tabela 5 - Alunos por Identificação Única (Id) Atendidos nos CAEE(s) e Função Docente .....	87
Tabela 6 - Suporte profissional mínimo exigido pelo estado do Espírito Santo .....	88
Tabela 7 - Programa de trabalho da Educação Especial.....	90
Tabela 8 - Quadro Síntese - Programas e Ações Orçamentárias Educação Especial .....	92
Tabela 9 - Receita do FUNDEB .....	99
Tabela 10 - Receita da Educação Especial .....	100
Tabela 11 - Fontes orçamentárias da Educação Especial .....	101
Tabela 12 - Despesas com a subfunção Educação Especial 2012-2015 .....	104
Tabela 13 - Despesas registradas nas ações do Programa 0242.....	113
Tabela 14 - Despesas com formação de profissionais da Educação Especial.....	119

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Lugares que podem ofertar AEE no Espírito Santo.....	80
Gráfico 2 - Evolução das matrículas Rede Estadual e no AEE nas Instituições Especializadas.....	85
Gráfico 3 - Despesas executadas no período por programa.....	106
Gráfico 4 - Variação do gasto com Educação Especial.....	109
Gráfico 5- Metas físicas das ações do programa 0242 X Dados do censo educacional. ....	114
Gráfico 6 - Metas financeiras das ações 8667 e 8668.....	115
Gráfico 7 - Despesa executada com o bônus desempenho educação especial.....	118
Gráfico 8- Gastos com Remuneração - Educação Especial.....	120
Gráfico 9 - Gasto com contribuição patronal - Educação Especial.....	123
Gráfico 10 - Direção do gasto com a Educação Especial.....	127

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1- Comparação entre as regiões administrativas do estado e as de atuação regionalizada da SEDU .....	79
Figura 2 - Fluxograma - divisão de recursos dos programas.....	91

## LISTA DE SIGLAS

AEE - Atendimento Educacional Especializado  
ABPEE - Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial  
ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ALES - Assembleia Legislativa do Espírito Santo  
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais  
CAEE - Centro de Atendimento Educacional Especializado  
CEE/ES - Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo  
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
DIOES - Diário Oficial do Estado do Espírito Santo  
FEAPAES- ES - Federação das APAES do Espírito Santo.  
FEAPES-ES - Federação das Associações Pestalozzi do Espírito Santo.  
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
GEIA - Subgência de Estatísticas Educacionais  
IMA - Índices Médios Anuais  
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
MPCES - Ministério Público de Contas do estado do Espírito Santo  
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino  
MTO - Manual Técnico de Orçamento  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PPA - Plano Plurianual  
RE - Recurso Extraordinário  
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social  
RREO - Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária  
SECONT - Secretaria de Estado de Controle e Transparência  
SEDU - Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo  
SEFAZ - Secretaria da Fazenda  
SIGETEC - Sistema de Gestão Tecnológica  
STF - Supremo Tribunal Federal.  
TGD - Transtornos Globais do Desenvolvimento  
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA: O QUE NOS DIZEM AS PESQUISAS QUE DIALOGAM COM A TEMÁTICA?.....</b>	<b>21</b>
2.1 FINANCIAMENTO/ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL.....	22
2.2 AS INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS COMO FOCO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: PARCERIAS/CONVÊNIOS/CONTRATAÇÃO .....	30
2.3 SÍNTESE REFERENTE ÀS PRODUÇÕES ACADÊMICAS .....	38
<b>3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DO ESTUDO.....</b>	<b>41</b>
3.1 PESQUISA DOCUMENTAL QUALITATIVA EM PESQUISA SOCIAL .....	42
3.2 METODOLOGIA DE ANÁLISE CRÍTICA DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS.....	43
3.3 COLETA DOS DADOS .....	49
3.4 NORBERT ELIAS EM DIÁLOGO E EM APROXIMAÇÃO.....	50
<b>4 DEBATES E EMBATES: EDUCAÇÃO ESPECIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL .....</b>	<b>54</b>
4.1 DISPOSITIVOS LEGAIS EM DIÁLOGO COM A ÁREA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL.....	54
4.2 LIBERDADE DISCIPLINADA .....	59
4.3 A PRINCIPAL FONTE DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL: O FUNDEB .....	62
4.4 CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DAS INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS.....	71
<b>5 O ORÇAMENTO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: APONTAMENTOS .....</b>	<b>78</b>
5.1 VOO DE APROXIMAÇÃO: EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ESPÍRITO SANTO .....	79
5.2 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL.....	89
5.3 ANÁLISE CRÍTICA DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL .....	98
<b>5.3.1 Identificação do montante do gasto social .....</b>	<b>98</b>
<b>5.3.2 Magnitude do gasto social .....</b>	<b>104</b>
<b>5.3.3 Direção do gasto social .....</b>	<b>112</b>
5.3.3.1 Guisa de conclusão: direção do gasto da Educação Especial.....	124
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>129</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>134</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, em seu preâmbulo, define que o Estado deve assegurar o exercício dos direitos sociais. Sabiamente o legislador originário ao compor o rol dos direitos sociais colocou em primeiro lugar a Educação. Dessa forma, o Estado brasileiro, sem margens para dúvidas, reconhece que o acesso aos conhecimentos sistematizados representa um patamar necessário para a vida em comum (CURY, 2008).

Nessa perspectiva, a Educação constitui-se como um direito público subjetivo constitucional que confere a todos a faculdade de invocar o poder estatal para exigir-lhe o cumprimento, "[...] portanto só a intervenção de um poder maior poderá fazer desse bem um imperativo para uma igualdade de condições e de oportunidades" (CURY, 2008, p. 18). Nesse rumo, a Constituição 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.

Entre os princípios insculpidos na Constituição Federal, 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 dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios de investirem minimamente vinte cinco por cento (25%) de suas receitas resultantes de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (BRASIL, 1998).

Na busca do alcance da materialização do direito a educação escolar, a Constituição ainda traz em seu bojo a abertura da oferta da Educação à livre iniciativa privada, por meio de empresas que visem o lucro (escolas privadas em sentido *stricto*) ou por escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos<sup>1</sup>. Contudo, ambas devem obrigatoriamente: solicitar autorização de funcionamento; seguir a disciplina imposta pelo Estado (regras gerais da educação); e se submeterem à fiscalização estatal.

---

<sup>1</sup>A partir desse ponto utilizaremos apenas a expressão "Instituições Especializadas" para fazer menção às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos que ofertam AEE e que se enquadram nas normas estatais estabelecidas.

A respeito das Instituições Especializadas, a legislação prevê a possibilidade de destinação dos recursos públicos, desde que a intenção seja a ampliação do acesso à educação e que a atuação seja em comum. Entretanto, também explicita que a prioridade do investimento dos recursos públicos deve ser na rede pública de ensino. A lei nº 9.394 de 20 de novembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), no artigo 77 diz que: "Os recursos públicos **serão** destinados às escolas públicas, **podendo** ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas" (BRASIL, 1996, grifo nosso). Solidificando esse entendimento, a resolução nº 3.777 de 13 de maio de 2014, do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE/ES), que fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências, pacifica no artigo 287 que

A **Educação Especial** tem a perspectiva da educação inclusiva e **objetiva o acesso, a participação e a aprendizagem** dos estudantes com necessidades educacionais especiais **nas escolas regulares** e constitui responsabilidade do Estado e dos municípios (ESPÍRITO SANTO, 2014, grifos nossos).

Cabe lembrar, que recentemente a Educação para as pessoas com deficiência vem deixando de ser tratada como algo desconectado ao ensino comum. Ou seja, atualmente, o Estado brasileiro considera 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). Portanto, cabe destacar algumas legislações importantes que realçam esse movimento, sendo elas: a Política Nacional de Educação Especialna Perspectivada Educação Inclusiva (2008); a recepção da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo pela Constituição brasileira em 2009; o decreto presidencial nº 7.611 de 11 de novembro de 2011, que dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado e, mais recentemente, a lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE (2015-2025).

Sobrinho, Pantaleão e Sá (2016, p. 522) destacam que durante a elaboração do PNE,

[...] o financiamento educacional assumiu destacada relevância. Diferentes indivíduos, instituições e movimentos organizados envolvidos com questões afetas aos direitos sociais dos estudantes público-alvo da Educação Especial participaram ativamente desse debate, constituindo um jogo, cujas regras e estrutura foram (re)criadas em diferentes momentos ao longo de cinco anos de intensas disputas.

Imersos no debate sobre garantia do acesso de todos ao ensino regular e sobre a possibilidade de os recursos públicos serem destinados as Instituições Especializadas, acompanhamos durante todo o ano de 2013, a discussão sobre o financiamento das Instituições Especializadas

no estado do Espírito Santo. Lembramos ainda, que o Ministério da Educação (MEC), por meio da nota técnica nº 55 de 10 de maio de 2013, orientou que as Instituições Especializadas se organizassem em Centros de Atendimento Educacional Especializado (CAEE). Objetivando assim, adequação às normas legais vigentes e a continuidade do fomento público. Conforme a nota técnica:

Os Centros de AEE, públicos ou privados, não se configuram como espaços substitutivos à escolarização. Ao contrário, **representam alternativa para a reorientação das escolas especiais**, promovendo sua participação no processo de inclusão escolar das pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento, contribuindo para o fortalecimento das ações adotadas no contexto da escola de ensino regular.

A proposta de atuação dos Centros de AEE, estruturados a partir das orientações presentes nesta Nota Técnica, **atende ao objetivo de expansão da dupla matrícula, por meio da ampliação do acesso ao atendimento educacional especializado**, complementar ou suplementar ao ensino regular, bem como de fortalecimento da oferta do AEE, realizado nas salas de recursos multifuncionais, das escolas de ensino regular (BRASIL, 2013, p.07, grifos nossos).

A administração pública do estado do Espírito Santo, no ano seguinte a essa orientação, oficializou seu interesse na contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas, lançando o edital de credenciamento 01/2014, que tinha como objetivo a substituição dos convênios, anteriormente estabelecidos, pelo formato de contratação. Assim, ficou estabelecido o valor de R\$ 325,77 (trezentos e vinte e cinco reais e setenta e sete centavos) por aluno/mês para repasse financeiro às Instituições Especializadas devidamente credenciadas. Dessa forma, os recursos financeiros passaram a dar o tom da relação estabelecida. Ou seja, a relação entre o estado do Espírito Santo e a Instituições Especializadas se vincula a um contrato de prestação de serviços, que em tese, busca ampliar a oferta do AEE aos estudantes com deficiência e/ou transtornos globais do desenvolvimento, matriculados na rede pública de ensino regular (municipal ou estadual).

Davies (2014, p.133-134), nos explica que, para além de toda burocracia estatal imposta pelas legislações, os agentes estatais "[...] também atendem aos interesses das classes e grupos explorados e oprimidos, em função da capacidade destes últimos em obrigar o Estado a transferir a eles parte da riqueza social por meio de serviços públicos". Nessa perspectiva, vale dizer que o orçamento público decorre do resultado de múltiplos fatores econômicos, sociais e políticos, estabelecidos conforme os interesses de indivíduos e grupos interdependentes.

Acreditamos que o estudo detalhado do orçamento público revela a margem de poder dos indivíduos e grupos que assumem maior centralidade na condução da política estatal em nossas sociedades recentes. A esse respeito, Salvador e Teixeira (2014, p.18) destacam que: “A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus representantes políticos, na qual o orçamento é expressão das suas reivindicações”.

A perspectiva *elisiana* ajuda-nos a compreender essa questão ao destacar que pela via das interdependências, os indivíduos constituem elos que formam uma complexa rede de relações específicas. Esses elos geralmente são velados e intangíveis, podem ser elásticos, variáveis, mutáveis e não menos reais e fortes quanto às intenções dos indivíduos implicados. Cabe destacar, que a função de cada pessoa na configuração está direcionada à satisfação de suas necessidades, ao mesmo tempo em que é orientada para as necessidades dos outros. Nessa perspectiva, não existe o indivíduo fechado e isolado nas relações (ELIAS, 1994).

Nesse contexto, consideramos que uma das formas materiais que expressa a complexa rede de inter-relacionamentos humanos nas sociedades recentes, a nosso ver, é o orçamento público. Salvador (2012, p.08), se apresenta elucidativo quando afirma:

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. **O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública** no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. **(grifo nosso)**

Em vista disso, observamos que as Instituições Especializadas, do estado do Espírito Santo, vem se constituindo como um *locus* de fomento da política de Educação Especial e que a nova forma de incentivo, expressa pelo interesse na contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas evidencia *uma direção específica* da política em curso. Dessa forma, apoiados nos pressupostos da Sociologia Figuracional de Norbert Elias, por meio de uma análise documental de natureza qualitativa, neste estudo problematizamos aspectos da ação estatal, relativos ao direcionamento dos recursos públicos às Instituições Especializadas no Espírito Santo no período de 2012 a 2015.

Em outras palavras, o presente trabalho teve como objetivo geral **compreender a direção tomada pela Política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva no estado do**

**Espírito Santo, com base nas implicações orçamentárias ocorridas com a mudança da forma de financiamento das Instituições Especializadas a partir do edital 01/2014.**

Para tanto, delineamos os seguintes **objetivos específicos**:

- Conhecer a estrutura orçamentária da Educação Especial no Espírito Santo;
- Identificar, a partir do plano orçamentário, aspectos da sociodinâmica que contribuíram para a contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas pela Administração Pública do estado do Espírito Santo;
- Compreender as implicações da contratação do Atendimento Educacional Especializado (AEE) no orçamento da Educação Especial do estado do Espírito Santo.

Conforme preconizado em nosso ordenamento, cabe ressaltar que na discussão proposta nosso olhar voltou-se para a garantia e ampliação dos direitos sociais para a busca do pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania. Nessa perspectiva, entendemos a pessoa com deficiência como um

[...] ser completo, um cidadão com deveres e direitos, um ser tal como nós que se constitui, se forma nas relações sociais com todos, no mundo tal como existe, em transformação. Explicita, às vezes mais, às vezes menos, a nossa contradição: seres completos nas nossas inúmeras imperfeições físicas, psíquicas (JANNUZZI, 2015, p. 29).

Para o desenvolvimento da presente pesquisa nos baseamos na teoria processual de Norbert Elias (1993, 1994, 2005); nos pressupostos da pesquisa qualitativa documental; e na análise de dados das despesas orçamentárias utilizamos a metodologia de análise crítica sugerida por Salvador e Teixeira (2014).

A pesquisa contempla o período de 2012 a 2015, que coincide com a vigência do Plano Plurianual (PPA). Essa opção nos possibilitou trabalhar com um conjunto de informações mais compatíveis, tanto em relação aos programas orçamentários, quanto às funções constantes nas Leis Orçamentárias Anuais. Além disso, o recorte temporal escolhido abrangeu dois anos antes e dois anos após a entrada em vigor da nova forma de fomento das Instituições Especializadas. O que nos favoreceu observar as implicações na gestão do orçamento da Educação Especial no Estado do Espírito Santo, tendo em vista a garantia do direito à educação escolar das pessoas com deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação.

Ressaltamos ainda, que esta pesquisa vincula-se a duas investigações mais amplas<sup>2</sup> que conjuga trabalhos de pesquisadores da Universidade Federal do Espírito Santo, no Brasil, e da Universidade Veracruzana, no México, em um estudo comparado internacional que tem como propósito analisar a processualidade das políticas de acesso e de permanência de pessoas com deficiência no ensino comum.

Na busca de apresentarmos os resultados da nossa investigação, organizamos este relatório em seis capítulos. Neste primeiro capítulo buscamos um diálogo com o leitor em relação à temática abordada. No segundo capítulo, apresentamos a revisão da literatura, onde trazemos treze (13) pesquisas que versam sobre financiamento/orçamento da Educação Especial e parcerias/convênios/contratação das Instituições Especializadas. No terceiro capítulo, trazemos os pressupostos teórico-metodológicos subsidiadores da nossa investigação. No quarto capítulo, refletimos especificamente, sobre os debates e embates relativos à sociodinâmica que deu legitimidade a contratação dos serviços de atendimento educacional das Instituições Especializadas no Estado do Espírito Santo. No quinto capítulo, apresentamos os dados empíricos coletados por meio de fontes oficiais e o subdividimos em três itens articulados da seguinte forma: no primeiro fizemos um voo de aproximação sobre o Espírito Santo para mostrar como se apresenta a política de Educação Especial na perspectiva inclusiva; no segundo apresentamos a estrutura orçamentária da Educação Especial abordando os objetivos, metas dos programas e as ações da Educação Especial; e no terceiro item analisamos os dados da despesa orçamentária da Educação Especial. Finalizando o relatório de pesquisa, no último capítulo, trazemos nosso olhar sobre a política de Educação Especial no Espírito Santo com base na rede de entrelaçamentos sociais que captamos no resultado das despesas orçamentárias. Verificamos, portanto, a necessidade de novas pesquisas sobre o tema e apontamos algumas questões prementes para a garantia do direito à educação de pessoas com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Por fim, vale destacar que as reflexões desenvolvidas neste estudo sustentam nossa perspectiva de que no tabuleiro do jogo social não há adversários, mas apenas jogadores.

---

<sup>2</sup>“Espaços e serviços de apoio à escolarização de estudantes com deficiência no espírito santo: uma abordagem sociológica figuracional” e “Políticas de acesso e de permanência de pessoas com deficiência no ensino comum: um estudo comparado de sistemas educativos brasileiros e mexicanos” (CNPq), desenvolvidos no âmbito dos grupos de pesquisa “Educação Especial: formação de profissionais, práticas pedagógicas e políticas de inclusão escolar” e “Políticas, Gestão e Inclusão Escolar: contextos e processos sociais”.

Dessa forma, com a autonomia alcançada pelas Instituições Especializadas, a partir da compra de seus serviços educacionais especializados pelo governo do estado do Espírito Santo, um dos possíveis "elos" de interdependência foi esgarçado, possibilitando o reconhecimento delas como peça fundamental (obrigatória) no processo educacional dos alunos com deficiência e/ou com transtornos globais do desenvolvimento. Entretanto, a movimentação da configuração provocada por essa terceirização do AEE, pode vir a ocasionar a contestação da centralidade assumida pelas Instituições Especializadas na oferta de serviços educacionais, bem como dos espaços que se julgam promotores da inclusão social das pessoas com deficiência.

Esperamos que nossas reflexões possam colaborar com os pesquisadores das áreas de políticas públicas, Educação Especial e, principalmente, com aqueles que se aventuram adentrar no estudo do orçamento público.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA: O QUE NOS DIZEM AS PESQUISAS QUE DIALOGAM COM A TEMÁTICA?

Afinados no mesmo diapasão de Nóvoa *et al* (2011, p. 540), concordamos que

[...] em educação, parece que, por vezes, a nossa sede de originalidade nos leva a um exercício de desconhecimento dos colegas e pesquisadores que, antes de nós, trabalharam determinados temas. Se não conseguirmos ultrapassar esta incapacidade, reforçando a comunidade científica inter-pares, dificilmente conseguiremos que a pesquisa em educação se torne credível.

Caminhando nesse entendimento, contamos com o valioso esforço e contribuição de Davies (2015) que reuniu em um só artigo as mais variadas referências de pesquisas que abordam o tema do financiamento da educação pública. As pesquisas selecionadas pelo autor são de diversos formatos, tais como, artigos em periódicos acadêmicos, dissertações, teses e até mesmo livros, tendo como recorte o período entre 1988 e 2014. O dispendioso trabalho realizado visou, "[...] facilitar futuras pesquisas sobre o tema, que, assim, não precisariam "reinventar a roda"" (DAVIES, 2015, p. 91, grifo do autor).

O levantamento realmente cumpre seu objetivo, trazendo 72 laudas de referências bibliográficas sobre financiamento educacional. Todavia, o levantamento traz uma limitação, pois, "[...] não inclui trabalhos apresentados em eventos acadêmicos (da ANPAE e ANPED, por exemplo) porque o acesso a eles nem sempre é fácil e porque eles provavelmente foram transformados em artigos ou capítulos de livros". Dessa forma, para suprir essa lacuna, lançamos mão da revisão da literatura feita por França (2014) que explorou com minúcias os textos disponíveis nos portais dos eventos científicos.

A partir desse rol, selecionamos 13 (treze) pesquisas produzidas entre os anos de 2011 e 2015, a partir dos descritores: *financiamento/orçamento da Educação Especial e parcerias/convênios/contratação das Instituições Especializadas*. O recorte feito levou em conta o ano de 2011, devido à publicação do decreto 7.611 de 17 de novembro de 2011, que ratifica o apoio financeiro pelo Poder Público, às Instituições Especializadas.

Dessa forma, os itens que compõem este capítulo, foram organizados de maneira didática, obedecendo à divisão por descritores. Optamos por constituir o *corpus* de análise seguindo como estratégia a apresentação por ordem cronológica, começando pelos anais dos eventos, seguida dos artigos publicados em periódicos científicos e, posteriormente as dissertações e

teses. Para tanto, dividimos o capítulo em três partes: na primeira trouxemos o bloco de 07 (sete) pesquisas selecionadas a partir dos descritores *financiamento/orçamento da Educação Especial*. Em seguida, apresentamos o segundo bloco de 06 (seis) pesquisas que representam os descritores *parcerias/convênios/contratação das Instituições Especializadas* e na parte final, fechamos o capítulo com a síntese dos principais apontamentos revelados.

A tabela 1, a seguir, favorece a visualização de como as pesquisas foram selecionadas conforme descritores, ano de publicação e formato.

Tabela 1 - Revisão da literatura: pesquisas analisadas

ANO	Descritores									
	Financiamento/orçamento da Educação Especial					Parceiras/convênios com instituições				
	DISSERT.	TESE	ARTIGOS	LIVROS	ANAIS DE EVENTOS	DISSERT.	TESE	ARTIGOS	LIVROS	ANAIS DE EVENTOS
2012			1		1			1		1
2013										3
2014	1									1
2015		1			1					
<b>SOMA</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>7</b>					<b>6</b>				
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>13</b>									

Elaboração própria.

## 2.1 FINANCIAMENTO/ORÇAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Conforme destacamos, filtramos sete pesquisas com os descritores *financiamento/orçamento da Educação Especial*: 03 (três) apresentados em eventos científicos, 02 (dois) artigos publicados em periódicos, 01 (uma) dissertação e 01(uma) tese.

No VII Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial (ABPEE), Moraes (2011) apresentou sua pesquisa intitulada como: *Publicização/Privatização da Educação Especial no Paraná: Gestão Requião (2003-2010)*. A autora constatou que no estado do Paraná, a execução dos serviços destinados aos estudantes com deficiência,

[...] é delegada a entidades filantrópicas sem fins lucrativos, no entanto, ela permanece regida pelo Direito privado e que detém a força política e ideológica. O

repassa as entidades filantrópicas não é novo, mas se fortalecem na produção das próprias políticas que incentivam a ampliação de parcerias com o poder público na execução das políticas sociais. Essas têm o reconhecimento pela sociedade como prestadoras de serviços de interesse público (MORAES, 2011, p. 3465).

Nesse sentido, ela enfatiza o deslocamento da Educação Especial da esfera pública estatal para a responsabilidade do setor público não estatal e, por conseguinte, os recursos públicos sendo destinados a entidades filantrópicas, sem fins lucrativos. De acordo com a autora, tal deslocamento vem ganhando força pelo discurso da ineficiência dos serviços estatais. Assim,

[...] o Estado assume o papel de vilão perante a sociedade civil, por ser avaliado incapaz de ofertar os serviços públicos necessários aos alunos com deficiência [...] Então as entidades filantrópicas sem fins lucrativos entram em evidência, como as “salvadoras da pátria”, eficientes, e, ao mesmo tempo, confundidas aos olhos da população como ramificações de Estado capitalista, dificultando, nessa simbiose, a distinção entre aquilo que é público e aquilo que é privado (MORAES, 2011, p. 3466).

Moraes (2011, p. 3469) afirma que os

[...] **representantes políticos das entidades filantrópicas destacam-se pela capacidade de persuasão** que facilita a ampliação do campo de atuação por meio do **consenso passivo**, ou seja, amplia-se o exercício do poder pela cooptação da divulgação de seus valores e que passam a ser assimilados **pelos grupos sociais dominados**. Sendo que, estes dotados de senso comum não compreendem as relações de forças que têm por base as condições econômicas permeadas pela política e ideologia, e, por conseguinte, apresentam-se incapazes de se expressar politicamente tornando-se sujeito passivo. Caso haja algum tipo de resistência, pelos grupos dominados, aplica-se a força coercitiva (grifos nossos).

A autora ainda faz menção ao Projeto de Lei nº. 126/10 que tramita na Assembleia Legislativa do Paraná<sup>3</sup> desde março de 2010, que visa à garantia de recursos necessários à execução do *Programa e Apoio às Instituições Filantrópicas* nas leis orçamentárias estaduais. "Dentre as garantias estão a merenda escolar aos educandos, a capacitação necessária aos profissionais, a **transferência de recursos financeiros**, e o apoio no custeio de suas atividades escolares (MORAES, 2011, p. 3473, grifos nossos)". Diz ainda, que o governo Requião, apesar de criticar a política educacional na perspectiva inclusiva desenvolvida pelo MEC, manteve um canal de comunicação prevalecendo a estratégia do consenso, evidenciando a articulação política das entidades filantrópicas. Segundo ela, os

[...] representantes construíram amarras políticas, travando alianças e parcerias que culminaram na manutenção e na conservação da hegemonia deste segmento [...] dessa forma ocorre o chamado fenômeno da publicização/privatização da Educação Especial. A Educação Especial reconhecida como direito social, enquanto

<sup>3</sup> Disponível em: <http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=17730>

necessidade humana e, sob a responsabilidade do Estado é transferida as entidades filantrópicas mantidas com recursos do fundo público, porém regida pelo direito civil privado e sujeita às leis de mercado (MORAES, 2011, p. 3475).

Moraes (2011) cita a Resolução do Conselho Estadual de Educação do Paraná, que reconheceu a sigla da APAE; todavia, com uma importante alteração, passando a ser uma Escola de Educação Básica, na Modalidade de Educação Especial na Área de Deficiência Intelectual e Múltipla.

Reportando-nos ao referido conselho, confirmamos a informação na Resolução nº 3.600 de 2011. Como dito, no Paraná as Escolas de Educação Especial foram transformadas em *Escolas de Educação Básica, na modalidade de Educação Especial*<sup>4</sup>, passando a ofertar a Educação Infantil, Ensino Fundamental (anos iniciais), EJA – Fase I, e Educação Profissional/Formação Inicial, a partir do ano letivo de 2011 (PARANÁ, 2011).

Nesse sentido, nota-se que esse movimento possibilitou a transferência da responsabilidade da educação dos estudantes com deficiência para às instituições filantrópicas, gerando a estagnação da ampliação do atendimento nas escolas públicas regulares, contrariando a nosso ver, a previsão legal.

Na IX ANPED Sul, Pereira (2012) apresentou a pesquisa sobre o município Braço do Norte–SC<sup>5</sup>. A autora evidencia que "[...] a Educação Especial vem se concretizando por intermédio da rede privada de caráter filantrópico nesse município, fortalecida pelas políticas educacionais nacionais, estaduais e municipais" (PEREIRA, 2012, p.10). No debate proposto, a autora questiona a escolarização dos alunos nas escolas regulares, uma vez que para ela a escolarização torna-se secundária devido à "[...] ênfase dada ao atendimento educacional especializado preferencialmente na escola comum do ensino regular" (PEREIRA, 2012, p.14). A autora reforça o discurso que coloca as Instituições Especializadas como *lócus* privilegiado em relação à política educacional na perspectiva inclusiva. Ela ressalta que

[...] as instituições privadas, mantidas por organizações da sociedade civil ainda desempenham um papel importante na oferta de Educação Especial no município. Com isso, **parece razoável pensar que as instituições privadas também são tidas como instâncias importantes, em um município como Braço do Norte, para que a política de inclusão seja implantada** (*Ibid*, p.13, grifo nosso).

<sup>4</sup> Para mais informações ver Machado e Vernick (2013).

<sup>5</sup> Município localizado no sul de Santa Catarina, distante cerca de 170 km da capital Florianópolis. Com 31.319 habitantes, segundo estimativa em 2014 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2014/estimativa\\_dou\\_2014.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf)

Para a autora as Instituições Especializadas em municípios relativamente pequenos, como de Braço do Norte-SC, continuam sendo locais de referência para que as ações da "política de inclusão" sejam implantadas. Relata ainda, que tanto nas instituições, quanto no AEE do ensino regular, a escolarização acaba ficando em segundo plano, pois a ênfase do atendimento é a deficiência.

Outro estudo que se reporta ao financiamento da Educação Especial é o trabalho de França (2015) apresentado na 37ª Reunião da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). A autora analisa a ação do Poder Público no provimento de recursos financeiros à Educação Especial na gestão do município de Vitória, no estado do Espírito Santo, especificamente nos anos de 2008, 2009 e 2010.

França (2015) observa que as produções e debates sobre a implantação de políticas educacionais são incipientes, principalmente, no tocante ao financiamento da Educação Especial, e que a discussão predominante na área se restringe aos resultados na prática escolar.

Conforme apontado pela autora, "[...] as mudanças no padrão de financiamento da educação, com o Fundeb, não produziram significativas alterações nas formas de registros contábeis dos órgãos oficiais referentes às etapas e modalidades de ensino" (FRANÇA, 2015, p.09). Esse fato ocorreu devido à apresentação dos dados agregados que impossibilitam a análise específica do recurso alocado na Educação Especial. De acordo com a autora:

[...] embora a rede municipal de ensino de Vitória apresentasse matrículas nessa modalidade de ensino, os valores apresentados pareciam não corresponder às despesas reais com a manutenção da Educação Especial no município, por estarem agregados aos recursos de outras etapas de ensino, como o ensino fundamental e a educação infantil (*id*).

França (2015), alerta que as

[...] disparidades nos valores de despesas da educação infantil e ensino fundamental e modalidades de ensino (Educação Especial e EJA), nos diferentes órgãos oficiais, dificultam o acompanhamento e o controle dos recursos públicos na área de educação. [...] **Inclusive dos recursos públicos direcionados às instituições privadas que oferecem serviços de Educação Especial** (FRANÇA, 2015, p.09, grifos nossos).

Cabe ressaltar, que mesmo a autora recorrendo aos dados do Governo Federal (como o Finbra e o Siope), do Governo Estadual (TC-ES) e do Governo Municipal (Semfa, Seme-Vitória e o

Conselho Municipal de Educação de Vitória) ela não conseguiu chegar ao valor real investido na modalidade (FRANÇA, 2015).

Nesse sentido, a pesquisa de França (2015) nos permite observar que tanto o controle social quanto a avaliação das políticas públicas ficam prejudicadas, pois são dependentes da transparência dos dados orçamentários. Entendemos que os fatos apontados pela autora sinalizam que a Lei Federal de acesso à informação, nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, não está sendo cumprida. A lei deixa claro, em seu artigo 5º, que é dever do Estado brasileiro; leia-se: dever da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, "[...] garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de **forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão**" (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Chama-nos atenção também, a falta de transparência quanto ao fluxo do dispêndio direcionado as Instituições Educacionais Especializadas. Conforme França (2015, p.10),

[...] embora o Fundeb tenha contribuído para o aumento de verbas destinadas às etapas e modalidades da educação básica, o seu direcionamento continuou a depender fortemente das decisões, negociações e correlações de forças de interesse no âmbito do governo local, que define, em última instância, a destinação de recursos para as diferentes etapas da educação básica e modalidades de ensino no contexto de sua administração.

Ou seja, a autora denuncia que mesmo com mais recursos para a modalidade, não houve a garantia de sua efetiva aplicação, visto que as relações de forças eminentes do *jogo social* implicaram nessa decisão. Nota-se, portanto, que as políticas públicas refletem as escolhas de diferentes grupos sociais que compõem o arcabouço institucional do Estado (FRANÇA, 2015).

Entendemos que o fato narrado, de certa forma, justifica a possível estratégia de agregação dos dados. Ou melhor, o intuito passa a ser de gerar distintas interpretações sobre o valor investido e, por conseguinte dificultar a compreensão da análise do processo que levam, ou não, os governos a adotarem determinados tipos de políticas públicas. Tanto, que a autora chega a constatar a "[...] impossibilidade de obter valores efetivamente aplicados na Educação Especial pelo Poder Público municipal" (FRANÇA, 2015, p.16).

Por conseguinte, esgotadas as análises dos textos selecionados, publicados nos anais de eventos, passamos para as publicações em periódicos científicos da área educacional.

O primeiro artigo, não trata especificamente do financiamento da Educação Especial, mas entendemos que contribui para a compreensão do nosso problema de pesquisa, uma vez que a Educação Especial é uma modalidade transversal a todos os níveis e modalidades de ensino.

Pereira e Pinto (2011) pesquisaram os gastos e o padrão de atendimento de uma instituição de educação infantil filantrópica, na cidade de Ribeirão Preto-SP<sup>6</sup>. Os autores analisaram os recursos de uma creche referente ao ano de 2006 e 2007.

Segundo os autores, "[...] do total de recursos arrecadados em 2006 e 2007, 62% vieram de fontes públicas, sendo que o município financiou a maior parte, respondendo por 53% do total" (PEREIRA; PINTO, 2011, p. 09). Na análise dos gastos, os autores concluíram "[...] que a instituição tem pouco gasto com alimentação e materiais didáticos, de limpeza e de higiene pessoal. [...] o item de maior peso foi o gasto com funcionários, visto que 71% do total dos gastos foram realizados com este pagamento" (idem, p.06).

Percebe-se que os autores enfatizam que a instituição filantrópica depende dos recursos públicos para sua subsistência. Assim, destacam que

[...] apenas os recursos governamentais não são suficientes para manter a instituição e, na complementação do restante dos recursos gastos, ela necessita de angariar fundos através de empresas privadas e pessoas associadas, isso sem contar as promoções em que pais e funcionários são peças fundamentais (PEREIRA; PINTO, 2011, p.09).

Diante dessa constatação, os autores explicam que a ampliação das vagas em instituições filantrópicas, foi um caminho encontrado pelo governo para contenção de gastos. Portanto, "[...] esta estratégia do município parece estar associada, contudo, ao fato de o apoio a estas instituições implicar em um custo bem menor que a oferta direta pelo município" (*ibid*, p.09).

Nesse sentido, tal pesquisa nos permitiu entender que o aumento da pressão por parte da população para a garantia dos seus direitos, foi à mola propulsora para o poder público produzir legislações mais direcionadas, ocasionando uma grande demanda, até então, não atendida e conseqüentemente gerando maiores custos para a máquina estatal. Assim sendo,

---

<sup>6</sup>Município brasileiro do interior do estado de São Paulo, distante cerca de 315 km da capital São Paulo. Com 658.059 habitantes, segundo estimativa 2014 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2014/estimativa\\_dou\\_2014.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2014/estimativa_dou_2014.pdf)

[...] a opção seguida pelo poder público do município estudado passa pela ampliação dos convênios com instituições sem fins lucrativos como uma estratégia de **ampliar a oferta a um menor custo**. O risco deste procedimento é o comprometimento da qualidade do atendimento, uma vez que há um evidente subfinanciamento no repasse feito a estas instituições quando se compara com a rede direta de educação infantil [...] (PEREIRA; PINTO, 2011, p.10, grifo nosso).

Outro artigo publicado em periódico científico que destacamos, refere-se à pesquisa de Soto *et al* (2012) que discute questões sobre o financiamento da Educação Especial em um município paulista, no período de 2008 a 2011, cujo nome não foi revelado pelas autoras.

As autoras enfatizam, que

[...] ainda se fazem necessários estudos capazes de apresentar dados mais consistentes a respeito dos custos envolvidos no provimento de atendimento ao alunado com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação e que requerem intervenções da área de Educação Especial (SOTO *et al*, 2012, p.04).

Assim como França (2015), elas afirmam que a “[...] dificuldade bastante recorrente nos estudos relativos às finanças públicas diz respeito ao acesso às informações” (SOTO *et al*, 2012, p.09). E destacam ainda, que a maneira conforme os dados são apresentados dificulta ou até inviabiliza a sua compreensão. “No caso da Educação Especial, parece que **as diferentes formas de agregação das informações** fazem com que essa modalidade desapareça dos relatórios constantes do sistema do MEC” (SOTO *et al*, 2012, p. 13, grifo nosso).

As autoras frisam ainda, que o decreto nº 7.611/2011 ratificou a participação das Instituições Especializadas na oferta do AEE aos estudantes da rede pública, ocasionando um aporte superior de recursos nas Instituições Especializadas em relação ao atendimento na escola pública regular. Nesse sentido, enfatizam que

[...] esses **valores mais elevados do que os aportados às escolas comuns**, ainda **carecem de estudos quanto ao seu dimensionamento**, sendo utilizados, até o momento, índices diferenciados que refletem tanto a disponibilidade financeira dos governos quanto à correlação de forças políticas em disputa pelos recursos (SOTO *et al*, 2012, p.12, *grifo nosso*).

Nota-se, portanto, que a pesquisa apontou a indispensabilidade de investigações acadêmicas que se proponham interpelar o financiamento da Educação Especial; dividido, nesse contexto, entre as Instituições Especializadas e o ensino na escola regular.

Soto *et al* (2012) apresentaram números intrigantes: segundo a pesquisa, em 2009 o gasto com a Educação Especial foi da ordem de 3,4 milhões de reais, sendo que 41% desse valor,

foi gasto com duas instituições filantrópicas em detrimento de todas as demais escolas da rede municipal. Outro fato que elas salientaram foi a respeito ao acesso aos dados dos recursos destinados à modalidade da Educação Especial. Por essa razão fizeram questão de explicar que:

No estudo, lançou-se mão de coleta em outra secretaria para obter os dados para sua realização e o acesso, **destaca-se mais uma vez**, foi facilitado pela existência de relação profissional anterior entre pesquisador e profissional daquele setor, o que **coloca dúvidas quanto à sua publicização** (*Ibid*, p.15, *grifos nossos*).

As autoras, a nosso ver, deixaram transparecer a resistência quanto à disponibilidade dos dados como algo propositalmente planejado. Portanto, a pesquisa de Soto et al. (2012) nos aguçou a aceitar o convite/desafio desse tema de pesquisa. Percebemos ainda, que as intenções apresentadas por elas, alinham-se com as nossas, principalmente quanto à possibilidade de “[...] fornecer subsídios para pesquisadores da área de educação se aproximar e se apropriar da discussão específica sobre financiamento, com enfoque na área da Educação Especial” (*Ibid*, p.15).

Nos parágrafos seguintes apresentamos questões discutidas em dissertações e teses que focalizaram o financiamento da Educação Especial.

Cabe salientar, que não se fez necessário abordar aqui a análise da tese de França (2014), pois trata exatamente da sua discussão já analisada em seu artigo na ANPED de 2015. Visto isto, passamos para análise da pesquisa de Teixeira (2015), que abordou o financiamento público da Educação Especial no estado de Goiás no período de 2010 a 2013.

A autora relata que em Goiás existe um descompasso no atendimento da Educação Especial em relação às distintas etapas da educação básica. Em suas palavras, esse fato “[...] decorre da ausência de uma política que concorra para a indistinta universalização do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem melhoria qualitativa do ensino oferecido [...]” (TEIXEIRA, 2015, p.94).

Um dado interessante apontado por ela foi o aumento de 40% no atendimento educacional especializado de 2010 a 2013, sendo que as matrículas se concentraram no ensino fundamental séries iniciais, que é de responsabilidade dos municípios. Todavia, “[...] **apenas 18,5%** da população de zero a seis anos são atendidas nas escolas públicas municipais no

período pesquisado, sendo um desafio para os municípios atender a população dessa faixa etária” (TEIXEIRA, 2015, p.94, grifo nosso).

A pesquisadora argumenta que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), contribuiu para as ampliações das matrículas de alunos público-alvo da Educação Especial em Goiás. Entretanto, destaca que “[...] garantir acesso não significa a garantia de permanência e qualidade” (*Ibid*, p.94). E, complementa seu posicionamento dizendo:

Sem a interferência da União não seria possível a implantação de tal política, ou seja, o protagonismo do governo central, neste caso, demonstra, pelo menos em Goiás, que os principais avanços em termos de formulação de política educacional de financiamento se deram por decisões tomadas em Brasília (TEIXEIRA, 2015, p.94).

Percebemos ainda, que a incipiente literatura abordada na pesquisa da autora, seja um forte indício da falta de pesquisas sobre o financiamento da Educação Especial, o que ratifica os apontamentos de vários outros autores.

No item seguinte passaremos para a análise do segundo bloco de pesquisas selecionadas pelo descritor *parcerias/convênios entre o poder estatal e a Instituições Especializadas*.

## 2.2 AS INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS COMO FOCO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: PARCERIAS/CONVÊNIOS/CONTRATAÇÃO

As parcerias estatais com as Instituições Especializadas emanam de políticas públicas que trazem sob sua égide embates históricos da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais. Principalmente, devido à carência de políticas sociais mais profícuas que, por consequência, abriu caminho para o caráter caritativo e assistencialista das Instituições Especializadas (MAZZOTA, 2011; JANNUZZI, 2015). Desse modo, tendo por base a posição conquistada, atualmente esses grupos e instituições da sociedade civil, sustentam a justificativa do uso dos recursos públicos educacionais para sua manutenção.

Notamos, portanto, que tal posição ganhou centralidade. Ou seja, dependendo do posicionamento das Instituições Especializadas, elas podem acelerar, frear ou até mesmo mudar o sentido de determinada política estatal planejada. Pensando nas questões presentes

nesse *jogo social*, buscamos visualizar como vem sendo tensionado esse diálogo. Para tanto, levantamos as seguintes produções: 05 (cinco) trabalhos apresentados em eventos científicos, 01 (um) artigo acadêmico, totalizando 06 (seis) pesquisas nesse bloco.

Na pesquisa financiada pela Secretaria de Estado de Educação do Espírito Santo (SEDU) e apresentada no II Seminário Nacional de Educação Especial e XIII Seminário Capixaba de Educação Inclusiva; Borges, Pereira e Sobrinho (2012) analisaram os aspectos da Política de Educação Especial, a partir dos convênios e acordos firmados entre a administração pública e as Instituições Especializadas do Espírito Santo. A pesquisa foi realizada entre os meses de março de 2011 a maio de 2012.

O estudo teve boa abrangência, chegando a alcançar "[...] quarenta e seis (62%) das setenta e quatro Instituições Especializadas sob denominação APAE e Pestalozzi, distribuídas nas onze Superintendências Regionais de Educação do Estado do Espírito Santo (SRE)" (BORGES, PEREIRA e SOBRINHO, 2012, p.560).

Segundo os autores, "[...] (24%) das instituições participantes não responderam a pergunta, quando questionadas sobre a origem dos recursos públicos para sua manutenção (*Ibid*, p.562). Essa constatação, de certo modo, confirmou a dificuldade de acesso aos dados, conforme também pontuado por França (2015). Observaram ainda que

[...] o Estado cede recursos para o material pedagógico e, em muitas situações, também cede os professores para atuarem nas Instituições Especializadas [...] a administração pública estatal permanece “apostando” nas Instituições Especializadas para o atendimento às demandas das pessoas com deficiência, sem, contudo, abrir mão do papel de quem centraliza decisões e descentraliza responsabilidades com o que é ofertado à população (BORGES; PEREIRA; SOBRINHO, 2012, p.564).

Diante do exposto, eles ressaltaram que "[...] essas articulações ganham legitimidade social, sobretudo em locais onde as Instituições Especializadas se revelam como espaço (exclusivo) de acolhimento e de atendimento àqueles sujeitos cuja condição demanda apoios mais específicos e sistemáticos" (*Ibid*, p.566). Esse ponto de vista se aproxima da confirmação feita por Pereira (2012, p.13) sobre as Instituições Especializadas no pequeno município de Braço do Norte em Santa Catarina, quando diz que "[...] parece razoável pensar que as instituições privadas também são tidas como instâncias importantes, **em um município como Braço do Norte**" (grifo nosso).

Dessa maneira, podemos inferir que nos municípios do interior ou em locais em que o Estado não se apresenta de forma efetiva, a sociedade civil por meio das Instituições Especializadas, garante ou ameniza algumas demandas sociais, ganhando assim, legitimidade e força política, ampliando seu poder social<sup>7</sup>.

Borges, Pereira e Sobrinho (2012, p. 567) ainda pontuaram que

[...] a precariedade na oferta de serviços afetos à saúde, à educação e à assistência social pela administração pública, coloca em cena a pertinência da atuação das Instituições Especializadas que, via de regra, concentram num mesmo espaço físico esse conjunto de serviços.

Nas discussões desenvolvidas, os autores apontaram:

[...] do ponto de vista da **política econômica governamental** implementada nos anos recentes, exercita-se uma via de mão dupla extremamente **promissora nos acordos firmados entre a administração pública e as Instituições privadas filantrópicas** (grifo nosso).

Nesse ponto, eles sutilmente fazem uma alusão à política econômica neoliberal. Quanto a isso Ferraro (2005, p.103-104), em síntese, explica que

[...] os neoliberais entendem que é necessário retornar ao *laissez-faire*, ao livre mercado do fim do século XVIII e século XIX, pela simples razão que, segundo eles, a liberdade é o meio mais efetivo de promoção da igualdade e do bem-estar. Rejeitam a interferência do Estado, tanto na produção quanto na distribuição. [...] O que mais assombra é o cinismo com que se justifica a exclusão social e se tranqüiliza a consciência argumentando que isto é da natureza das coisas e, por isso, inevitável.

Percebemos que a parceria com as Instituições Especializadas no Espírito Santo, aproxima-se do cenário descrito por Pereira e Pinto (2011) sobre a contratação de creches filantrópicas na cidade de Ribeirão Preto-SP. Ou seja, a motivação estaria no custo menor, todavia, com qualidade questionável.

A luz dessa perspectiva, Borges, Pereira e Sobrinho (2012, p. 567) constataram:

Se as Instituições Especializadas ainda constituem o espaço formativo-educativo buscado pelos familiares de pessoas com deficiência e são entendidas por grande parte da população como o espaço adequado à formação dessas pessoas, para nós, **esse fato expressa**, em muitos sentidos, **a necessidade do Estado ampliar sua atuação**, tanto no aumento de recursos destinados à área, quanto **numa**

---

<sup>7</sup> O poder social de uma pessoa ou um grupo é um fenômeno complexo. O poder social depende da estrutura da sociedade e do lugar que esse grupo ou indivíduo ocupa na sociedade (ELIAS, 1993).

**administração sustentada na articulação entre setores públicos e Secretarias.**  
(grifos nossos)

Os dados da pesquisa de Borges, Pereira e Sobrinho (2012) são oriundos de uma pesquisa encomendada e financiada pela Secretaria de Estado da Educação (SEDU) e que foram publicizados anteriormente à mudança de apoio às Instituições Especializadas ocorrida em 2014. Desse modo, possivelmente, inicia-se aqui o alibi para colocar em cena outra forma de financiamento. De fato, para esses, os

[...] acordos e os convênios estabelecidos entre a administração pública e as Instituições Especializadas ainda se encontram tecidos em um contexto onde, recorrentemente, se confunde as responsabilidades, concorrendo para o afastamento gradativo do Estado [...] observamos que ao assumir um “lugar” deixado pelo Estado, as Instituições Especializadas encontram na subvenção pública a sua sobrevivência financeira. [...] **o poder público precisa assumir serviços e desenvolver ações [...] de maneira que as Instituições Especializadas, de caráter privado, [...] não continuem ocupando centralidade nesse processo**, entendido como responsabilidade pública (BORGES, PEREIRA e SOBRINHO, 2012, p. 568,569, grifo nosso).

Outra pesquisa que selecionamos foi a de Borowsky (2013), apresentada no XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação em 2013. Essa pesquisa versa sobre a compreensão da relação entre o público e o privado na Educação Especial no Brasil, por meio da análise de documentos e legislação elaborados entre os anos de 1988 e 2011.

Em relação à política educacional na perspectiva inclusiva, a autora faz o seguinte destaque:

[...] alunos com maiores comprometimentos ou aqueles que não se enquadram nesta política, os que a escola regular não consegue atender, estão nas escolas especiais e privadas. **Há uma demanda significativa a qual a política não contempla** (BOROWSKY, 2013, p.05, grifo nosso).

Com base nesse aspecto, ela explicou que as escolas privadas ganharam legitimidade para o atendimento dessa demanda devido ao pensamento hegemônico de descrédito da escola pública para esta função. Isto é, o poder público com o "respaldo" da ineficiência do atendimento desse público no ensino regular, legitimou as Instituições Especializadas por meio do financiamento público, para a realização de um serviço específico, o AEE. Assim, o fomento a estas instituições, atualmente, fundamenta-se pelos serviços prestados, "[...] já que agora a Educação Especial é considerada um serviço" (BOROWSKY, 2013, p.05).

Chama-nos atenção quando a autora avalia que

[...] esta política chamada inovadora que anuncia todos na mesma escola, não diz que escola é essa. Ela não rompe com a lógica histórica da Educação Especial de

financiamento público a instituições privadas. Parece-nos que os documentos estão mais 'preocupados' em definir se a escola deve ser regular ou especial, mas não se deve ser pública (BOROWSKY, 2013, p.05).

Seguindo essa linha de raciocínio, ela concluiu "[...] que o Estado se coloca como provedor não da Educação Especial, mas do chamado AEE [...]" que por sua vez "[...] se constitui em instrumentos e técnicas de acessibilidade e não garante a aprendizagem dos alunos" (BOROWSKY, 2013, p.11).

Nesse sentido, segundo a autora, a ideia reducionista de enxergar a Educação Especial como um serviço, no caso AEE, encontra-se na contramão do processo de escolarização em sentido *lato*. Dessa forma,

**[...] a frequência de alunos com deficiência em escolas públicas regulares é mais barato ao Estado do que na escola conveniada e mais barato ainda do que na escola especial pública.** Isso justifica a atuação do Estado em prol da inclusão em escola regular pública e do fim das escolas especiais públicas. Porém, politicamente, **a força das instituições** privado-assistenciais garante a sua atuação na EE enquanto prestação de serviço (BOROWSKY, 2013, p.12, grifos nossos).

As constatações da autora, mais uma vez apontam para a necessidade de pesquisas que problematizem a forma de disponibilidade dos dados orçamentários à população.

Com base nas pesquisas apresentadas, encontramos diversas explicações para o investimento público nas Instituições Especializadas, destacamos que:

- Os serviços para o público da Educação Especial são mais baratos que nas Instituições Especializadas (BOROWSKY,2013);
- As parecerias se justificam devido ao custo bem menor que a oferta direta pelo município (PEREIRA; PINTO, 2011);
- A justificativa das Instituições Especializadas encontra-se na precariedade da oferta dos serviços públicos, como saúde, educação e assistência social (BORGES; PEREIRA; SOBRINHO, 2012);
- A agregação dos dados dificulta o controle do gasto público, seja na própria esfera pública ou quando direcionados às Instituições Especializadas (FRANÇA, 2015);

Destacamos assim que, sob nosso olhar, a agregação dos dados das despesas orçamentárias da Educação Especial dificulta a análise dos gastos públicos. Apesar de seguirmos uma única diretriz nacional, encontramos divergências em relação ao real gasto com as Instituições

Especializadas. Nesse enredo, entendemos que a *força* das Instituições Especializadas, constantemente salientada por diversos autores, demonstra que elas fazem parte das tensões organizativas da sociedade brasileira, em relação à temática da deficiência. Na nossa maneira de analisar a temática, interpretamos que *as forças* vêm das relações constituídas nas interdependências entre os indivíduos, que ora representam um determinado grupo, ora representa seus interesses próprios, ora podem vir a representar o próprio Estado. Assim, no processo social em curso, as relações "[...] se fazem e desfazem, se constroem, se destroem se reconstroem, são e deixam de ser, podem ser e fazer ou não, ser e articular ou não" (WAIZBORT, 2001, p.91-92). Dessa forma, consideramos "[...] muito mais adequado dizer que uma pessoa está em constante movimento; ela não só atravessa um processo, ela é um processo" (ELIAS, 2005, p. 129).

Seguindo na exposição das pesquisas selecionadas, analisamos a pesquisa de Flores (2013), apresentada no VIII Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial. Seu estudo foi sobre a relação entre os recursos financeiros e a inclusão, considerando elementos de mercantilização das ações inclusivas. Sua análise ocorreu a partir dos depoimentos das professoras das salas de recursos vinculadas a Subsecretaria Regional de Educação de Catalão em Goiás, em 2011. A autora relata que:

A questão do financiamento, atinge o funcionamento direto dos serviços de Educação Especial no âmbito da escola regular através da ausência de materiais pedagógicos e recursos de Tecnologia Assistiva. Outra forma de restrição vem se desenhando também nas condições de trabalhos das professoras que atuam com os alunos público-alvo da Educação Especial. A falta de instabilidade na carreira docente dos professores que trabalham nesta modalidade de educação tem sido um problema, que afeta o trabalho e a vida destes profissionais (FLORES, 2013, p.1134).

A autora relata as possíveis consequências da falta de investimento dos recursos públicos na escola pública. No nosso entender, a falta de investimentos corrobora diretamente para a contestação do serviço público prestado. Nesse sentido, concordamos quando ela afirma:

Há necessidade premente da criação de movimentos sociais capazes de fiscalizar as ações governamentais no sentido de assegurar as pessoas deficientes ou não de uma educação de qualidade. Qualidade entendida aqui como professores qualificados e bem remunerados, estrutura física escolar satisfatória para professores/alunos e autonomia na condução dos trabalhos escolares (FLORES, 2013, p.1139).

No 6º Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada, realizado no município de Bento Gonçalves-RS, Peroni e Bittencourt (2014) apresentaram os aspectos das parcerias público/privadas na gestão da Educação básica no Brasil, na Argentina, em Portugal

e na Inglaterra, no intuito de apontarem as implicações para a democracia. Segundo as autoras, as parcerias com as Instituições Especializadas, vão além da expansão dos serviços públicos. De forma crescente, acabam influenciando os aspectos metodológicos e organizativos da escola e de forma ampla direcionam a implementação e avaliação das políticas educacionais (PERONI; BITTENCOURT, 2014).

As autoras auxiliam nossas reflexões quando enfatizam que:

É claro que a democracia envolve relações de poder, de classe, e que é conflito, mas a questão é que a lógica do produto em detrimento da lógica democrática parece ser um novo consenso. Assim como os direitos sociais materializados em políticas universais acabam cedendo lugar a políticas fragmentadas e focalizadas também a participação e a ideia da democracia como pedagógica para a construção de uma sociedade democrática acabam cedendo lugar à naturalização do possível, com políticas filantrópicas, realizadas por cidadãos de boa vontade (PERONI e BITTENCOURT, 2014, p.19).

Nesse sentido, a filantropia como já vimos anteriormente, ganha mais densidade, acarretando a naturalização da boa vontade, da caridade e da solidariedade. Na nossa compreensão, essa questão acaba colocando em segundo plano o direito subjetivo de aprender, ou seja, de ter ao menos a possibilidade de acesso aos bens culturais disponíveis. Melhor dizendo, a questão não se dá no momento, mas no movimento, na suspensão, na problematização que a escola proporciona. Desse modo, concordamos quando as autoras afirmam que:

[...] com a parceria público/privada e o fortalecimento do terceiro setor, **o privado acaba influenciando ou definindo o público**, não mais apenas na agenda, mas na execução das políticas, definindo o conteúdo e a gestão da educação. [...] ficam reforçadas também as políticas individualizadas, focadas em desenvolver habilidades e capacidades, com o retorno à teoria do capital humano, à meritocracia, onde o sucesso e o fracasso são por conta e risco dos clientes no mercado, e não de sujeitos com direitos materializados em políticas sociais (PERONI e BITTENCOURT, 2014, p.19, grifo nosso).

Outra produção interessante foi a pesquisa de Pletsch (2012). Ela apresentou uma discussão sobre a implementação das políticas de inclusão escolar em nove redes de ensino da Baixada Fluminense/RJ, no período de 2009 a 2011. Segundo a autora, o cenário da ineficiência pública se repete. Ela observa que o

[...] atendimento educacional especializado nas redes de ensino da Baixada Fluminense vem sendo implementado de forma precária. [...] muitas redes ainda não tiveram acesso a todos os recursos disponibilizados para as salas de recursos multifuncionais, os professores não possuem formação adequada para atuar no AEE, falta acessibilidade física e transporte adaptado, entre tantos outros problemas (PLETSCH, 2012, p.43).

Segundo ela, esse cenário fez com que algumas das redes de ensino pesquisadas formassem um novo tipo de arranjo, optando pela criação de Núcleos ou Centro de Referência em Educação Especial. Relatou também a maneira como esses espaços tomaram forma, ou seja,

[...] mais de cinco das nove entrevistas no estudo revelaram ter um Núcleo ou Centro de Referência em Educação Especial ou até mesmo uma escola especial que assume esse papel. Esses centros, segundo os depoimentos, funcionam com atividades de escolarização, mas também realizam atendimentos clínicos. [...] Tal aspecto é considerado importante pelas entrevistadas, uma vez que faltam vagas no sistema público de saúde na região, que é extremamente precário (PLETSCH, 2012, 39).

Não somente isso, tais centros, segundo a autora, apontaram para o fenômeno da "EJA especial". Nesse enredo,

[...] algumas redes acabaram formando turmas denominadas de "EJA especial" majoritariamente compostas por alunos com deficiência mental. Ainda não está claro por que tais turmas foram constituídas. [...] Outra questão que verificamos é que esse alunado acaba sendo registrado nos dados oficiais como estudantes de EJA, e não como alunos da Educação Especial. [...] já podemos sinalizar que o número de alunos com deficiências matriculadas em turmas de "EJA especial" vem aumentando em praticamente todas as redes que pesquisamos. Por meio desse expediente, as redes camuflam a realidade e criam alternativas para manter espaços segregados não previstos na legislação. (p. 39)

Percebemos, que a decisão tomada por algumas redes municipais da baixada fluminense em criar "Centros de Referências de Educação Especial", parece ter desencadeado para um cenário diametralmente oposto do pretendido pela Política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva. O que de certo modo, o direito-dever da escola regular de ensinar a todos independente de qualquer condição é afastado, ou melhor, redimensionado. Nessa direção, a autora relata que, em via de regra,

[...] essas instituições assumem a responsabilidade pela realização das avaliações e do laudo de identificação da deficiência dos alunos, que continua sendo usado largamente como parâmetro para o encaminhamento dos sujeitos aos diferentes atendimentos educacionais (PLETSCH, 2012, p.39).

Ainda destaca a autora que uma das condições para a educação inclusiva acontecer, consiste na necessidade de "[...] investimentos em pesquisas científicas sobre o processo de ensino e aprendizagem e o desenvolvimento desses sujeitos" (PLETSCH, 2012, p.43). Em nosso entendimento, associado ao ensino, deve estar o estudo sobre o aporte de recursos necessários para uma educação de qualidade, uma vez que sem recursos não estaremos falando de política pública séria, e sim, de meros paliativos.

Vimos, portanto, que as pesquisas demonstraram que o poder público não tem investido ou investido de maneira questionável na escola pública. Abrindo, portanto, uma área fértil para que as Instituições Especializadas tomem/permaneçam na centralidade do processo educativo das pessoas com deficiência. Além disso, os dados apresentados pelo Poder Público na forma agregada, geralmente, dificultam a análise do gasto público na Educação Especial.

### 2.3 SÍNTESE REFERENTE ÀS PRODUÇÕES ACADÊMICAS

Na revisão da literatura, optamos por apresentar as pesquisas que se aproximam com a nossa temática, dividindo-as em dois blocos de descritores. No primeiro, agrupamos as produções que versam especificamente sobre o **financiamento da Educação Especial**. No segundo bloco, as produções que trazem para a discussão temas que englobam **parcerias/convênios/contratação das Instituições Especializadas**. Destacamos, contudo, que esse agrupamento não teve a pretensão de ranquear produções, sendo apenas uma opção didática.

A revisão nos permitiu ter um panorama não só das produções sobre o financiamento da Educação Especial, mas também de uma mostra significativa do desenvolvimento da política de Educação Especial na perspectiva inclusiva em diferentes territórios. Dessa forma, destacamos: **No Paraná**, as responsabilidades do estado passaram para as Instituições Especializadas que seguem às leis de mercado, todavia, são mantidas com recursos públicos (MORAES, 2011). **No estado de Goiás**, Teixeira (2015) revelou o grande desafio da oferta do atendimento ao público de zero a seis anos. Sendo que a escola regular ainda apresenta índices ínfimos de matrículas nessa faixa etária, levando a crer que esse público busca nas Instituições Especializadas o primeiro acesso a partir da descoberta da deficiência na infância. **Em Braço do Norte, município do interior de Santa Catarina**, Pereira (2012) também coloca que as Instituições Especializadas vêm desempenhando um papel central na oferta de Educação Especial. O que nos alerta para dar atenção na análise de dados de pequenos municípios, pois parece que as instituições, por manterem uma facilidade de acesso a alguns serviços assistenciais e de saúde, acabam tendo uma relativa força na condução da política. **Na Baixada fluminense/RJ**, Pletsch (2012) ao apresentar o cenário das redes municipais de ensino contribuiu para observarmos as distintas configurações que a política pode tomar. A autora trouxe a presença de Centros de Referências em Educação Especial, que além de ofertarem atendimento clínico, também ofertam escolarização. Esses centros abriram a

chamada “EJA especial” para garantir a matrícula, principalmente, dos alunos com deficiência mental. Camuflando assim, a realidade e de certa forma burlando a legislação retornando aos espaços segregados de educação. A pesquisa também nos mostrou que a falta de investimento na modalidade da Educação Especial no ensino regular, contribui para a valorização das escolas especiais e por consequência esses espaços são aceitos como espaço educacional mesmo distanciando das diretrizes nacionais de uma política na perspectiva inclusiva. **Em Vitória-ES**, França (2015) induziu uma reflexão sobre a importância de levar em consideração as negociações entre as Instituições Especializadas e o poder estatal. Visto que, segundo a autora, estas negociações geralmente se transformam em políticas públicas pelo consenso com as instituições. O que, a nosso ver, é um ponto cauteloso, pois estas negociações podem relativizar ou até mesmo desprezar as análises técnicas educacionais. Esse arranjo também leva-nos a crer, que de certo modo, a dificuldade de acesso aos dados referentes aos gastos pode ter uma motivação intrínseca. Nesse sentido, essa pesquisa aponta a necessidade de planejarmos estratégias que viabilizem o acesso detalhado dos dados orçamentários da Educação Especial. **Em Ribeirão Preto-SP**, Pereira e Pinto (2011) trouxeram a análise dos gastos públicos de uma creche filantrópica. Alertaram que há uma tendência de convênios do poder público com instituições sem fins lucrativos para ampliação de vagas a um menor custo financeiro. **Em um município paulista** - Soto et al (2012) disseram que 41% do total dos gastos com a modalidade da Educação Especial, são direcionados apenas a duas Instituições Especializadas. As autoras também revelaram a dificuldade de acesso aos dados, tendo que contar com a "sorte" de uma relação profissional para acesso aos dados. Talvez esse fato justifique o excesso de zelo em omitir o nome do município. Essa pesquisa nos ajudou a refletir sobre importância de problematizar o destino dos recursos da modalidade também aqui no estado do Espírito Santo e as formas de disponibilização dos dados. No **Estado do Espírito Santo**, Borges, Pereira e Sobrinho (2012), trouxeram que Administração Pública permanece “apostando” nas Instituições Especializadas para o atendimento às demandas das pessoas com deficiência. Entendemos que de certo modo, nossa pesquisa acabou sendo uma continuação de análise das Instituições Especializadas, mas pelo viés do orçamento. Em relação a pesquisa internacional comparada entre **Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra**, Peroni e Bittencourt (2014) trouxeram valiosas contribuições sobre as parcerias público/privadas na gestão da Educação básica. As autoras mostraram que esses países têm em comum a lógica do produto em detrimento da lógica democrática. E ainda, que as parcerias acabaram influenciando os aspectos didático-metodológicos da escola, a sua organização e gestão; e de certa forma, os próprios sistemas

educacionais, permeando inclusive, no desenho, na implementação e na avaliação das políticas educacionais. Em síntese, da simples interferência na agenda pública, essas parcerias passaram a interferir na execução das políticas públicas.

As questões levantadas e discutidas nesse capítulo contribuíram para avançarmos nas discussões sobre o orçamento da Educação Especial. Os apontamentos suscitados subsidiaram a nossa compreensão sobre o redimensionamento da função do Estado em relação ao seu dever de garantir o direito à educação a todos, principalmente, quando o que está em voga são os recursos públicos. Nesse sentido, nesta pesquisa focamos nossa atenção na rede de entrelaçamentos sociais tomando como base o resultado das despesas orçamentárias no estado do Espírito Santo. Para tanto, optamos em seguir a análise dos dados na mesma ordem que o Poder Público os divulga. Entendemos que essa estratégia pode contribuir para a familiarização do orçamento da Educação Especial.

### 3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DO ESTUDO

Ao elegermos os pressupostos da teoria processual elisiana, entendemos que não cabe ao pesquisador, explorar apenas os componentes da configuração social de forma fragmentada. Mas, analisar também, a maneira como os componentes individuais são ligados uns aos outros, de modo a formarem uma unidade que institui uma direção a qual não foi precisamente planejada por nenhum dos indivíduos isolados e nem mesmo pelo conjunto dos indivíduos (ELIAS, 2005). Nesse caminho, por meio da análise documental, caracterizada pela abordagem qualitativa, esforçamo-nos em trazer um panorama do resultado orçamentário da Educação Especial no estado do Espírito Santo.

Na sistematização dos dados, no intuito de escaparmos das análises fragmentadas e a determinismos econômicos, lançamos mão da metodologia de análise crítica dos gastos orçamentários sugerida por Salvador e Teixeira (2014). De acordo com esses autores, a análise crítica "[...] corrobora para o desvelamento de tendências da realidade social, especialmente no que diz respeito à condição dos direitos sociais e humanos na contemporaneidade" (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.28). Sendo assim, o capítulo foi organizado em quatro partes, a fim de apresentar o caminho que percorremos para atingirmos o propósito desta pesquisa. Na primeira, trazemos os pressupostos da pesquisa documental qualitativa. Visto que a pesquisa documental "[...] elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência - a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador - do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados" (CELLARD, 2014, p.295). Em seguida, abordamos as questões metodológicas relativas à sistematização crítica dos gastos orçamentários. Na terceira parte do capítulo, apresentamos procedimentos utilizados para coleta dos dados. Por fim, na quarta e última parte, trouxemos a contribuição da perspectiva sociológica de Elias para pensar algumas questões relativas aos dados do resultado orçamentário.

### 3.1 PESQUISA DOCUMENTAL QUALITATIVA EM PESQUISA SOCIAL

Evidenciamos desde o início que a opção pela abordagem de pesquisa qualitativa não excluiu a importância da dimensão quantitativa dos dados, particularmente, pela forma como os dados do orçamento se materializam e se expressam. Nessa perspectiva, Chizzotti (2006, p. 84), reforça que "[...] algumas pesquisas qualitativas não descartam a coleta de dados quantitativos, principalmente na etapa explanatória de campo ou nas etapas em que estes dados podem mostrar uma relação mais extensa entre fenômenos particulares".

Qualitativamente, os dados não se justificam por si mesmos, assim como não representam um processo acabado. Pelo contrário, fazem parte de um processo inacabado, em construção. Nesse sentido, Charlot (2006, p.14), explica que

O campo da educação está saturado de discursos já instalados, já prontos. Qualquer que seja a questão, já há uma resposta, prática ou política, já existem discursos teóricos, poderes intelectuais constituídos, panelinhas teóricas nas quais a defesa de conceitos mais ou menos se confunde com a conquista de postos e de poderes.

Concordamos que o estudo articulado entre a esfera macro e micro ainda se põe como desafio da pesquisa em educação no mundo inteiro (CHARLOT, 2006). Com base nesse entendimento e diante da nossa intencionalidade investigativa, a pesquisa documental se colocou como uma boa opção.

Seguindo essa linha de raciocínio, Lüdke e André (1986, p. 39) salientam que

[...] os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentam afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas **surtem num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto** (grifo nosso).

Complementarmente, Cellard (2014, p.295) diz que o documento é uma

[...] fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante [...]. Além disso, muito freqüentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente.

Ele ainda destaca algumas precauções que devem ser tomadas em relação à análise documental, quanto à confiabilidade, natureza e a credibilidade do documento. Atendendo a esse alerta, optamos pela análise dos dados divulgados pelas fontes oficiais. Ou seja, documentos públicos legais. Entretanto, como o próprio autor afirma, os documentos públicos

são geralmente volumosos, complexos e variáveis no tempo. E, como anteriormente vimos, nem sempre são acessíveis.

Nos termos de Cellard (2014, p. 299):

O exame do contexto social global, no qual foi produzido o documento e no qual mergulhava seu autor e aqueles a quem ele foi destinado, é primordial, em todas as etapas de uma análise documental, seja qual tenha sido a época em que o texto em questão foi escrito [...]. Tal conhecimento possibilita apreender os esquemas conceituais de seu ou de seus autores, compreender a reação, identificar as pessoas, grupos sociais, locais, fatos aos quais se faz alusão, etc.

Nesse sentido, focamos na leitura sistematizada do orçamento estadual complementando com outras fontes documentais de apoio, o que nos permitiu chegar a uma imagem diferente daquela que poderia ser percebida se tomássemos apenas as informações isoladas.

Vale destacar, finalmente, que na pesquisa documental qualitativa,

[...] o pesquisador desconstrói, tritura seu material à vontade; depois, procede a uma reconstrução, com vista a responder ao seu questionamento. Para chegar a isso, ele deve se empenhar em descobrir as ligações entre os fatos acumulados, entre os elementos de informação que parecem, imediatamente, estranhos uns aos outros [...] (CELLARD, 2014, p.304).

Na expectativa de esclarecer a dinâmica de coleta de dados que implementamos, no próximo item apresentamos a metodologia de análise crítica dos gastos orçamentários elaborada por Salvador e Teixeira (2014). Consideramos fundamental o apoio dos aspectos elencados pelos autores para a coleta e a análise das questões relacionadas ao orçamento público da Educação Especial no Espírito Santo.

### 3.2 METODOLOGIA DE ANÁLISE CRÍTICA DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS

A perspectiva da análise crítica dos gastos orçamentários supõe o desvelamento das tendências da realidade social. Dessa maneira, para além de determinismos econômicos e análises fragmentadas, ela ajuda a problematizar se os gastos orçamentários convergem ou não, para a expansão dos direitos sociais e humanos. Nesse sentido, Salvador e Teixeira (2014, p.17) afirmam que: "Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas".

Nessa linha, o orçamento público desde a sua origem corresponde a uma peça de cunho político, a qual serve para orientar as negociações das quotas de sacrifício que o Estado vai impor aos seus membros, "[...] e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos" (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 17). Seguindo essas premissas, os autores levantam alguns aspectos para a análise da direção e relevância dos gastos orçamentários. Cabe esclarecer que para formulação dos aspectos de análise, além de suas experiências de pesquisa e extensão acadêmica, os autores tomam como base os textos de Fagnani (1998) e Boschetti (2009).

Dessa forma, cabe explicar que, para Boschetti (2009), o pesquisador deve tentar superar os enfoques restritos e unilaterais, tais como: considerar que as iniciativas da política pública são exclusivas do Estado ou decorrem exclusivamente da pressão da classe social envolvida. Ou ainda, acreditar que a política social serve como mero mecanismo de favorecimento do capital do ponto de vista econômico (reduzir custo, aumentar produtividade) ou político (legitimação da ordem capitalista).

O problema, nesses enfoques, não é apresentar equívoco analítico, pois as políticas sociais assumem de fato essas funções. Mas são insuficientes e unilaterais porque **não exploram devidamente as contradições inerentes aos processos sociais** e, em consequência, **não reconhecem que as políticas sociais podem ser funcionais também ao trabalho**, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital (BOSCHETTI, 2009, p.06, grifo nosso).

Nesse sentido, tentamos avançar no entendimento de que a inserção da política social em uma realidade complexa e contraditória, também pode contribuir com ações "[...] universalizantes, que possibilitem a incorporação de conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social" (HÖFLING, 2001, p.39).

Por outro lado, também consideramos que, recorrentemente, as ações públicas são imersas por retóricas convincentes, ao ponto de podermos comparar algumas dessas decisões estatais com um número de um ilusionista. Ou seja, chama-se a atenção para determinado ponto, mas esse destaque é um mero recurso para esconder sua real intenção. Dessa maneira, "O gasto e o financiamento das políticas sociais podem desmascarar esta retórica: basta, para tanto, que o analista de políticas públicas obtenha respostas às perguntas sobre a direção, a magnitude e a naturezas dos mesmos" (FAGNANI, 1998, p.123).

Nesse ponto, entendemos que o orçamento público expressa as articulações sociais de modo tão concreto quanto elas são presenciadas no dia a dia. Elias pode nos auxiliar nessa compreensão, especialmente quando explica o conceito de configuração:

Por configuração entendemos o padrão mutável criado pelo conjunto dos jogadores - não só pelos seus intelectos mas pelo que eles são no seu todo, a totalidade das suas ações nas relações que sustentam uns com os outros. Podemos ver que esta configuração forma um entrançado flexível de tensões. A interdependência dos jogadores, que é uma condição prévia para que formem uma configuração, pode ser uma interdependência de aliados ou de adversários (ELIAS, 2005, p. 142).

Considerando o orçamento público como uma construção social e histórica, intimamente relacionado à lenta consolidação dos estados-nações (ELIAS, 1993), ele apresenta características latentes que não podem ser entendidas e explicadas por si mesmas. Ademais, conforme Elias (2005), a ordem social pode ser revelada pelos estudos das relações humanas estabelecidas. Por isso estudamos o orçamento público sem nos descuidarmos das pistas sobre as relações interdependentes daqueles que participam mais diretamente nesse jogo social.

Nesse enredo, seguimos os três aspectos elencados por Salvador e Teixeira (2014), para saber o destino e a relevância do gasto social com a Educação Especial no estado do Espírito Santo: identificação do montante, a magnitude e a direção desse gasto social específico.

O **primeiro** aspecto que levantamos foi a de **identificação do montante do gasto** com a política social. Para os autores, "[...] é fundamental comparar o valor previsto no orçamento e o valor efetivamente executado, o que implica adotar como referência a execução financeira, ou seja, a quantia realmente paga" (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.19). Atendendo essa premissa, trabalhamos com os dados disponibilizados pelo portal da transparência do Espírito Santo, utilizando os valores realmente executados, desconsiderando o empenho e a liquidação - dados que antecedem a execução financeira.

Cabe salientar, que utilizamos como fonte os dados do Portal da Transparência do Estado do Espírito Santo por ser a mesma fonte que Ministério Público de Contas (MPCES) utiliza para apreciação das contas do governador. Além disso, 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, nos garante que os dados do portal da transparência sejam atualizados constantemente pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Enfatizamos ainda, que a escolha pelo portal foi devido à funcionalidade de Download da Base de Dados em formato aberto com uso irrestrito e automatizado.

Dessa forma, concordamos com a informação expressa do Manual de Dados Abertos (WebService) do Portal da Transparência do ES (2013) quando aponta que:

Um erro recorrente cometido por diversas instituições é a publicação em formato PDF de planilhas de dados. O PDF é um formato não estruturado, e ao fazer isso – desestruturação dos dados – o publicador está inviabilizando, ou dificultando, a reutilização daqueles dados (ESPÍRITO SANTO, 2013, p.04).

Ressaltamos, portanto, que não é por acaso que o estado do Espírito Santo aparece no 2º melhor índice do Brasil em transparência das contas públicas, conforme levantado pelo Ministério Público Federal<sup>8</sup>.

Salvador e Teixeira (2014) também orientam:

Identificar a evolução do gasto com política social ao longo dos anos, bem como a variação do comportamento deste gasto no período analisado, de modo a identificar características gerais do gasto da política social em diferentes contextos históricos (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.19).

Nessa mesma direção, Boschetti (2009, p.14), ressalta que

[...] a análise do volume de investimentos nas políticas e/ou programas sociais objetiva verificar se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação dos recursos. Para tanto, é fundamental realizar uma análise longitudinal que demonstre o comportamento dos gastos pelo menos durante três anos, para efeito de comparação.

Nesse intuito, elegemos o período do PPA 2012-2015 por dois motivos. O primeiro para facilitar o estudo da estrutura orçamentária, que pode sofrer alterações consideráveis com a mudança do plano plurianual e segundo por considerar que a análise de dois anos antes e dois anos após a mudança de apoio às Instituições Especializadas, uma coincidência favorável para cotejamento dos dados orçamentários.

Salvador e Teixeira (2014, p.19) destacam que, no estudo da evolução dos gastos orçamentários as despesas devem ser "[...] atualizadas por um deflator que reflita de forma apropriada a inflação do período em estudo, eliminando assim os efeitos da variação de preços e da desvalorização da moeda". Nesse caminho, como forma de compensação dos efeitos das variações inflacionárias utilizamos o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para deflacionar as séries de dados do Orçamento Estadual do Espírito Santo. O índice é produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE desde 1979 e começou a ser

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br>

divulgado a partir de Janeiro de 1980. O período de coleta do IPCA estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência, sendo divulgado mensalmente.

O índice mede a variação do custo de vida das famílias com rendimento mensal compreendido entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos, e residentes nas áreas urbanas das regiões metropolitanas de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Vitória e Porto Alegre, Brasília e municípios de Goiânia e Campo Grande. O IPCA é adotado pelo Banco Central como índice de referência para o cumprimento do regime de metas de inflação. Além disso, foi oficialmente escolhido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para monitorar inflação do país desde a Resolução nº 2.615, de 30 de junho de 1999.

Para deflacionar as séries, foi usado o IPCA disponibilizado no site do IBGE<sup>9</sup>. Os dados utilizados estão disponíveis na planilha “**Série Histórica IPCA**”, na coluna “**Número Índice (Dez 93 = 100)**”.

Primeiramente trouxemos os números índices para base de **dezembro de 2015 (Dez 15 = 100)**, dividindo a série original pelo valor do relativo mês (**série dez 1993 / dez 2015**). Em seguida, com a finalidade de possibilitar a comparação real entre o período de 2012 a 2015, foi utilizada a média aritmética dos números índices de janeiro a dezembro de 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 média anual ao invés de deflacionar mês a mês. Outro fator que corroborou para essa decisão foi à grande variação da inflação no período. Sendo relativamente controlada em 2012 (5,84%) e 2013 (5,91%), e com expressiva elevação em 2014 (6,41%) e 2015(10,67%).

---

<sup>9</sup> [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultseriesHist.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultseriesHist.shtm)

Tabela 2 - Índices Médios Anuais utilizados para a atualização dos valores.

Anos	2012	2013	2014	2015
IMA	77,91064	82,74446	87,98139	95,92602

Elaboração própria

Em posse dos Índices Médios Anuais utilizamos o seguinte procedimento para corrigir a desvalorização da moeda ocasionada pela inflação e colocar os dados comparáveis para efeitos de poder de compra: **Valor deflacionado = (valor original/índice) x 100.**

Para uma melhor compreensão sobre a importância de remover o efeito da inflação antes de interpretar os dados do resultado orçamentário de uma determinada série temporal, damos o seguinte exemplo: Suponha que foi investido, para a expansão do Atendimento Educacional Especializado na rede pública de ensino, o valor de R\$ 1 milhão em 2012 e R\$ 1,2 milhões em 2015. Aplicando o IMA para ajuste do período de 2012 sobre R\$ 1 milhão  $[(1.000.000,00/77,91064)*100]$ , têm-se R\$ 1.283.522,40. Aplicando o fator de ajuste para 2015 sobre R\$ 1,2 milhões  $[(1.000.000,00/95,92602)*100]$  têm-se R\$ 1.250.964,28. Desta forma, constata-se que, a valores nominais, a arrecadação teve um aumento de R\$ 200.000 em 2015. Porém, ao atualizar os valores monetariamente, a arrecadação real sofreu uma redução de R\$ - 32.558,11.

Prosseguindo, Salvador e Teixeira (2014, p.19) ainda destacam que a "[...] compreensão dos recursos destinados para as políticas sociais passa pela compreensão da classificação funcional da despesa que é realizada por funções e subfunções no orçamento, visando identificar a área em que ação governamental será realizada". Cabe esclarecer que o recorte de dados que escolhemos diz respeito à Educação Especial, que por sua vez corresponde a uma das subfunções da Educação. Assim, em determinados pontos de análise, foi preciso adentrar em aspectos mais detalhados do orçamento, por isso trabalhamos também com os programas, ações, elementos e subelementos de despesas. O que de certa forma, contribuiu para levantarmos o **segundo aspecto de análise: a direção do gasto social.**

Para os autores, **a direção do gasto social** contempla: a análise da divisão de recursos de uma política social entre suas diferentes ações; o crescimento ou decréscimo das diferentes ações durante o período analisado; o percentual de representação de cada uma destas ações na totalidade dos recursos da política social; distribuição do recurso por região e por fim a repartição de recursos entre os setores público e privado (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Em relação a esse último, os autores informam que há no Brasil uma forte tendência de privatização das políticas sociais.

Em tempos de formas insidiosas de privatização, constata-se que a ampliação de financiamento de políticas sociais ocorre condicionada à adesão às orientações regressivas no campo das políticas sociais, cuja expressão mais recente é a adesão das universidades à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares sob a justificativa de esta decisão ser uma alternativa para a ampliação de recursos públicos para os hospitais universitários (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p. 20).

O **terceiro aspecto** que seguimos foi **magnitude do gasto social**, que corresponde à dimensão do gasto social em relação à totalidade da intervenção do Estado. Esse aspecto nos ajudou a identificar o gasto por aluno ano.

Salvador e Teixeira (2014 p.20) salientam que seria interessante "[...] ainda, tecer comparações deste gasto em âmbito nacional com o de outros países, o que possibilita mapear algumas tendências da proteção social no Brasil em relação aos diferentes padrões de proteção social no contexto mundial". Todavia, nesse estudo, não foi possível adentrar nessa seara, ficando para um momento futuro oportuno.

### 3.3 COLETA DOS DADOS

Escolhido o período a ser analisado (2012 a 2015); o deflator para colocar os dados na mesma base (IPCA); a dimensão da pesquisa (Estado do Espírito Santo); o ponto do orçamento estadual a ser estudado (subfunção Educação Especial); a forma de cotejar os dados orçamentários (metodologia crítica do orçamento); e a perspectiva teórica de análise (Norbert Elias), demos início ao o levantamento dos dados.

Estudamos os seguintes documentos oficiais: Plano Plurianual (PPA 2012-2015); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); Relatórios sobre a Execução Programática do Orçamento do Estado de 2012 a 2015; Relatório Técnico da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT); dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010); além dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) de 2012 a 2015.

Para melhor entender as peças orçamentárias utilizamos o Manual Técnico de Orçamento (MTO) Federal 2016; MTO do Governo do Estado do Espírito Santo 2015; Portaria

Interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências; e da Lei nº 4.320 que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Também levantamos os dados referentes ao censo educacional de 2012 a 2015, que foram disponibilizados pela Subgerência de Estatísticas Educacionais (GEIA/SEDU), e trabalhamos ainda com os dados do programa da sala de recurso multifuncional, que são divulgados pelo Sistema de Gestão Tecnológica (SIGETEC) do Ministério da Educação.

Consultamos as legislações nacionais e estaduais que versam sobre a Educação Especial, e levantamos dados no Diário Oficial do Espírito Santo e Diário do Legislativo. Buscamos ainda, matérias divulgadas nos sites das federações das Instituições Especializadas, nas páginas oficiais do governo e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Analisamos o edital de contratação das Instituições Especializadas bem como o próprio edital de contratação de professores que passou a ser de responsabilidade das Instituições Especializadas.

Após conhecermos as informações disponíveis e entendermos a forma como a Administração Pública expõe os dados do resultado orçamentário, baixamos os bancos de dados do Portal da Transparência do Espírito Santo de 2012 a 2015, tabulamos de forma a contemplar os aspectos da metodologia crítica orçamentária e deflacionamos cada dado orçamentário. Conforme nossos objetivos, organizamos os dados em diferentes tabelas e gráficos.

Nessa tarefa, destacamos que não foram os números que deram sentido as interpretações, mas as interpretações que deram sentido aos números, primordialmente por considerarmos as interdependências funcionais como norte para análise dos dados. Portanto, o estudo que empreendemos encontrou em Elias um aporte instigante e desafiador.

### 3.4 NORBERT ELIAS EM DIÁLOGO E EM APROXIMAÇÃO

Com base na perspectiva *elisiana* entendemos que os documentos, sendo eles oficiais ou não, revelam as mudanças na sociedade, à maneira a qual ela é compreendida e até mesmo como

os diferentes indivíduos/grupos entendem a si mesmos. Ou seja, a análise documental pode nos ajudar a retratar a autoimagem e a composição social dos indivíduos que formam a sociedade (ELIAS, 1994). Nessa visão, os documentos expressam diferentes pontos de vistas, lutas, conquistas, perdas, equilíbrios de poder, entre outros. A base conceitual de Elias aponta que a sociedade nada mais é que uma pluralidade de pessoas interdependentes. Desse modo, entendemos que os documentos podem desvelar essa teia de interligações que originam configurações específicas da dinâmica social em curso.

Para Elias, os laços socialmente estabelecidos constituem elos que ligam as pessoas e formam uma longa cadeia de atos, que se materializa em ações, que não se constituem como obra de planejamento de uma única pessoa ou grupo, mas como resultado de suas interdependências. Portanto, esses laços sociais não se modificam e nem se rompem "[...] pelo simples giro de um anel mágico, mas somente até onde a própria estrutura dessas dependências o permita" (ELIAS, 1994, p.22).

Desse modo, a perspectiva figuracional de Norbert Elias propõe a superação de análises unilaterais, focadas no indivíduo e preocupa-se com as relações sociais. Nesse contexto de análise, analogamente, tentamos superar a ideia do orçamento público como uma peça financeira estática de mera alocação de recursos. Por outro lado, o entendemos como um importante indicador empírico que assinala as variações específicas no modo como as pessoas são pegadas nas cadeias de interdependências instituídas por relações funcionais que não consegue controlar.

De fato, a perspectiva elisiana pressupõe que os indivíduos não são como "[...] postes sólidos entre os quais, posteriormente se pendura o fio dos relacionamentos" (ELIAS, 1994, p.25). Nesse sentido, compreendemos que o orçamento - por meio de seus programas, ações e subfunções - não são gavetas abertas esperando para serem preenchidas com recursos públicos.

Em associação, Elias (2005, p. 144), observa que o estudo das relações humanas **não** deve ser condicionado pelos dados estatísticos e afirma que

[...] hoje em dia, as exigências da estatística muitas vezes ditam o modo como os sociólogos põe as suas questões. Frequentemente, o tipo de estatística apenas se presta à investigação do comportamento de muitos indivíduos separados, imaginando-os como sendo absolutamente independentes uns dos outros.

Entretanto, o autor completa: "Isto não significa que não haja lugar na investigação sociológica para os estudos estatísticos que lidam com características comuns do comportamento dos membros de certos grupos. Estes são em muitos casos indispensáveis" (ELIAS, 2005, p. 114). Obviamente, o estudo das interpenetrações sociais não se realiza apenas com os dados orçamentários, no entanto, acreditamos ser um importante passo para compreensão das configurações sociais estabelecidas, principalmente, devido à complexa interpenetração de pessoas que são implicadas pelo orçamento.

Elias (2005) nos alerta que o resultado de determinado planejamento humano - no nosso caso o resultado orçamentário da Educação Especial - não existe independente das relações dos indivíduos. Pelo contrário, representam uma longa cadeia de atos interdependentes e que em determinado instante se encontra representado num documento. Dessa forma, cada decisão por mais simples que pareça, seja ela velada ou não, foi marcada por tensões que expressam, direta ou indiretamente, uma ordem *sui generis*.

Devido à complexidade do estudo das inter-relações humanas, optamos por concentrar nossa análise na execução das despesas da subfunção orçamentária da Educação Especial, para estudá-la mais de perto e tentar tornar mais compreensível a relação social entre o estado do Espírito Santo e Instituições Especializadas. Cabe lembrar que para Elias (1994, p.25):

Não se compreende uma melodia examinando-se cada uma de suas notas separadamente, sem relação com as demais. Também sua estrutura não é outra coisa senão a das relações *entre* as diferentes notas. [...] Deve-se começar pensando na estrutura do todo para se compreender a forma das partes individuais.

Nesse contexto de análise, tentamos superar a ideia do 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)<sup>10</sup>. Desse modo, compreendemos que o orçamento público - por meio de seus programas, ações e subações - não são simplesmente gavetas abertas esperando para serem preenchidas com recursos arrecadados pelo Estado. Contrariamente, o orçamento público expressará às prioridades assumidas, os grupos, as regiões e os setores que mais se beneficiam a partir do *o que*, do *quanto* e de *como* a administração estatal utiliza os recursos públicos (OLIVEIRA, 2009).

---

<sup>10</sup>Norbert Elias não se dedicou aos estudos ao orçamento, entretanto, consideramos que a Sociologia figuracional representa um auxílio para formular perspectivas de análise sobre o orçamento público.

Trabalhando nessa perspectiva, no próximo capítulo apresentamos algumas reflexões sobre os debates e embates relativos à sociodinâmica que deu legitimidade a contratação dos serviços de atendimento educacional das Instituições Especializadas no Estado do Espírito Santo.

## **4 DEBATES E EMBATES: EDUCAÇÃO ESPECIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL**

Recentemente as questões relativas ao papel da administração pública na garantia da escolarização para pessoas com deficiência, vêm ganhando espaços cada vez mais evidentes no campo das lutas desenvolvidas pelos movimentos sociais e nos espaços universitários. Em decorrência dessas lutas e debates, algumas indicações legais ganharam direção específica em diferentes documentos aprovados em território brasileiro, especialmente no curso da primeira década do século XXI. Desde então, o debate gira em torno de alguns preceitos constitucionais: *educação como direito de todos e dever do Estado e da família; possibilidade e limites da colaboração da sociedade na educação; e as formas de financiamento* para a educação escolar (CURY, 2008; ADRIÃO, 2009; PINTO, 2014).

Neste capítulo, apontamos alguns indicativos da sociodinâmica que deu legitimidade à contratação dos serviços de atendimento educacional das Instituições Especializadas pelo Governo do estado do Espírito Santo. Para tanto, dividimos o capítulo em 04 itens. No primeiro, trouxemos os dispositivos legais e posicionamentos de pesquisadores em Educação Especial que sustentam o direito de todas as pessoas à educação, independentemente de suas condições físicas, sensoriais ou psíquicas. Em seguida, abordamos as formas de participação da sociedade civil na educação. No terceiro item, sistematizamos algumas ideias basilares sobre a principal fonte de financiamento da Educação Especial, o FUNDEB. No último item, apresentamos alguns embates que ocorreram e que parecem ter sido determinantes para a elaboração e aprovação da proposta de contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas pelo Governo do estado do Espírito Santo.

Diante das reflexões desenvolvidas, destacamos que na teia social não somos arrastados de modo cego e arbitrário, mas nos movimentamos conforme a configuração que constituímos com os outros (ELIAS, 2005).

### **4.1 DISPOSITIVOS LEGAIS EM DIÁLOGO COM A ÁREA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL**

Considera-se o grande marco na garantia dos direitos das pessoas com deficiência a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo

Facultativo assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. De tal forma, que em 25 de agosto de 2009, o Congresso Nacional ratificou seus preceitos no ordenamento brasileiro com o *status* de emenda constitucional, com fulcro no artigo, 5º, § 3º da Constituição Federal, onde estabelece que: "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais" (BRASIL, 1998).

A rigidez e a alta representatividade parlamentar, necessárias para o acolhimento da Convenção pela nossa lei maior, demonstram o comprometimento assumido pela sociedade brasileira com as pessoas com deficiência. A partir desse feito, assumimos o compromisso da superação do modelo clínico, que toma a pessoa pela sua condição orgânica e desconsidera as condições sociais e históricas. Então, passamos a entender a deficiência como um conceito em evolução resultante da interação estabelecida entre as pessoas e com as barreiras físicas e sociais criadas. Para trilhar esse caminho e promover o alcance dos direitos as pessoas com deficiência, o Brasil passou a reconhecer a importância da acessibilidade aos meios físico, social, econômico, cultural, a saúde, a educação, a informação e a comunicação (BRASIL, 2009).

Cabe destacar, que a Constituição de 1988 foi a pioneira em consagrar de modo explícito (Art. 5º, § 2º) o ingresso de outros direitos humanos por via de tratados internacionais no nosso ordenamento. Como bem colocado por Bulos (2015, p.717), os tratados internacionais somente são incorporados a nossa constituição se e somente se "[...] objetivam produzir efeitos jurídicos potencialmente concretos". Ou seja, o entendimento explicitado é de que o conteúdo dos tratados, já estaria previamente contemplado na própria Constituição, sendo apenas um espelho da norma pátria. Assim, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência faz parte da Constituição de 1988 (BULOS, 2015).

De fato, ao lermos o art. 24 da Convenção, que versa sobre a educação das pessoas com deficiência, de imediato percebemos a vinculação com art. 6º da nossa Constituição que acertadamente coloca a educação como o primeiro direito social a ser garantido pelo Estado. Contudo, o Estado ao definir direitos sociais, como no caso a educação, ele nos oferece apenas "[...] uma garantia de índole institucional. Isso não é o suficiente. Só mediante profunda mudança de mentalidade para a eficácia social de tais dispositivos se realizar" (BULOS, 2015, p. 810).

De tal forma, no intuito de materializar os preceitos constitucionais, o Estado brasileiro promulgou a Política Nacional da Educação Especial na Perspectiva Inclusiva em 2008. Conforme esse documento,

[...] a Educação Especial passa a integrar a proposta pedagógica da escola regular, promovendo o atendimento aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Nestes casos e em outros, como os transtornos funcionais específicos, a Educação Especial atua de forma articulada com o ensino comum, orientando para o atendimento desses estudantes. (BRASIL, 2008, p.11).

Ao eleger o público-alvo da Educação Especial a política destacou que determinados grupos necessitam de um atendimento complementar e/ou suplementar para que a escola possa atender suas expectativas e garantir-lhes o direito educacional. No entanto, em momento nenhum há menção de um *serviço deslocado* do ensino comum, pelo contrário, o documento enfatizou que os alunos, sendo público-alvo ou não (transtornos funcionais específicos<sup>11</sup>), devem ter suas particularidades atendidas em articulação com o ensino comum.

A política expressamente coloca que o objetivo da Educação Especial é

[...] **a participação e a aprendizagem** dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação **nas escolas regulares**, orientando os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais, **garantindo**:

- Transversalidade da Educação Especial desde a educação infantil até a educação superior;
- **Atendimento educacional especializado;**
- Continuidade da escolarização nos níveis mais elevados do ensino;
- Formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão escolar;
- Participação da família e da comunidade;
- Acessibilidade urbanística, arquitetônica, nos mobiliários e equipamentos, nos transportes, na comunicação e informação; e
- Articulação intersetorial na implementação das políticas públicas.

(BRASIL, 2008, p. 10, grifo nosso).

Sem muito esforço, percebemos que a política ratifica os preceitos constitucionais e evidencia o dever do Estado em proporcionar as condições necessárias para que os alunos público-alvo da Educação Especial possam participar do processo de aprendizagem. Desse modo, a principal estratégia para contribuir com a articulação no ensino comum foi o Atendimento Educacional especializado (AEE).

---

<sup>11</sup> São exemplos de transtornos funcionais específicos: Transtorno de Déficit de Atenção (TDA), Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDHA) e Dislexia.

No entanto, as relações humanas estabelecidas não se modificam imediatamente num estalar de dedos (ELIAS, 1994). Nessa perspectiva, toda mudança acompanha resistências. Michels e Garcia (2014, p.163) ao problematizarem a política de Educação Especial na perspectiva inclusiva destacam que:

É possível notar que o debate em torno da sociedade e da educação é desenvolvido mediante um silenciamento das relações sociais que presidem o tempo presente. Aquilo que, de início, parece ser a redenção de grupos excluídos historicamente do acesso ao conhecimento, à instrução e à cultura humana, nas relações sociais vigentes acaba por concretizar-se em formação das massas para o trabalho simples.

Elas ainda chamam atenção sobre as possíveis consequências do silenciamento das relações sociais e frisam que não houve cuidado no detalhamento dos conceitos:

Se, por um lado, o termo “sistema educacional inclusivo” remete para a ampliação dos direitos e inserção social de grupos historicamente marginalizados, por outro lado, mobiliza sentidos pouco explicitados de incorporação de uma lógica privatista na educação estruturada em dois grandes eixos: **o privado mercantil e o privado assistencial** (MICHELS; GARCIA, 2014, p.164-165).

Diante do exposto, nos colocamos a pensar em três pontos importantes: a participação da sociedade civil na educação; a maneira a qual o Estado assume a responsabilidade em materializar a política pública; e o financiamento.

A respeito da atuação estatal, especificamente se tratando do AEE, Baptista (2011, p.61) nos explica que "[...] houve um grande investimento na sala de recursos<sup>12</sup> como o espaço prioritário para a oferta do atendimento educacional especializado, assim como ocorreu o avanço do debate acerca das atribuições do professor que desenvolve esse trabalho". Entretanto, como bem lembrado pelo autor, a ideia da sala de recurso multifuncional foi concebida antes da publicação da política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva (2008). Assim, a sala de recursos, referia-se a classe de Educação Especial que trazia uma perspectiva inclusiva eivada de segregação. Diante dessa situação, o autor sugere o deslocamento da perspectiva de uma sala física de multiuso com equipamentos onde os alunos iriam receber um tipo de "adaptação", para a ideia de um espaço institucional e estratégico. Na concepção do autor, a nova ótica toma como referência o acompanhamento dos processos que ocorrem nas salas de aula comuns, na organização de espaços transversais às turmas, bem

---

<sup>12</sup>O autor se refere ao Programa Sala de Recursos Multifuncionais que foi implementado pelo Ministério da Educação em 2005. O programa equipou as escolas estaduais e municipais com equipamentos, mobiliários, materiais pedagógicos e de acessibilidade para o atendimento das especificidades educacionais de estudantes com deficiência.

como o acompanhamento do desenvolvimento escolar por meio de projetos específicos, além de servir de suporte para assessoria aos colegas docentes, familiares ou outros profissionais que possam vir a trabalhar com os alunos (BAPTISTA, 2011).

Como consultor no processo de elaboração das Diretrizes da Educação Especial na Educação Básica e Profissional para Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo (SEDU, 2011), o autor atuou no sentido de trazer para o estado essa perspectiva. No entanto, foi insculpido nas Diretrizes estaduais que

[...] o atendimento educacional especializado deverá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino, por meio da ação de professor especializado na área específica de atendimento, no turno inverso à escolarização, em **salas de recursos**. Esse atendimento **poderá** também ocorrer nos centros de atendimento educacional especializado públicos, assim como naqueles localizados nas instituições sem fins lucrativos e autorizados pelo conselho estadual de educação, e acordo com a resolução 04/2009/CNE (SEDU, 2011, p.16).

Como bem colocado nas diretrizes estaduais, a Resolução nº 4, de 4 de outubro de 2009, do Conselho Nacional de Educação (CNE), determina como possibilidade **residual** que o AEE aconteça em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos. Entretanto, determina que caso venha acontecer, ou seja, quando a preferência pelo serviço público não for viável, as Instituições Especializadas podem atender os alunos das escolas públicas e, portanto serão remuneradas pelo serviço. Todavia, o poder estatal disciplina a necessidade do convênio com a Secretaria de Educação e a autorização do Conselho Estadual de Educação.

Percebemos que essa possibilidade, conforme se posicionaram Michels e Garcia (2014), pode ser a porta de entrada para a interferência mercantilista e assistencialista na Educação Especial. Nesse sentido, na próxima parte do capítulo, investimos em algumas reflexões sobre possibilidade da *livre iniciativa disciplinada* de terceiros na garantia do direito à educação.

## 4.2 LIBERDADE DISCIPLINADA

Cabe lembrar, que a *liberdade disciplinada*, foi um dos pilares de sustentação do Manifesto dos Educadores: mais uma vez convocados<sup>13</sup> de 1959, diz o Manifesto:

Porque não nos dispomos a fanfarrar nas festas do ensino livre, nessa orgia de tentativas e erros a que resvalaria a educação no país, não se segue nem se há de concluir que pregamos o monopólio do Estado. Pela **liberdade disciplinada**, é que somos. Monopólio só existiria quando a educação funcionasse como instrumento político e ideológico do Estado, como um instrumento de dominação. Que não existe ele entre nós, estão aí por prova a legislação do ensino que abre à iniciativa privada amplas possibilidades de exploração de quaisquer domínios da atividade educacional, e o número crescente de escolas particulares de todos os graus e tipos que por aí se fundaram e funcionam, não sob o olho inquisidor e implacável do Estado, mas com uma indulgência excessiva dos poderes públicos em face de deficiências de toda ordem e de ambições de lucro, a que, salvo não poucas e honrosas exceções, devem tantas instituições privadas de ensino secundário a pecha de "balcões de comércio", como as batizou Fernando de Magalhães há mais de vinte e cinco anos, numa crítica severa de nosso sistema educacional. (MANIFESTO DOS EDUCADORES, 2006, p. 214, grifo nosso).

Os signatários do manifesto de 1959 destacaram que a iniciativa privada, visando essencialmente o lucro e não a garantia de direitos, proporcionou na época, um número crescente de escolas com ensino duvidoso; acabou limitando a fiscalização estatal devido a conflitos de interesses; e, por consequência, o direito foi sendo substituído por "balcões de comércio". Percebemos que, os signatários não defendiam o monopólio estatal da educação, mas o controle estatal para a garantia do direito à educação.

Consideramos esse movimento de grande importância, pois, de certo modo, a reivindicação foi contemplada na Constituição de 1988. Tanto que, de maneira expressa, o artigo 209 estabeleceu o ensino livre à iniciativa privada, desde que o Poder Público autorize, avalie e garanta que as normas da educação nacional sejam cumpridas integralmente e sem desvios (BRASIL, 1998).

Assim, o dever primeiro em garantir a educação a todos é do Estado. Mas, complementarmente facultar-se à oferta da educação a terceiros, desde que sigam suas normas impostas. Dessa forma, o Estado busca a garantia do pleno exercício do direito à educação a

---

<sup>13</sup> Redigido por Fernando de Azevedo em 1959 e assinado por 164 (cento e sessenta e quatro) pessoas importantes no cenário educacional. Desse modo, "[...] conforme escreveu Fernando de Azevedo, o documento contém algumas respostas diretas às questões prementes do momento pelo qual passava a educação brasileira na sua relação com a sociedade brasileira. Para dar essas respostas, o documento seguia duas linhas básicas: a defesa da escola pública como um instrumento democrático e, segundo, a discussão da relação entre a educação e o desenvolvimento econômico" (DE CARVALHO, 2008, p.09).

toda sociedade brasileira. Em síntese, a iniciativa privada quando se submete à disciplina estatal, se compromete com as regras gerais da educação expressas na Constituição Federal, e também, com a Convenção dos Direitos da pessoa com deficiência (BRASIL, 1988). Nessa ordem, Cury (2008, p. 17-19) ressalta que

[...] o dever do Estado em propiciar o ensino é imperativo e está subordinado àquele direito de aprender. Esse ponto de partida não fica garantido a partir das vontades individuais, portanto, só a intervenção de um poder maior poderá fazer desse bem um imperativo para uma igualdade de condições e de oportunidades. [...] No campo da liberdade de ensino, é o ensino que dá o tom; no campo público, é a aprendizagem do estudante que marca o direito. Contudo, **para ambos a relação aprendizagem/ ensino ou ensino/ aprendizagem representa um bem público ainda que mediado pela iniciativa privada** (grifo nosso).

Além da participação da iniciativa privada em sentido *stricto*, a Constituição Federal também faculta às Instituições Especializadas a possibilidade de participar da educação. Nesse sentido, o Estado se reserva o direito de direcionar os recursos públicos às instituições como o objetivo de expandir seu campo de atuação. Entretanto, no nosso entendimento, trata-se de uma mera possibilidade, pois os recursos públicos devem ser aplicados primordialmente na educação pública, conforme estabelece o texto constitucional:

Art. 213. Os recursos públicos **serão** destinados às escolas públicas, **podendo** ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:  
 I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;  
 II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;  
 III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;  
 IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos  
 (BRASIL, 1988, grifo nosso).

No entanto, esse dispositivo contribui para o afloramento de uma tendência liberal que enaltece a iniciativa privada em detrimento do serviço público. Percebe-se, desse modo, "[...] o esforço do capital para adentrar todos os setores da sociedade, inclusive a educação, buscando transformá-la também em objeto do mercado" (MICHELS; GARCIA 2014, p. 168).

Tomados por esse entendimento, encontramos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) posicionamentos firmes a respeito do limite da autonomia da vontade dos particulares.

A ministra Ellen Gracie, que foi relatora do Recurso Extraordinário (RE 201819/ RJ) <sup>14</sup> de 2005, taxativamente pacificou o seguinte entendimento:

A ordem jurídico-constitucional brasileira não conferiu a qualquer associação civil a possibilidade de agir à revelia dos princípios inscritos nas leis e, em especial, dos postulados que têm por fundamento direto o próprio texto da Constituição da República [...]. A **autonomia privada, que encontra claras limitações de ordem jurídica**, não pode ser exercida em detrimento ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade **não confere aos particulares**, no domínio de sua incidência e atuação, **o poder de transgredir ou de ignorar as restrições postas e definidas pela própria Constituição**, cuja eficácia e força normativa também se impõem, aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais. (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Na mesma direção, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI, 1266)<sup>15</sup> improcedente, o ministro relator Eros Grau firmou o entendimento que há

[...] serviço público mesmo na prestação, pelo setor privado, dos serviços de educação. Por isso mesmo é que o art. 209 da Constituição declara expressamente ser livre à iniciativa privada o ensino. Se o ensino não fosse serviço público, não haveria razão para a afirmação do preceito constitucional. **Não importa quem preste tais serviços - União, Estados-membros e municípios ou particulares. Em qualquer hipótese, haverá serviço público.** No caso da educação, diz ainda a Constituição, no artigo 209, que **ela pode ser exercida pela iniciativa privada, desde que atendidas duas condições: o cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização e avaliação de qualidade pelo poder público** (GRAU, 2005, p.01, grifo nosso).

Por esse ângulo, fica evidente que ao tratar sobre a garantia do direito educacional, não cabe nem ao Estado e muito menos a iniciativa privada, ventilar a possibilidade de seleção de pessoas a atender, de problemas a resolver ou serviços a ofertar. Desse modo, o fim social estabelecido nas diretrizes gerais da educação, como regra geral, tem prevalência sobre a expectativa de particulares de lucro ou de qualquer outro tipo de favorecimento. Esse entendimento facilita a compreensão de que

[...] a escola tem como finalidade ser espaço de aprendizagem de conteúdos, de valores e de competências para continuar aprendendo [...]. Sem a consciência dessa finalidade e dessa função, a escola pode derivar para muitas coisas e descurar do fundamental, *communio mínima* estabelecida oficialmente (CURY, 2008, p. 20).

<sup>14</sup> O Recurso Extraordinário foi interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que mantivera decisão de reintegração de associado excluído do quadro da sociedade civil União Brasileira de Compositores (UBC), sem a garantia da ampla defesa e do contraditório.

<sup>15</sup> A ação proposta pela Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN) requeria que se declarasse a inconstitucionalidade da Lei n.º 6.586/94 do Estado da Bahia, que estabelecia a adoção de material escolar e de livros didáticos pelos estabelecimentos de particulares de ensino pré-escolar.

Ao observar o fundamento da *liberdade disciplinada* estabelecida pelo Estado para que terceiros colaborarem com oferta da educação, fica evidente que a finalidade é a garantia do direito público por meio da ampliação de oportunidades. Todavia, no nosso entendimento, ampliar não consiste em subverter a lógica da primazia do investimento no ensino público e muito menos ser uma forma de diminuir o dever do Estado.

Cabe frisar, que só o Estado tem a possibilidade de proporcionar igualdades de condições, pois dificilmente a iniciativa privada buscará a garantia do direito independentemente do investimento necessário (CURY, 2008). Contudo, consideramos razoável que, em caso de necessidade, as Instituições Especializadas constituam uma alternativa para a administração pública, desde que sigam a disciplina estatal e tenham o apoio preciso (JANUZZI, 2015). Todavia, compreendemos que essa opção não deve virar regra.

Vale lembrar ainda, que por meio dos mecanismos de controle social o Estado também admite a participação indireta da sociedade civil na Educação. Citamos, por exemplo, a participação nas tomadas de decisões durante as conferências da área educacional, nas reuniões dos conselhos fiscais e dos fóruns específicos (BOSCHETTI, 2009). Embora, caracterizem-se como participação indireta, esses outros tipos de participação assumem absoluta pertinência.

Acreditamos que a liberdade disciplinada constitui-se em uma marca própria do Estado Democrático na educação, onde se busca uma estratégia de atuação comum sem ser uniforme ou dispersa e a unidade sem desconsiderar os limites federativos (CURY, 2008).

Salientamos, por fim, que as decisões tomadas pela administração pública implicam nas despesas orçamentárias. Dessa forma, abordamos no próximo item do capítulo, algumas características da principal fonte de recursos da Educação Especial - o FUNDEB.

#### 4.3 A PRINCIPAL FONTE DE RECURSOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL: O FUNDEB

A política de fundos caracteriza-se como o mais recente período do financiamento da educação brasileira. Sendo o primeiro período de 1549 a 1750, marcado pela total ausência do Estado, onde o ensino foi concedido à Igreja. O segundo período, demarcado pela expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha, onde se buscou fontes autônomas de financiamento da educação, tais como o subsídio literário no Império e o imposto sobre o consumo de

cachaça e de carne, no período republicano. O terceiro período de 1934, até o final do século 20, com a definição da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação. Sendo, definido primeiramente na Constituição de 1934 e posteriormente consolidado na década de 1980 com a Emenda Calmon<sup>16</sup> e no texto constitucional de 1988 (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

Conforme essa periodização, a política de financiamento da Educação por meio de fundos contábeis começa em 1996 com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse fundo priorizava recursos para o Ensino Fundamental e vigorou por dez anos. Em 2007, foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 53, de 2007 e regulamentado pela Medida Provisória nº 339 de 2006 com duração prevista até 2020. Desse modo, percebemos que a provisoriedade é o principal aspecto da política de fundos. Gouveia e Souza (2015, p.60) ressaltam que esse aspecto provoca,

[...] efeitos perversos em termos de instabilidade para definir planos de carreira do magistério, por exemplo, que exigem previsão a longo prazo de um patamar de recursos suficiente à valorização dos trabalhadores, questão central no desenvolvimento dos sistemas de ensino.

Ao pensarmos somente no estado do Espírito Santo, talvez, a provisoriedade não seja o maior dos problemas, devido a sua grande capacidade de arrecadação de impostos. Porém, nos preocupa a possibilidade de desvinculação de recursos para as modalidades de ensino, visto que a educação básica prioriza ensino regular (BRASIL, 2008).

Salientamos que a estratégia da política de fundos consiste em distribuir os recursos conforme o desenvolvimento social e econômico das mais variadas regiões brasileiras. Desse modo, o FUNDEB é composto por 20% da arrecadação dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI/exportação); Desoneração das exportações prevista na Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD); e Imposto

---

<sup>16</sup> Apelido dado à emenda Constitucional nº 24, de 1983, proposta pelo então senador João de Medeiros Calmon. A emenda fixava investimento mínimo em educação.

Territorial Rural (ITR) (BRASIL, 1998, 2007). Além da complementação da União, de no mínimo de 10% do total de recursos, sempre que o valor médio ponderado por aluno, não alcançar o mínimo definido<sup>17</sup> a cada ano (BRASIL, 2007). De modo simples, o Manual de Orientação do FUNDEB explica:

Caso o valor por aluno/ano seja inferior ao mínimo nacional por aluno/ano vigente, torna-se necessária a garantia de recursos federais a título de complementação ao Fundo no âmbito do Estado. Essa complementação ocorre, portanto, com o objetivo de assegurar o valor mínimo estabelecido. Dessa forma, haverá complementação da União apenas naqueles Estados cujo per capita se situe abaixo do mínimo nacional. A complementação não alcança todos os estados, apenas aqueles com menor valor per capita (BRASIL, 2008, p.14).

Para distribuição dos recursos, o FUNDEB leva em consideração o número de alunos da educação básica com base nos dados do censo educacional mais atualizado. Em vista disso, para cálculo de repasse financeiro, o fundo considera as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino. Por conseguinte, foram instituídos distintos fatores de ponderação<sup>18</sup>. A esse respeito Sena (2008, p.235) explica que:

As ponderações são elementos para a captação de recursos, mas, segundo esse dispositivo, o gasto é livre, isto é, pode-se captar por uma etapa ou modalidade e gastar em outra. Mais do que isso, pode-se, no limite, captar determinado valor pela matrícula pública e aplicá-la na conveniada, e vice-versa. As ponderações podem até orientar, mas não vinculam os gastos. Esse dispositivo, aliás, torna totalmente inócua a regra do artigo 8º, § 5º, da referida lei, o qual prevê que as eventuais diferenças de valor por aluno/ano entre instituições públicas e privadas sejam aplicadas na infra-estrutura da rede pública.

Limitando-nos a abrangência de nossa pesquisa, cabe explicar que o valor por estudante público-alvo da Educação Especial, é 20% superior ao valor destinado a subsidiar a escolarização dos alunos matriculados em escolas urbanas e que se encontram nas séries iniciais do ensino fundamental. Somado a isso, a Educação Especial também conta com a matrícula do AEE (dupla matrícula) para a composição dos recursos do fundo.

A dupla matrícula foi instituída pelo decreto nº 7.611 de 11 de novembro de 2011, que firmou as seguintes normas:

---

<sup>17</sup>O valor mínimo nacional é estipulado a cada ano em função da estimativa de arrecadação de impostos e contribuições que formam o FUNDEB, e divulgado anualmente em portaria interministerial do Ministério da Educação- MEC e do Ministério da Fazenda - MF.

<sup>18</sup> Os fatores de ponderação estão fixados na própria lei do FUNDEB e são estabelecidos por uma Comissão Intergovernamental, com fundamento em estudos do Ministério da Educação. A comissão é composta por onze membros: 05 (cinco) indicados pelo Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), 05 (cinco) indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e 01 (um) representante do MEC. Para um estudo sobre fator de ponderação do FUNDEB recomendamos a pesquisa de TEIXEIRA (2015).

Art. 8º - O Decreto nº 6.253, de 2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:  
 "Art. 9º-A". Para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, será admitida a dupla **matrícula dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado.**

§ 1º A dupla matrícula implica o cômputo do estudante tanto na educação regular da rede pública, quanto no atendimento educacional especializado. [...]

“Art. 14. Admitir-se-á, **para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, o cômputo das matrículas efetivadas na Educação Especial oferecida por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na Educação Especial, conveniadas com o Poder Executivo competente.**

§ 1º Serão consideradas, para a Educação Especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas (BRASIL, 2011, grifos nossos).

O decreto veio ratificar a previsão constitucional prevista no artigo 213 que estabelece que dentro de uma *liberdade disciplinada* os recursos públicos **podem** ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Desse modo, por exemplo, em 2015 cada estudante matriculado no ensino fundamental das séries iniciais, na região urbana do estado do Espírito Santo, representou a título de repasse do fundo o valor nominal<sup>19</sup> anual de R\$ 2.930,21 (fator de ponderação 1,00). Todavia, se esse estudante fosse público-alvo da Educação Especial (fator de ponderação 1,20), acrescentaria a esse valor 20%, ou seja, representaria R\$ 3.516,25. E, caso o estudante também estivesse matriculado no AEE, o valor seria o dobro (2 x R\$ 3.516,25) - dupla matrícula (BRASIL, 2015). Todavia, esse valor pode ser maior caso esteja matriculado em uma etapa ou modalidade com fator de ponderação superior ao da Educação Especial. Por exemplo, se o aluno for da Educação Especial (fator de ponderação 1,20) e estiver matriculado no ensino médio no campo (fator de ponderação 1,25), prevalecerá o fator 1,25. Bem como, se o aluno for do ensino fundamental urbano (fator de ponderação 1,00) e for aluno da Educação Especial, prevalecerá o fator 1,20.

Apesar de todas as previsões orçamentárias, conforme Sena (2008) nos explicou, não há garantia do investimento dos recursos de maneira exclusiva na Educação Especial. Visto que de maneira expressa, a lei do FUNDEB em seu artigo 21, § 1º, colocou que os "[...] **recursos recebidos poderão ser aplicados** pelos Estados e Municípios **indistintamente** entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária" (BRASIL, 2007, grifos nossos).

---

<sup>19</sup>Valor originalmente emitido não reconhecendo o efeito da inflação.

Feitos esses apontamentos, cabe explicar ainda, que anualmente, por meio de Notas Técnicas Conjuntas, a Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), informam a metodologia usada para definição dos critérios de filtragem do quantitativo de matrículas do censo escolar. Portanto, para a contagem da matrícula do AEE, consideram-se as seguintes diretrizes:

- Os alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades/ superdotação (Art. 1, §1º, Dec. 7611/2011).
  - Aluno matriculado na escolarização em classes comuns do Ensino Regular (Art. 9º-A do Dec. 6253/2007) ou Educação de Jovens e Adultos (Art. 3º, IV, Dec. 7611/2011), em escolas públicas municipais, estaduais, ou do Distrito Federal.
  - Matrícula no AEE, complementar ou suplementar a escolarização ofertado em escolas públicas estaduais, municipais, do Distrito Federal ou em instituições privadas, confessionais, comunitárias ou filantrópicas, com atuação exclusiva na Educação Especial (Art. 9-A §2º, do Dec. 6253/200);
  - **Matrícula do AEE no mesmo município de escolarização;**
  - Matrícula do AEE em horário distinto ao da escolarização (Art. 2º, §1º, I e II, Dec. 7611/2011).
- (BRASIL, 2014, p.04, grifo nosso).

Interessante notar, que apenas na metodologia de filtragem de matrícula do censo escolar aparece o critério geográfico (no mesmo município) para a contagem da matrícula do AEE. Possivelmente, trata-se de um "incentivo" para que o aluno frequente, preferencialmente, o AEE da sua escola ou em outra no seu próprio município.

A metodologia de filtragem de matrícula do censo escolar ainda traz os mais variados arranjos entre a matrícula de escolarização e a do AEE. Observa-se então, que existe a possibilidade de matrícula em dois ou mais espaços, tanto para a escolarização quanto para o AEE. Todavia, considera apenas uma matrícula de escolarização e uma do AEE.

A tabela 3, organizada e divulgada pelas notas técnicas, sintetiza as possibilidades e preferência para o repasse do recurso do AEE.

Tabela 3 - Preferência recursos da dupla matrícula AEE

SITUAÇÃO DE ESCOLARIZAÇÃO em classes comuns do Ensino Regular da rede pública ↓	MATRÍCULA NO AEE (DUPLA MATRÍCULA)						
	Rede Estadual	Rede municipal	Instituições Conveniadas/ contratadas			Considera-se o AEE	
	Uma ou mais matrículas	Uma ou mais matrículas	Uma ou mais matrículas conveniadas com Estado	Uma ou mais matrículas conveniadas com Município	Uma ou mais matrículas conveniadas com Estado e Município	Na Rede Estadual	Na Rede Municipal
Uma ou mais matrículas de escolarização na <b>rede estadual</b>				*		<b>ninguém recebe</b>	
	X					X	
		X					X
			X			X	
Uma ou mais matrículas de escolarização na <b>rede municipal</b>			*			<b>ninguém recebe</b>	
		X					X
	X					X	
				X			X
Uma ou mais matrículas de escolarização nas redes municipal e estadual, <b>simultaneamente</b>		X					X
	X					X	
				X			X
			X			X	
					X	x/2	x/2
	X	X				x/2	x/2
		X				x/2	x/2

Fonte: Nota técnica Conjunta SEB/SECADI/ FNDE (BRASIL, 2015, p. 14).

Nota: Adaptada

Podemos observar, na tabela 03, que quando acontece à matrícula de escolarização na rede municipal e do AEE em uma Instituição Especializada conveniada concomitantemente com Estado e Município, o recurso se destinará a esse último. Com base nessa informação, cabe salientar, que a nova forma de apoio às Instituições Especializadas no Espírito Santo, prevê que estado arque também com as despesas do AEE dos alunos com a matrícula de escolarização municipal. Desse modo, o edital de credenciamento estabeleceu que

[...] a Secretaria de Estado da Educação, órgão proponente signatário do credenciamento, propõe o 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, nos diversos municípios no Estado do Espírito Santo. **Cabe registrar, que para o atendimento aos alunos das redes municipais será necessário que o município tenha aderido ao Convênio de**

**Cooperação Técnica proposto pelo Estado do Espírito Santo para melhoria das condições de atendimento dos alunos Público-alvo da Educação Especial (ESPÍRITO SANTO, 2014, p.09, grifo original).**

Entendemos que a situação disciplinada pelas notas técnicas conjuntas motivou o Governo do estado do Espírito Santo a exigir dos municípios a assinatura de um termo de cooperação técnica como condição de pagamento das despesas com os alunos municipais que optaram pelo AEE das Instituições Especializadas. Melhor dizendo, o termo de cooperação técnica estabeleceu um "duplo convênio".

Conforme informação exposta na tabela 3, não há contabilização da matrícula do AEE quando esta acontecer em uma Instituição Especializada não conveniada com a mesma rede de ensino. Melhor dizendo, não se considera para repasse do FUNDEB a matrícula do AEE nas seguintes hipóteses: a) AEE em Instituição Especializada conveniada apenas com o Município e a matrícula de escolarização na rede estadual; b) AEE em Instituição Especializada conveniada apenas com o Estado e a matrícula de escolarização na rede municipal.

Considerando esse aspecto, a nova forma de financiamento favoreceu os Municípios. Todavia, com a assinatura do termo de cooperação técnica, eles concordaram em investir os recursos recebidos na ampliação das salas de recursos municipais; na melhoria da acessibilidade das escolas; em formação continuada dos professores, além de fornecerem alimentação escolar e transporte aos alunos que frequentam o AEE das Instituições (ESPÍRITO SANTO, 2014).

Feitas essas elucidacões a respeito do ajuste entre o estado do Espírito Santo e os Municípios, cabe ainda discorrermos sobre alguns pontos importantes do FUNDEB, mesmo não sendo o foco de nossa pesquisa.

Em vista disso, uma vez definido o valor mínimo anual por aluno e também informado os critérios de filtragem das matrículas do censo escolar, o fundo distribui os recursos entre os entes federados. No entanto, os Estados que têm maior capacidade de arrecadação de impostos vinculados à educação "perderão" recursos, como é o caso do Espírito Santo e da Paraíba; por outro lado, outros estados, passaram a receber como é o caso de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará etc. Para Gouveia e Souza (2015, p.60), esse mecanismo rompe com "[...] à lógica de que é suficiente que cada rede de ensino opere exclusivamente com os recursos que o ente federado que a mantém pode arrecadar".

Cabe ainda esclarecer, que para termo de controle social e fiscal, os recursos "perdidos" para o fundo entram na contabilidade dos 25% dos gastos mínimos previstos no art. 212 da Constituição. Todavia, o "valor recebido" não isenta o investimento mínimo dos 25% dos impostos captados no próprio estado ou município em educação.

Outra subvinculação advém da integralidade do fundo após redistribuição dos recursos. O FUNDEB exige que os Estados e Municípios invistam **minimamente** 60% dos recursos do fundo na remuneração dos profissionais do magistério da rede pública. Ressaltamos que entra nesse montante o gasto com a remuneração de todos os professores e profissionais pedagógicos da educação básica, abrangendo também os profissionais da rede pública **cedidos** às Instituições não governamentais (escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas). E, os residuais 40% do fundo são destinados para outras despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Quando uma Instituição Especializada é conveniada com o poder público, ela passa a receber recursos públicos na forma de auxílios e subvenções, além de professores cedidos para trabalhar nesses espaços. Entretanto, a lei do FUNDEB, com fulcro na premissa da *liberdade disciplinada*, editou normas cumulativas para o repasse financeiro às Instituições Especializadas. Assim, o decreto nº 6.253 de 13 de novembro de 2007, que regulamenta a lei do FUNDEB, estabeleceu:

Art. 15. As instituições conveniadas **deverão, obrigatória e cumulativamente:**

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos, vedada a cobrança de qualquer tipo de taxa de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outra cobrança;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros no atendimento em creches, na pré-escola ou na Educação Especial, conforme o caso, observado o disposto no inciso I;

III - assegurar, no caso do encerramento de suas atividades, a destinação de seu patrimônio ao poder público ou a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional que realize atendimento em creches, na pré-escola ou na Educação Especial em observância ao disposto no inciso I;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos; e

V - ter Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social - CEBAS, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, na forma da legislação aplicável, observado o disposto no § 3º.

V - ter certificação como entidade beneficente de assistência social, na forma da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, observado o disposto no § 3º;

§ 1º As instituições conveniadas deverão oferecer igualdade de condições para acesso e permanência a todos os seus alunos conforme **critérios objetivos e transparentes, condizentes com os adotados pela rede pública, inclusive a proximidade da escola e o sorteio, sem prejuízo de outros critérios considerados pertinentes.** (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Por outro lado, em caso de contratação de serviços (terceirização) o mecanismo de repasse financeiro muda. Nesse formato, não ocorre à cessão de profissionais e nem o apoio financeiro via auxílio e subvenções, uma vez que há uma compra de serviços. Ou seja, na compra de serviços, o Estado impõe as regras e não interfere diretamente nos serviços das Instituições Especializadas, apenas fiscaliza para saber se as questões trabalhistas estão em dia, por força da lei de licitações, e se os serviços estão sendo executados conforme o estabelecido. Desse modo, o processo seletivo dos professores, a forma de condução e as demais despesas ficam por conta das próprias Instituições Especializadas. Mas, toda disciplina imposta ainda deve ser seguida.

Sob essa expectativa, o estado Espírito Santo, firmou o contrato com as Instituições Especializadas interessadas no valor de R\$ 325,77 (trezentos e vinte e cinco reais e setenta e sete centavos) por aluno/mês para o AEE e estabeleceu o atendimento de

[...] 2 a 3 vezes na semana no contraturno das escolas regulares, totalizando no mínimo 5 horas semanais em atividades pedagógicas a partir da proposta pedagógica, contemplando o plano de Atendimento Educacional Especializado, conforme previsto no artigo 17 da Resolução CEE/ES nº 2.152/2010, com definição de estratégias para o atendimento (ESPÍRITO SANTO, 2014, p. 12).

Ademais, o Estado também exige das Instituições Especializadas a estrutura e suporte mínimos para o AEE; número mínimo de profissionais por aluno e o grau de instrução dos professores. Por conseguinte, a compra dos serviços de AEE das Instituições Especializadas configura-se como uma forma de terceirização de serviços, descaracterizando qualquer vínculo dos profissionais que atuam nas Instituições com o Estado, sendo assim, o FUNDEB não permite que o gasto seja contabilizado como remuneração e valorização do magistério (60%). Voltaremos a esse assunto na análise dos dados no próximo capítulo.

Diante do exposto, entendemos o modelo de contratação das Instituições Especializadas no Estado do Espírito Santo, de certa forma, também constituiu ponto de embate estabelecido durante aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), no senado federal, principalmente, no tocante a meta quatro que versa sobre a Educação Especial. A esse respeito, destacamos a fala da Dr.<sup>a</sup> Fabiana Maria das Graças Oliveira, Coordenadora de Educação e Ação pedagógica da Federação Nacional das APAEs, na audiência pública no senado federal no dia 15 de agosto de 2013:

[...] 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. 06, grifo nosso).

Percebemos que o entendimento posto foi acatado pelo PNE, lei 13.005, de 25 de junho de 2014, e também, pelo edital de credenciamento das Instituições Especializadas no Espírito Santo. Conforme o referido edital, a contratação das Instituições Especializadas seria conforme o "[...] **interesse do Público-alvo** (alunos/família dos alunos) da Educação Especial" (ESPÍRITO SANTO, 2014, p.18, grifo nosso).

Nesse sentido, observamos que ocorreu o deslocamento do preceito constitucional de prioridade do investimento público na escola pública, para o entendimento de ampliação de possibilidades familiar. Contemplando, desse modo, a necessária manutenção das Instituições Especializadas pelo poder público. Sena (2008) atribui esse deslocamento a própria condição dada pela lei do FUNDEB. Para o pesquisador, "As instituições conveniadas que atuam na Educação Especial e as creches que **atenderem aos requisitos** previstos na Lei n.11.494/07 **passam a ser beneficiárias permanentes do Fundeb**" (SENA, 2008, p. 325, grifos nossos).

Ao analisar a questão, Pinto (2007, p.888), apontou na época que:

Essa inclusão, que representa um duro golpe no princípio de que recursos públicos devem se destinar às instituições públicas, decorreu da constatação de que um número significativo de prefeituras mantêm convênios com aquelas instituições e sua exclusão significaria deixar milhares de crianças sem atendimento. O grande risco [...] é que o crescimento das matrículas se dê pela via das instituições conveniadas.

Atentos aos pontos abordados e com noção de que o processo acaba revelando uma ordem própria; no último item do capítulo a seguir, trazemos alguns pontos que representam "as fortes pressões" da sociedade civil que concorreram para a aprovação da proposta de contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas no Espírito Santo.

#### 4.4 CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DAS INSTITUIÇÕES ESPECIALIZADAS

Constatamos que a intensificação do debate sobre a possibilidade de apoio financeiro as Instituições Especializadas, surgiu no debate da década de 1950, e com isso passou a ser regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961:

Art. 89. Toda **iniciativa privada considerada eficiente** pelos conselhos estaduais de educação, e relativa à educação de excepcionais, receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bolsas de estudo, **empréstimos e subvenções** (BRASIL, 1961, grifos nossos).

Do mesmo modo, a atual lei de diretrizes e bases da Educação nacional nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 60, recepcionou a ideia do apoio financeiro às Instituições Especializadas. Todavia, trouxe expressamente que a preferência para a ampliação do atendimento dos alunos público-alvo da Educação Especial deve acontecer na própria rede pública regular de ensino.

Art. 60. Os órgãos normativos dos sistemas de ensino estabelecerão critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas e com atuação exclusiva em Educação Especial, para fins de **apoio técnico e financeiro** pelo Poder Público.

**Parágrafo único. O poder público adotará, como alternativa preferencial**, a ampliação do atendimento aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação **na própria rede pública regular** de ensino, **independentemente** do apoio às instituições previstas neste artigo. (BRASIL, 1996, grifos nossos).

Como vimos anteriormente, há uma tendência em ressignificar essa diretriz, passando a interpretá-la como uma opção para os alunos público-alvo da Educação Especial e seus familiares, que poderiam escolher entre o AEE nas Instituições Especializadas ou da escola pública. Nesse sentido, de certo modo, perpetua-se o financiamento público para as Instituições Especializadas.

De fato, averiguamos que em 2012 a Secretaria de Estado de Educação, encomendou e financiou uma pesquisa intitulada como "*Política de Educação Especial No Espírito Santo: Questões Atravessadoras na Relação Instituição Especializada e Escola Comum*", que foi coordenada pela professora Dr.<sup>a</sup> Denise Meyrelles de Jesus. Nessa pesquisa, foi solidificado o entendimento de que

[...] a administração pública estatal permanece "apostando" nas Instituições Especializadas para o atendimento às demandas das pessoas com deficiência, sem contudo, abrir mão do papel de quem centraliza decisões e descentraliza responsabilidades com o que é ofertado à população (SÁ; BORGES; PEREIRA, 2012, p. 73).

Em associação ao apontamento dos autores, Nunes e Silva (2012, p.64) salientam que progressivamente a SEDU foi diminuindo o número de profissionais cedidos às Instituições Especializadas.

De acordo com a Portaria nº 11-R, de 20 de janeiro de 2012, **o quantitativo de professores cedidos para as Instituições Especializadas** é em proporção de 25 a 30 alunos por professor. Com a organização em pequenos grupos, os alunos foram distribuídos (25 a 30 por professor - no caso de alunos incluídos no ensino regular) em dias de atendimento, **o que reduziu, conforme a fala da pedagoga, o acolhimento em tempo integral, como era realizado anteriormente** (grifos nossos).

Nesse cenário, durante o ano de 2013, às federações das Instituições Especializadas do Espírito Santo e a SEDU, entraram em um longo debate para tentar amenizar os impactos gerados pela diminuição dos profissionais cedidos e da diminuição do repasse de recursos financeiros. Nesses debates, as federações apresentaram a proposta de contratação de serviços visando à sustentabilidade financeira das Instituições Especializadas. Conforme o relato da Superintendente da Federação das Apaes, senhora Maísa Dadalto, em entrevista veiculada<sup>20</sup> no dia 15 de maio de 2015, o contrato conseguiu atingir esse objetivo.

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, grifos nossos).

Entretanto, a aceitação da proposta foi marcada por forte pressão da sociedade civil coordenada por representantes das Instituições Especializadas. Na sessão solene<sup>21</sup> de homenagem da Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla (2013), que aconteceu 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 que

[...] 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, 2013, p. 12-13, grifos nossos).

<sup>20</sup>Disponível em: <http://www.apaes.org.br/noticia.phtml/63268>, acesso em maio de 2015.

<sup>21</sup>A sessão solene ocorreu justamente no período em que as negociações para a contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas estavam acontecendo.

Em seguida, o representante da Federação da Pestalozzis do Estado do Espírito Santo (FEAPES/ES) completou: "É preciso que o Estado seja entendido como um só. Que com suas diversas competências, busque cumprir seu papel com toda sociedade por meio de programas, projetos e ações que se complementem e interajam de **forma eficiente**". (ESPÍRITO SANTO, 2013, p.14). Notamos que o discurso da qualidade e eficiência, foram os pontos de apoio para a sustentação da argumentação frente à luta pelos recursos públicos. Repetindo, portanto, o que anteriormente estava posto na LDB de 1961.

Poucos dias depois, novamente na Assembleia legislativa do Estado do Espírito Santo, durante o *lançamento da Frente Parlamentar em Defesa das Pessoas com Deficiência*<sup>22</sup> que ocorreu no dia 17 de outubro de 2013, a Federação das APAES do Espírito Santo, anunciou uma forte mobilização para forçar a aprovação da proposta que viabilizaria a autonomia financeira das Instituições Especializadas. Por conseguinte, foi amplamente divulgado, conforme a reportagem veiculada no site<sup>23</sup> da Federação das APAES do Espírito, o seguinte aviso:

Caso não haja resposta às instituições prometem levar cerca de 10 mil pessoas às ruas em diversos pontos do Estado para manifestações que fecharão rodovias e avenidas entre os dias 28 e 31 de outubro. O objetivo é chamar a atenção da sociedade para a forma como o Governo do Estado está tratando a política para as pessoas com deficiência intelectual e múltipla no Espírito Santo. Os protestos já estão sendo planejados. A decisão das instituições foi tomada após mais de 10 meses de negociação que não avançaram na velocidade necessária, apesar do compromisso feito pelo governador Renato Casagrande, em agosto, quando recebeu a Feapaes em seu gabinete, no Palácio Anchieta, e afirmou que as Apaes e Pestalozzis seriam contratadas para atendimento no contraturno aos alunos com deficiência intelectual e múltipla incluídos em escolas regulares (FEAPAES, 2013).

A pressão surtiu efeito e a proposta foi avaliada e aprovada pelo Governo do estado do Espírito Santo, 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<sup>24</sup> no dia 02 de fevereiro de 2014, descrevendo o percurso de aprovação da proposta:

---

<sup>22</sup>Não houve registro taquigráfico da sessão no dia 17/10/2013, mas a Jornal Panorama da ALES, divulgou reportagem sobre a sessão, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VErWQ4iCo5I>, Acesso em jun. 2015.

<sup>23</sup>Disponível em <http://www.apaes.org.br/noticia.phtml/55555>. Acesso em jun. 2016

<sup>24</sup>Disponível em <http://www.amunes.org.br/index.php?pg=noticias&codigo=368>. Acesso em jun. 2016

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 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.

Nesse caminho, percebemos que as Instituições Especializadas se aproximam muito mais das decisões governamentais, entrando em cena suas federações, associações dos municípios, assembleia legislativa e as famílias. Enfim, o apoio às Instituições Especializadas foi constituído nessa dinâmica social e passou de uma mera opção para uma condição. Dessa forma, a autonomia estatal imposta continuou sendo *disciplinada*, mas foi ampliada. Melhor dizendo, conseguiram selecionar seus funcionários e executar os recursos recebidos com mais independência. Entretanto, conforme leciona Di Pietro (2014, p.39-40 ), apesar de haver uma tendência de escapar das amarras do direito administrativo por via de concessões o

[...] o regime jurídico a que se submete o particular que exerce atividade estatal é híbrido: se é verdade que a entidade atua sob o regime do direito privado, não é menos verdade que são de direito público as normas sobre os bens utilizados na prestação dos serviços, sobre responsabilidade civil perante os usuários, sobre os princípios aplicáveis à prestação do serviço, sobre os poderes exercidos pelo poder público, sobre as prerrogativas públicas outorgadas ao particular. [...] Por mais que se idealize a fuga do direito administrativo, ela nunca poderá ser integral, porque, mesmo quando se socorre de institutos do direito privado, tais normas são parcialmente derogadas pelo direito público.

Em virtude dos pressupostos da sociologia figuracional, compreendemos que um dos possíveis "elos" de inter-relação entre as Instituições Especializadas e a Administração Pública estatal do Espírito Santo, foi esgarçado. Dessa forma, a dependência foi mitigada e as Instituições Especializadas passaram a coordenar a seleção de seus funcionários e com isso a ter interferência direta no perfil do profissional que elas desejam. Entendemos, portanto, que o contrato estabelecido com as entidades de natureza privada, se constituiu muito mais em um instrumento de incentivo às Instituições Especializadas, em decorrência da *legitimidade* conquistada perante aos pais e a sociedade, do que como uma opção tecnicamente pensada. Corroborando com esse entendimento, Glat, Blanco e Redig (2015, p.102), ressaltam.

Portanto, para além da prestação de serviços terapêuticos e educacionais para pessoas com deficiências, essas agremiações possibilitam um *lôcus* de pertencimento, levando **famílias e profissionais a se identificar com a luta por**

**melhores condições de vida por meio de mais investimentos e apoio do governo**  
(grifo nosso).

Ainda assim, vale problematizar o financiamento das atividades das Instituições Especializadas pelo Estado. Uma importante questão é levantada por Arruda e Nóbrega (2013, p.530) quando explicam que a transmutação de responsabilidade estatal pode revelar um viés *gerencialista* dos recursos públicos estatais. Para os autores,

[...] a administração gerencial deixa de lado o desenrolar da atividade administrativa, isto é, o acompanhamento do processo, satisfazendo-se apenas com os resultados apresentados ao final. No caso da empresa privada, tal ação pode até ser viável, mas, em se tratando da administração pública, os meios também interessam à população, devendo ser objeto de fiscalização e normas, pois, numa democracia, o povo não espera das instituições públicas apenas os resultados.

Entendemos que o contrato dos serviços educacionais das Instituições Especializadas, nos fornece pistas para compreender outras transformações sociais mais amplas que afetam a Política Nacional da Educação Especial na perspectiva Inclusiva (2008). Por exemplo, desde 2014, tramita o projeto de lei nº 7.916/14, de autoria do deputado Romário<sup>25</sup>, que propõe que todos os estados brasileiros contratem as Instituições Especializadas e traz como justificativa o modelo implementado no estado do Espírito Santo.

[...] a **proposição é inspirada na negociação realizada pelo Governo do Estado do Espírito Santo**, através de sua Secretaria de Educação [...] a fim de se criar um documento norteador de uma relação de prestação de serviço por contrato. A atual forma de parceria, entre essas entidades sem fins lucrativos com os governos, é através de convênios e repasse do FUNDEB, que são problemáticas e tem gerado situações de abandono em várias APAES no Brasil todo. [...] Mesmo sem o devido suporte do governo, essas entidades conseguiram sobreviver por todos esses anos, driblando todas as dificuldades, e ainda se tornaram referência na Educação Especial no país. Só posso imaginar o que farão quando se tornarem parceiras do Estado (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Consideramos que a proposição de um projeto de lei de abrangência nacional que busca sustentação em uma experiência antes mesmo do findar do primeiro ano de sua vigência, já demonstra o poder das forças que mantém em movimento a competição pelo orçamento público, entre o Estado e as Instituições Especializadas em Educação Especial. Elias (2005) nos ensina que toda tendência de mudança não se baseia numa única explicação. Sendo assim, entendemos que nas sociedades recentes existe um nível complexo de integração tão grande

---

<sup>25</sup>O Ex-jogador de futebol Romário foi eleito senador da república pelo estado do Rio de Janeiro em 2014. Romário tem uma filha com síndrome Down, que de certo modo, o aproximou do debate sobre os direitos das pessoas com deficiência.

que os efeitos das mudanças globais interferem nas esferas locais, mas, também a mudança local atua na mudança global. Destaca o autor:

Uma pergunta a que dificilmente se dá resposta é até que ponto estamos habitualmente conscientes de que formamos uma relação funcional que se estende pelo mundo e que, embora seja composta por pessoas, é muito pouco controlável e compreensível (ELIAS, 2005, p. 112).

Diante do que expusemos neste capítulo, percebemos que o poder social conquistado pelas Instituições Especializadas frente ao estado do Espírito Santo expressa, de certo modo, o cenário nacional. Assim, conforme a maneira tímida que o Estado veio assumindo a responsabilidade sobre a garantia do direito a educação das pessoas com deficiência, deixou lacunas para as Instituições Especializadas participarem e ganharem corpo diante dessa demanda específica. Vimos que entendimento constitucional firmado é que a escola pública é o espaço reservado ao acesso ao currículo em condições de igualdade conforme o interesse e necessidades de aprendizagem de cada um (BRASIL, 2009). No entanto, deparamo-nos com contestações que colocam em xeque a capacidade de a escola pública atender às demandas específicas das pessoas com deficiência. Percebemos, portanto, que o discurso do cuidado, solidariedade e caridade, características típicas das Instituições Especializadas, e que geralmente são tidas como sinônimo de qualidade e eficiência foi utilizado para forçar o Estado a assumir um novo entendimento: *que a "escolha" do AEE é da família e/ou do estudante com deficiência e não mais uma opção do Estado para ampliar o atendimento especializado*. Assim, as Instituições Especializadas se colocaram em posição para o recebimento dos recursos públicos, e mais ainda, alcançaram sustentabilidade financeira, autonomia nos gastos e na contratação de seus profissionais.

Sem perder de vista tais considerações, no capítulo seguinte, alguns pontos abordados serão retomados. Dialogaremos diretamente com os resultados orçamentários tendo como referência a mudança do apoio financeiro às Instituições Especializadas e a implicação na direção da política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva no estado do Espírito Santo.

## **5 O ORÇAMENTO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: APONTAMENTOS**

Neste capítulo apresentamos os dados empíricos coletados por meio de fontes oficiais. Por via do cotejamento dos dados buscamos compreender a direção tomada pela política de Educação Especial no Estado do Espírito Santo, principalmente, após contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas.

Dividimos o capítulo em três itens. No primeiro, fizemos um voo de aproximação sobre o Espírito Santo para mostrar como se apresenta a política de Educação Especial na perspectiva Inclusiva. Apresentamos os equipamentos à disposição do estado, bem como a demanda a ser suprida. Além de trazer alguns entendimentos que nos apoiaram na contextualização do tema. No segundo, abordamos a estrutura orçamentária da Educação Especial trazendo os objetivos, metas dos programas e as ações da Educação Especial que foram traçadas no Plano Plurianual (2012-2015) e nas respectivas leis orçamentárias anuais. No último item, analisamos os dados orçamentários, seguindo a forma que os dados aparecem no orçamento, tendo como base a mudança no modelo de apoio às Instituições Especializadas. Dessa forma, expusemos os dados conforme os aspectos da metodologia crítica orçamentária, seguindo a identificação do montante, da magnitude e da direção do gasto social.

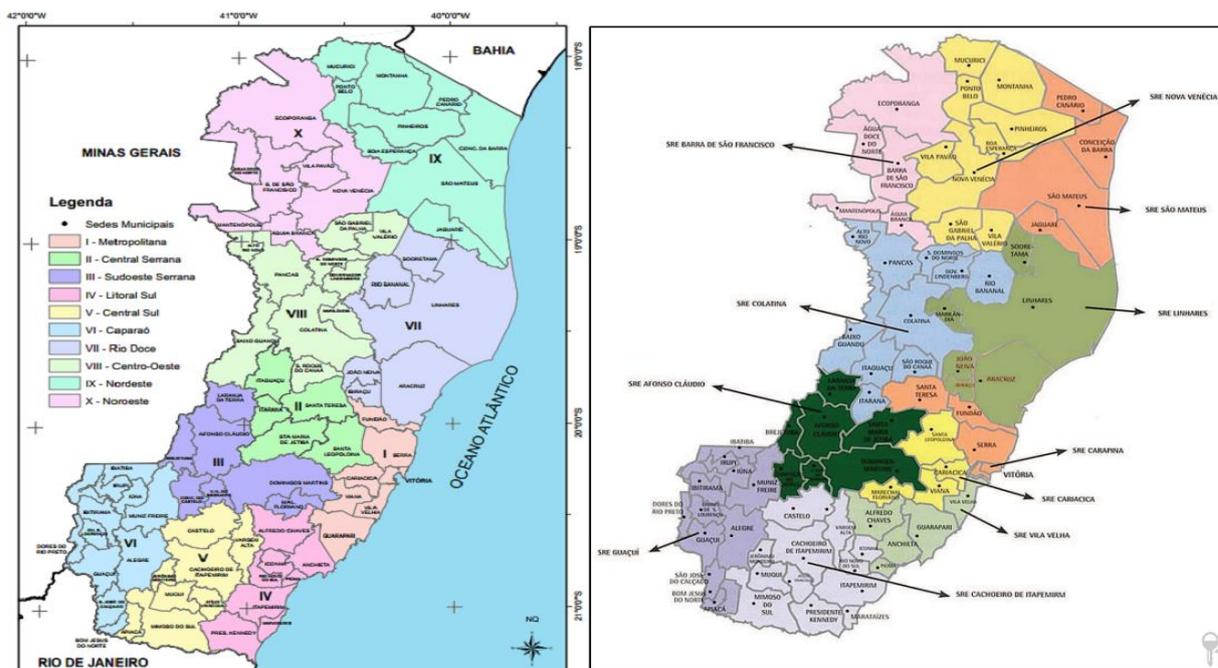
Os dados oriundos das fontes oficiais revelam que o gasto com o apoio às Instituições Especializadas corresponde em média 1/4 da despesa da Educação Especial. Evidenciam também, que o maior gasto com a Educação Especial é com pessoal. Desse modo, mesmo com sua responsabilidade precípua em manter e fortalecer o AEE na escola pública, o estado do Espírito Santo optou por investir na terceirização. Esse fato nos mostrou que há uma lógica de redução gastos atrelada ao consenso estabelecido. Consenso este, forjado no decorrer do tempo, em que a política estatal acabou legitimando as Instituições Especializadas como espaços privilegiados no atendimento às pessoas com deficiência. Atualmente elas deixaram de ser uma opção estatal para ser uma opção de escolha da família. Acarretando um profícuo campo de disputa orçamentária que pode contribuir para a melhoria dos serviços prestados, mas também pode ser um limitador do investimento na escola pública.

## 5.1 VOO DE APROXIMAÇÃO: EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ESPÍRITO SANTO

A população do estado do Espírito Santo é composta por um pouco mais de 3,5 milhões de habitantes, sendo que 23% ou 824.095 habitantes, possuem algum tipo de deficiência (IBGE, 2010). Por sua vez, os dados educacionais mostraram dentro do período pesquisado (2012-2015) uma média anual de cinco mil matrículas de alunos público-alvo da Educação Especial na escolarização nas escolas públicas estaduais.

O estado conta com 78 municípios e possui uma área de 46.078 Km<sup>2</sup>. De tal forma, que a título de planejamento e atuação regionalizada, conforme a lei estadual nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011, encontra-se subdividido respectivamente em quatro macrorregiões e em dez microrregiões (ESPÍRITO SANTO, 2011). Ocorre que, para a apresentação dos dados optamos em seguir a divisão administrativa da Secretaria Estado da Educação. É importante destacar que o Governo do estado do Espírito Santo na intenção de aperfeiçoar a distribuição das unidades escolares dividiu o estado em 11 áreas de atuação regionalizadas, estabelecendo em cada área uma Superintendência Regional de Educação, conforme foi estabelecido no Decreto estadual nº 3436-R de 2013. A figura a seguir mostra a diferença entre as subdivisões estabelecidas pelo estado do Espírito Santo.

Figura 1- Comparação entre as regiões administrativas do estado e as de atuação regionalizada da SEDU

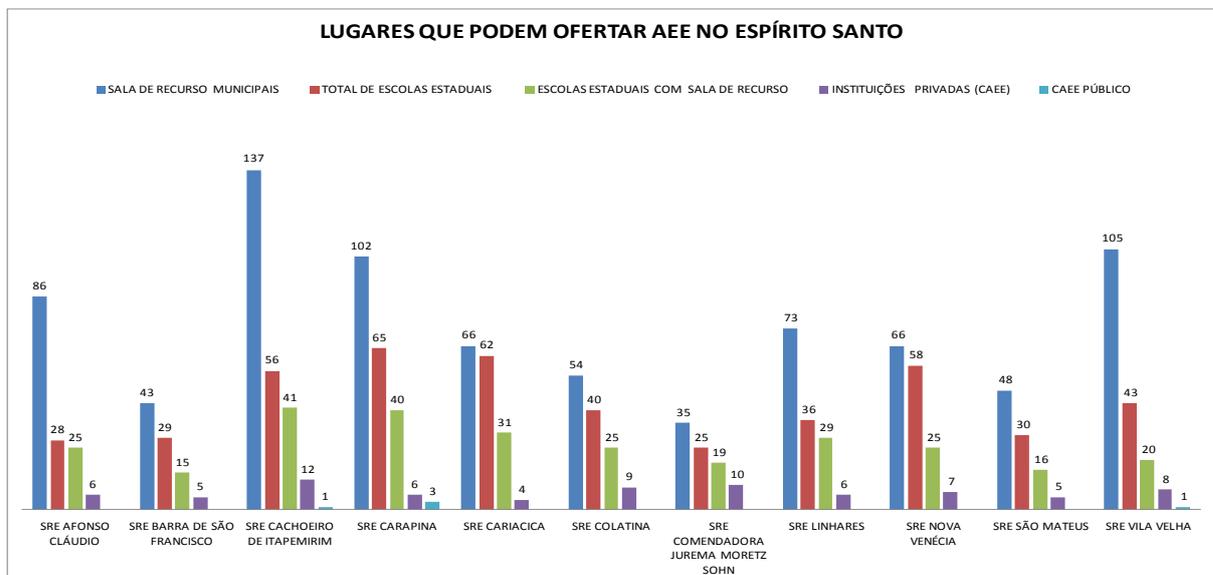


Fontes: 1º mapa Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo( IDAF); 2º mapa: SEDU (2014).

Em outras palavras, o planejamento orçamentário estadual é pensado conforme as microrregiões, e posteriormente, na aplicação dos recursos segue a subdivisão adotada pela Secretaria de Estado da Educação.

De modo geral, conforme a demanda apresentada e a conveniência estatal, as escolas públicas estaduais são distribuídas por todo território. Especificamente, em relação à garantia da oferta do AEE, o estado também pode contar com as salas de recursos das escolas estaduais e municipais ou com os CAEE(s) públicos e das Instituições Especializadas em Educação Especial. Sintetizamos na forma do gráfico 1, a distribuição dos equipamentos que o estado pode lançar mão para atender a demanda do AEE em todo seu território.

Gráfico 1 - Lugares que podem ofertar AEE no Espírito Santo



Fonte: SIGETEC; GEIA/SEDU  
Elaboração Própria

Para atender prioritariamente o ensino fundamental e médio, conforme disciplina § 3º do art. 211 da Constituição Federal, o estado do Espírito Santo atua com 472 escolas públicas estaduais. Dessas 472 escolas, 286 possuem sala de recursos, ou estão em fase de organização, pois já receberam parte dos equipamentos cedidos pelo governo federal<sup>26</sup>. Somado a isso, nas mesmas condições, o estado ainda dispõe como alternativa para o AEE, um total de 815 salas de recursos das escolas municipais, que atendem prioritariamente ao

<sup>26</sup>A implantação de salas de recursos multifuncionais em escolas públicas de Educação Básica ocorre a partir da doação, pelo **Ministério da Educação**, de equipamentos, mobiliários, materiais pedagógicos e de acessibilidade destinados a atender as especificidades educacionais de estudantes com deficiência. O processo de implantação de salas de recursos se iniciou em 2005.

Ensino Fundamental e a Educação Infantil (BRASIL, 2008). O estado ainda possui 05 Centros de Atendimento Educacional Especializado públicos, a saber:

- a) CAP – Centro de Apoio Pedagógico para atendimento às Pessoas com Deficiência Visual: 01 unidade, localizada em Vitória.
- b) CAS – Centro de Capacitação de Profissionais da Educação e de Atendimento às Pessoas com Surdez: 03 unidades, localizadas em Vitória, Vila Velha e Cachoeiro de Itapemirim, respectivamente.
- c) NAAH/S – Núcleo de Atividades de Altas Habilidades/Superdotação: 01 unidade, localizada em Vitória.

Conforme os dados do Censo Educacional disponibilizados pela Subgerência de Estatísticas Educacionais, há no estado 77 Instituições Especializadas privadas sem fins lucrativos que ofertam Atendimento Educacional Especializado:

- a) APAES - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - Presente em 41 municípios;
- b) PESTALOZZI - Presente em 33 municípios;
- c) UNICEJ - União de Cegos de Jaguaré, em Jaguaré;
- d) UNICEP - União de Cegos Dom Pedro II, em Vila Velha;
- e) EXPENHA – Centro de Atendimento Educacional Especializado Nossa Senhora da Penha, em Vila Velha.

Observamos que há municípios que contam com mais de uma Instituição Especializada, por exemplo: Serra, Vitória, Guarapari, Ibatiba entre outros. Ainda assim, elas estão presentes em 70 dos 78 municípios capixabas. Os municípios que não constam as Instituições Especializadas apresentam pequeno índice demográfico, como é o caso de Bom Jesus do Norte e São José dos Calçados, que ficam no sul do estado. Todavia, esses municípios contam com a sala de recurso de suas próprias escolas municipais ou das escolas estaduais.

Conforme exposto no gráfico 01, a região metropolitana possui 03 Superintendências Regionais de Ensino: Carapina (04 municípios), Cariacica (04 municípios) e Vila Velha (05 municípios), respectivamente. As 03 regionais juntas contam com 91 salas de recursos estaduais – 32% do total de salas de recursos implantadas em todo o Estado, 15 centros de

Atendimento Educacional Especializado (CAEE)<sup>27</sup> privados e 04 dos 05 CAEE são públicos, além de 273 salas de recursos municipais (33,5% de todo estado). Nesse sentido, percebemos que a administração pública vem dedicando maior atenção à região metropolitana do estado, provavelmente devido à grande concentração populacional urbana em torno da capital.

A seguir, a tabela 4 apresenta o número de matrículas de estudantes público-alvo da Educação Especial no Espírito Santo, no período de 2012 a 2015. Cumpre esclarecer, que o censo educacional registra os dados do público-alvo da Educação Especial dividindo-os em oito tipos de deficiência (baixa visão, cegueira, deficiência auditiva, deficiência física, deficiência intelectual, surdez, surdocegueira e deficiência múltipla) e quatro tipos de transtorno global do desenvolvimento (Autismo Infantil, Síndrome de Rett, Síndrome de Asperger e Transtorno Desintegrativo da Infância) e ainda alunos com indícios de Altas Habilidades/Superdotação, totalizando treze áreas.

Tabela 4 - Número de alunos público-alvo da Educação Especial no estado do Espírito Santo.

INSTITUIÇÕES/ ESCOLAS	NÚMERO DE INSTITUIÇÕES/ ESCOLAS	Cegueira	Baixa Visão	Surdez	Deficiência Auditiva	Surdocegueira	Deficiência Física	Deficiência Intelectual	Deficiência Múltipla	Altas Habilidades	Autismo Infantil	Síndrome de Asperger	Síndrome de Rett	Transtorno Desintegrativo	Total Geral
		2012													
CAEE PRIVADO	76	11	105	26	51	2	579	2837	463	4	241	21	6	132	4478
ESCOLA ESTADUAIS	389	53	274	308	155	3	302	1824	84	415	76	28	2	306	3830
2013															
CAEE PRIVADO	76	10	111	24	48	3	598	2746	437	6	283	30	5	97	4398
ESCOLA ESTADUAIS	389	56	299	255	178	3	305	2118	91	530	85	29	2	293	4244
2014															
CAEE PRIVADO	71	8	112	28	33	2	631	3102	480	11	361	28	9	134	4939
ESCOLA ESTADUAIS	403	42	328	277	183	2	385	2441	103	685	111	22	5	295	4879
2015															
CAEE PRIVADO	69	7	121	33	41	2	699	3617	530	14	493	21	12	150	5740
ESCOLA ESTADUAIS	412	42	325	255	178	3	456	2833	98	717	161	33	2	256	5359

Fonte: Censo Escolar - SEDU/GEIA/SEE

Notas: O mesmo aluno pode possuir mais de um tipo de necessidade especial educativa;

No CAEE privado há matrículas de alunos das redes estaduais, municipais e privadas (detalhamos na tabela 05).

Elaboração própria

Percebe-se que os estudantes com diagnóstico de *deficiência intelectual*, seguido dos estudantes com diagnóstico de *autismo infantil*, compõem o grupo com maior número de matrículas, tanto nas escolas públicas, quanto nas Instituições Especializadas. A partir de 2014, o número de alunos com autismo infantil aumentou consideravelmente nas escolas

<sup>27</sup>No estado do Espírito Santo o credenciamento, autorização de funcionamento e organização dos CAEE das Instituições Especializadas foi dada nos moldes da Resolução CEE/ES Nº. 2.152/2010. Para continuar recebendo recursos públicos as antigas escolas especiais tiveram que abrir os CAEEs.

estaduais, variando de 2013 para 2015 cerca de 40%, e nas Instituições Especializadas 43%. Por outro lado, as escolas estaduais acolhem significativamente alunos com baixa visão, cegueira, surdez e deficiência auditiva.

Mazzotta (2011, p.47), lembra que "[...] Após a criação da primeira APAE em 1954, o movimento se espalhou pelo território nacional e atualmente conta com uma "[...] importante Federação Nacional das Apaes, com mais de mil entidades associadas".

De acordo com Sobrinho e Gomes (1996), essa vertiginosa expansão fez com que os recursos públicos educacionais ganhassem importância no cenário social, representando distintos interesses. Desse modo, ao pesquisarem o financiamento da Educação Especial no Brasil, os autores apontaram que

Os processos decisórios nesta área são, com efeito, competitivos e conflitivos, distando do paradigma do ator racional, em que o governo é visto como um agente unitário que faz escolhas racionais. As ações são muito melhor explicadas pelos paradigmas político e do processo organizacional. (...) isto é, produtos de compromissos, conflitos e confusão de altos funcionários, com interesses e influências desiguais. (SOBRINHO; GOMES, 1996, p.11)

Em diálogo com essa indicação, a perspectiva elisiana nos permite compreender que além das normas prescritas, existe todo um complexo de cadeias de pessoas interdependentes que irão dar o formato à política. Nessa visão, a relação causa-efeito/problema-solução, em se tratando de relações sociais, não se apresenta numa fórmula exata, como se fosse uma programação de objetos não humanos. Portanto, a interpretação das relações entre acontecimentos sociais como produto de cadeias unilineares de causa e efeito consiste num equívoco, tanto se atribuirmos o resultado a um único criador pessoal ou a uma sequência unilateral de fatores variáveis (ELIAS, 2005).

Diante da nossa intencionalidade investigativa, notamos que o Governo do Estado nos informa, por meio da Síntese dos Indicadores Sociais do Espírito Santo de 2015, que: "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, 2015, p.51). Melhor dizendo, o Estado ao apresentar a interpretação de seus indicadores nos induz a pensar que as medidas adotadas pela administração pública estadual voltam-se, ou deveriam, para qualidade da educação de todos, enquanto estão presentes no sistema escolar, uma vez que o

acesso em tese, já estaria superado. No entanto, o mesmo Governo Estadual também nos diz que:

**É objetivo do atendimento educacional especializado prover condições de acesso, participação e aprendizagem no ensino regular aos alunos**, orientando os sistemas de ensino para garantir a transversalidade das ações da Educação Especial no ensino regular e o desenvolvimento de recursos didáticos e pedagógicos que eliminem as barreiras no processo de ensino e aprendizagem (ESPÍRITO SANTO, 2011, p. 16, grifo original).

Por tudo isto, somos levados a olhar a estratégia utilizada de expansão do AEE pela via da contratação das Instituições Especializadas como uma ação contraditória. Principalmente, ao considerarmos o número de equipamentos públicos (estaduais ou municipais) que poderiam ser mais bem aproveitados para garantir a transversalidade das ações da Educação Especial.

Vimos anteriormente, que o estado do Espírito Santo, por meio do edital de credenciamento 001 de 21 de Janeiro de 2014, estabeleceu critérios para a *contratação* dos serviços das Instituições Especializadas para expandir o acesso ao AEE. Todavia, mostramos que a preocupação central dizia respeito à substituição do apoio estatal a essas Instituições Especializadas, que acontecia através de cessão de pessoal, auxílios e subvenções sociais, que já não supriam suas necessidades.

Na intenção de averiguarmos esses pontos, percebemos que o referido edital apoia-se nos histórico construído pelas Instituições Especializadas:

Considerando o histórico das instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para o atendimento às pessoas com deficiência no Espírito Santo destacamos as APAES e PESTALOZZIS pela atuação na área da deficiência intelectual e Transtornos Globais do Desenvolvimento; a AMAES pela atuação com autistas e a UNICEP na área da deficiência visual. Nesse sentido ressaltamos que o credenciamento para a formação de Banco de Dados dos Centros de Atendimento Educacional Especializado localizados nas APAES - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, PESTALOZZIS, AMAES - Associação dos Amigos Autistas do Espírito Santo e UNICEP - União de Cegos D. Pedro II **deverá ocorrer com atuação nas áreas das deficiências para as quais foram constituídas** (ESPÍRITO SANTO, 2013, p.12, grifos nossos).

Diante do exposto, percebemos que o estado do Espírito Santo passou a reconhecer e limitar o campo de atuação das Instituições Especializadas tomando como base apenas o "reconhecimento social" conforme as áreas de atuação inicialmente constituídas. Dessa forma, os serviços específicos ganharam mais atenção, entretanto, por outro lado, entendemos que o fomento de serviços desconexos do contexto escolar mitiga o direito de convívio, participação e aprendizagem dos alunos com deficiência. Interessante notar ainda, que o fundamento

apresentado para contratação das Instituições Especializadas se resume ao aumento da demanda de alunos público-alvo da Educação Especial.

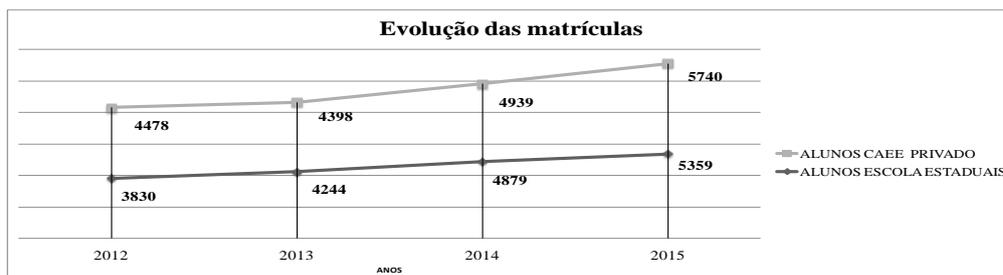
Considerando que a Secretaria de Educação é responsável pela **operacionalização da educação, bem como do atendimento educacional** especializado oferecido no contraturno da escolarização, e após **análise das demandas de alunos público-alvo da Educação Especial matriculadas na rede pública de ensino, identificou-se a necessidade de contratação** de serviços das instituições filantrópicas sem fins lucrativos que possuem Centros de Atendimento Educacional Especializado (CAEE) para prestação de serviços a partir de 2014. (ESPÍRITO SANTO, 2014, p.12-13, grifos nossos).

A SEDU ao reconhecer sua responsabilidade na "operacionalização" da Educação e do AEE, indica uma tendência de distanciamento do protagonismo da política pública. Lembramos que a nota técnica nº 055/2013 do MEC, orienta que Estados e Municípios apoiem financeiramente as Instituições Especializadas somente "[...] quando for de interesse público, visando **ampliar a oferta do atendimento educacional especializado**, aos estudantes Público-alvo da Educação Especial, matriculados nas redes públicas de ensino" (BRASIL, 2013, p.04, grifo nosso). Nessa perspectiva, à sua maneira, o estado do Espírito Santo cumpre as orientações nacionais.

Entendemos que a *regra geral* estabelecida é a preferência de investimento na própria rede pública de ensino. Mas, em relação à Educação Especial, o estado do Espírito Santo *opta* pela *exceção* e expande o AEE com contratação dos serviços das Instituições Especializadas. Cabe ressaltar, que qualquer limitação à expansão do AEE na rede pública, pode caracterizar-se como uma barreira aos princípios constitucionais estabelecidos.

Nessa perspectiva, considerando o argumento relativo à necessidade de contratação de serviços das Instituições Especializadas, apresentamos no gráfico 2 a evolução das matrículas de estudantes público-alvo da Educação Especial.

Gráfico 2 - Evolução das matrículas Rede Estadual e no AEE nas 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.

Elaboração Própria

Percebemos que realmente houve um aumento gradativo nas matrículas. Coincidentemente com maior expressão a partir de 2014, após a mudança na forma de apoio financeiro. Creditamos o aumento de matrículas no ensino comum à obrigatoriedade da matrícula de escolarização para a contabilização do repasse financeiro às Instituições Especializadas. Conforme o edital de credenciamento,

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, 2014, p.4;11).

Cabe salientar, que essa normatização não é uma novidade da contratação, pois já estava prevista desde o lançamento das Diretrizes Operacionais do AEE, dada pela Resolução CNE/CEB Nº. 4 em 2009.

Entendemos que o Estado teve tempo suficiente para elaborar estratégias de ampliação das matrículas dentro do seu aparato institucional. O que de certo modo, demonstra a ineficiência estatal perante as políticas sociais e confirma e pouca atenção aos menos favorecidos. Nesse sentido, Baptista e Silva Junior (2015) recordam que a expansão das Escolas Especiais no Brasil, foi responsável por grande parte das imposições de limites para a inserção social das pessoas com deficiência. Para os autores, a manutenção de espaços institucionalizados se constitui em um desafio à inclusão, pois "[...] inexistem vínculos curriculares que dariam a garantia ao aluno de seguir seu processo de escolarização em uma escola de ensino regular" (BAPTISTA; SILVA JUNIOR, 2015, p.122).

Dessa forma, ao considerarmos que a expansão dos direitos das pessoas com deficiência se deve, em grande medida, à presença das Instituições Especializadas, temos que atribuí-las, também, o ônus pela baixa expectativa criada em relação à aprendizagem desses indivíduos, principalmente aqueles com agravos mais severos.

Elias (2005, p. 155) explica que as "[...] «esferas» da sociedade não são mais do que aspectos respectivamente integradores e diferenciados do desenvolvimento da mesma teia de interdependências". Assim sendo, quanto mais complexo o nível de relações, mais preso se fica na cadeia de interdependências. Desse modo, o Estado e as Instituições Especializadas,

em mais de meio século decorrido de relações funcionais, desenvolveram um nível de integração profundamente significativo, ao ponto que, de certo modo, o Estado se vê "obrigado" a transferir parte de seus recursos para manutenção desses espaços.

Para melhor percepção do público atendido nas Instituições Especializadas, na tabela 5 apresentamos o quantitativo de alunos por redes de ensino que optaram pelo AEE nas Instituições Especializadas e o número de professores<sup>28</sup> que atuaram nos respectivos anos.

Tabela 5 - Alunos por Identificação Única (Id) Atendidos nos CAEE(s) e Função Docente

ANOS	ALUNOS REDE MUNICIPAL	ALUNOS REDE ESTADUAL	ALUNOS REDE PRIVADA	ALUNOS REDE FEDERAL	TOTAL	FUNÇÃO DOCENTE
2012	2675	693	47	0	3415	530
2013	2574	681	42	0	3297	531
2014	2847	848	43	0	3738	250
2015	3398	959	34	1	4392	270

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

Notas: O mesmo docente pode atuar em mais de um estabelecimento de ensino.

Há divergência com os dados da tabela 4, visto que o mesmo aluno pode ter mais de um tipo de deficiência e nessa tabela o cruzamento foi feito pelo Id.

Os dados evidenciam que a contratação acabou auxiliando mais aos municípios, principalmente, devido ao elevado número de alunos das redes municipais que optaram pelo o AEE das Instituições Especializadas. Provavelmente, esses alunos que se encontram nas escolas municipais, chegarão às séries finais do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, que constituem responsabilidade do Estado.

Percebemos ainda, que poucos alunos da rede particular em sentido *stricto* procuram os serviços educacionais especializados das Instituições Especializadas. Possivelmente, não deve haver um número significativo de alunos com deficiência e/ou agravos severos matriculados nas escolas comuns particulares<sup>29</sup>.

Conforme os dados da tabela 05, percebemos que a quantidade de professores caiu drasticamente em 2014 e 2015, apesar do crescente número das matrículas nas Instituições Especializadas. Esse fato demonstra que, de certo modo, ocorreu maior controle dos gastos

<sup>28</sup> O censo educacional informa apenas a função docente, não importando a origem do vínculo trabalhista.

<sup>29</sup> Recentemente, no dia 09 de junho de 2016 o STF julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5357) estabelecendo a "[...] obrigatoriedade das escolas privadas promoverem a inserção de pessoas com deficiência no ensino regular e prover as medidas de adaptação necessárias sem que ônus financeiro seja repassado às mensalidades, anuidades e matrículas" (BRASIL, STF, 2016).

com a obrigatoriedade da matrícula de escolarização para o pagamento dos serviços de AEE prestados pelas Instituições Especializadas, principalmente, ao considerarmos que na contratação o controle dos gastos fica sob a responsabilidade das Instituições Especializadas. Ou seja, quanto maior a quantidade de professores, maiores serão as despesas das Instituições Especializadas, não implicando em nada nas despesas do estado, a não ser que o número de matrículas aumente.

A tabela 06, a seguir, mostra a relação estabelecida entre número de alunos e quantidade mínima de profissionais a serem contratados pelas Instituições Especializadas.

Tabela 6 - Suporte profissional mínimo exigido pelo estado do Espírito Santo

<b>Professores especializados exigidos conforme nº de alunos atendidos</b>	
<b>Público a ser Atendido</b>	<b>Carga horária</b>
	<b>Professor</b>
Até 10 alunos	01 professor com carga horária de 15 (quinze) horas semanais
De 11 a 25 alunos	01 professor com carga horária de 25 (vinte e cinco) horas semanais
De 26 a 40 alunos	01 professor com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais
<b>Cuidadores exigidos conforme nº de alunos atendidos</b>	
<b>Público a ser Atendido</b>	<b>Nº de Profissionais</b>
	<b>Cuidador</b>
Até 10 alunos	01 cuidador com carga horária de 15 (quinze) horas semanais
De 11 a 25 alunos	01 cuidador com carga horária de 25 (vinte e cinco) horas semanais
De 26 a 40 alunos	01 cuidador com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais
<b>Número de pedagogos exigidos segundo nº de alunos atendidos</b>	
<b>Público a ser Atendido</b>	<b>Nº de Profissionais</b>
	<b>Pedagogo</b>
De 01 a 40 alunos	01 pedagogo com carga horária de 15 (quinze) horas semanais
De 41 a 199 alunos	01 pedagogo com carga horária de 25 (vinte e cinco) horas semanais

Fonte: Edital de credenciamento 001/2014

Com o estabelecimento de regras objetivas, percebemos que, pelo menos, as Instituições Especializadas devem contratar um professor e um cuidador para atender até dez alunos com deficiência. Sendo que anteriormente, nos convênios, a quantidade de professores cedidos era de acordo com a conveniência da administração estadual ou municipal. Nesse aspecto, parece que na contratação os critérios ficaram mais rígidos.

Por outro lado, diante dessa queda abrupta de número de professores, que eram cedidos pelo Estado e/ou Municípios, surgem algumas perguntas: Qual o impacto dessa redução de

professores para as Instituições Especializadas? Como estão os sujeitos que se encontram fora do período de escolarização e que antes eram atendidos, nas Instituições Especializadas, pelos professores cedidos? Será que estamos caminhando, conforme relatado por Pletsch (2012), para o "fenômeno da EJA Especial"? Caso essas pessoas estejam sendo matriculados na EJA, os professores estão dando a atenção necessária para atendê-los com qualidade?

Sabemos que essas pessoas por diferentes motivos tornaram-se dependentes dos serviços das Instituições Especializadas, portanto, entendemos que políticas públicas articuladas precisam ser pensadas para esse público. Esclarecemos que esses pontos não constituem parte de nossa pesquisa, mas, certamente representam um desdobramento da gestão do orçamento público.

Diante dos dados expostos, principalmente, em relação ao grande número de salas de recursos estaduais e municipais presentes em todos os municípios do Espírito Santo e ao reduzido número de CAEE públicos, parece-nos que a finalidade de *ampliação de vagas para oferta do AEE*, não se sustenta por si só. Melhor dizendo, a contratação do AEE das Instituições Especializadas foi uma; mas, não a única opção que podia ser tomada para a crescente demanda de alunos com deficiência no estado do Espírito Santo.

Em nossa compreensão, as políticas públicas se constituem num equilíbrio de forças que por certo decurso de tempo, se mantêm estáveis, mas podem tender para um lado ou para o outro conforme as possibilidades da configuração estabelecida. Nesse enredo, concordamos com a colocação de Baptista e Silva Junior (2015, p.122), quando ressaltam que "[...] o jogo estabelecido entre ambas às instituições - de ensino comum e de ensino exclusivamente especializado - só se concretiza porque as duas jogam juntas". Em vista disso, sob o império das circunstâncias, percebemos que alguns preceitos figuram apenas como uma mera índole institucional.

Considerando esses apontamentos, no próximo item do capítulo, abordamos a estrutura orçamentária da Educação Especial, os objetivos dos programas, metas e as ações que foram traçadas no orçamento público estadual.

## 5.2 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Com a intenção de apresentar a estrutura orçamentária da Educação Especial e disseminar a lógica de exposição dos dados orçamentários, nesta parte do capítulo, empregamos mais

pontualmente, a linguagem orçamentária utilizada no PPA (2012-2015) e nas leis orçamentárias. Essa parte constitui um dos objetivos específicos da dissertação e serve para melhor entendimento dos dados orçamentários apresentados no último item do capítulo.

Conforme expresso no Manual Técnico do Orçamento Federal (2016): "A compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado" (BRASIL, 2016, p.34). Diante dessas considerações, optamos em elaborar esse item de uma forma mais descritiva seguindo o programa de trabalho que define a programação orçamentária, conforme exposto no PPA (2012-2015).

O *programa de trabalho*, que define qualitativamente a programação orçamentária, deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar, sendo, do ponto de vista operacional, composto dos seguintes blocos de informação: classificação por *esfera*, classificação institucional, classificação funcional, estrutura programática e principais informações do Programa e da Ação (BRASIL, 2016, p. 34).

A tabela 7, a seguir demonstra como são apresentados os dados orçamentários da Educação Especial.

Tabela 7 - Programa de trabalho da Educação Especial

CÓDIGO COMPLETO		42	101	12	367	*	*	*	*
PROGRAMA DE TRABALHO	CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL	Órgão: Educação	42						
		Unidade Orçamentária: SEDU		101					
	CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL	Função: Educação			12				
		Subfunção: Educação Especial				367			
	CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA	PROGRAMA: *							
		AÇÃO: *							
		Elemento de despesa: *							
Subelemento de despesa: *									

Elaboração própria

Desse modo, percebemos que o programa de trabalho da Educação Especial, traz como **órgão 42.000 (Educação)**, que demonstra o órgão que recebe recursos e realiza pagamentos; a **unidade orçamentária (UO) 42.101 (SEDU)** corresponde à unidade da administração direta que realiza o plano de trabalho; a **função 12 (Educação)** indica aonde a despesa foi empregada; e a **subfunção 367 (Educação Especial)** traz a área de ação governamental que a despesa será realizada. Cabe salientar, que nos comprometemos com a análise dos dados da

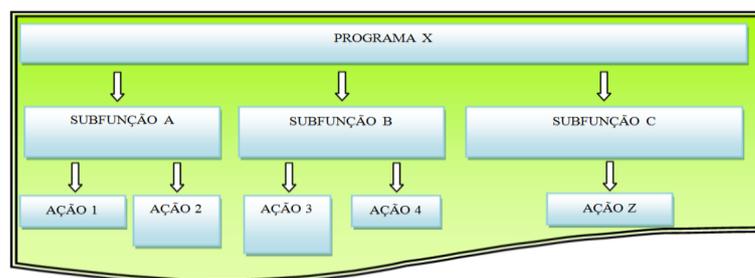
subfunção 367, dessa forma, esses itens serão constantes<sup>30</sup>. Por sua vez, trabalhamos com o detalhamento das despesas em **programas, ações, elementos e subelementos** da Educação Especial.

Primeiramente, cabe informar que a UO 42101 (SEDU) dispõe de 07 (sete) programas que compõem as *metas físicas* (constituem a entrega de um produto ou serviço à sociedade) e *metas financeiras* (recursos disponíveis para o alcance das metas físicas). Assim sendo, os *programas* "[...] articulam um conjunto de ações de Governo, representadas por projetos, atividades e operações especiais, que concorrem para o alcance dos objetivos e resultados pretendidos e esperados pelo Governo" (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 17).

Desse modo, fica fácil entendermos que o orçamento público corresponde a "[...] fonte de recursos utilizada pelo Estado em *programas* e *ações* cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade" (BRASIL, 2016, p. 19).

Conforme exemplifica a figura 2, os programas "nutrem" várias ações específicas de diversas *subfunções*. Cabe salientar que nem todos os recursos de um programa X irão exclusivamente para a *subfunção* Y, podendo até não contemplar determinada subfunção.

Figura 2 - Fluxograma - divisão de recursos dos programas



Elaboração própria

É oportuno frisar que todos os 07 (sete) programas podem ser executados por diferentes *subfunções*, que totalizam 12 (doze), e por meio das mais diversas *ações* que correspondem às atividades, projetos ou ações especiais. Esse conjunto corresponde à integralidade da *função educação*.

<sup>30</sup> Apresentamos uma síntese do programa de trabalho, todavia, salientamos que não objetivamos substituir o Manual Técnico do Orçamento do Espírito Santo (2015). Portanto, orientamos o estudo do manual para aprofundamento do tema.

Como já dissemos, o orçamento é muito mais que "gavetas" de alocação de recurso, ou seja, ele sinaliza o grau de prioridade dado pela política conforme a distribuição de recursos. Dessa forma, sublinhamos que a Administração Pública informa o resultado orçamentário com

[...] o propósito de atender às exigências de informação demandadas **por todos os interessados** nas questões de finanças públicas, **como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e a sociedade em geral**. Na estrutura atual do orçamento público, as programações orçamentárias estão organizadas em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras (BRASIL, 2016, p.34, grifos nossos).

Acompanhando o resultado orçamentário do Espírito Santo, percebemos que a *função Educação* se desdobra em doze (12) subfunções e a Educação Especial é uma delas. A tabela 08, a seguir, mostra que a subfunção da Educação Especial atende a 04 programas: *Inclusão e Diversidade na Educação* - com duas ações específicas; *Melhoria da Gestão Pública e Valorização do Servidor* - com duas ações; *Formação de Profissionais da Educação* - com apenas uma ação; e *Apoio Administrativo* - com quatro ações.

Tabela 8 - Quadro Síntese - Programas e Ações Orçamentárias Educação Especial

FUNÇÃO - EDUCAÇÃO (12)	
SUBFUNÇÃO - EDUCAÇÃO ESPECIAL (367)	
PROGRAMAS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	AÇÕES
INCLUSÃO E DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO (0242)	1. Apoio às instituições para atendimento educacional especial (8667).
	2. Ampliação e desenvolvimento do atendimento da educação especial (8668).
MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA E VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR (0694)	3. Bonificação por desempenho para profissionais de serviços e apoio escolar da educação especial (6662).
	4. Bonificação por desempenho para profissionais do magistério da educação especial (6663).
FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (0581)	5. Formação de profissionais do magistério da educação especial (8662).
APOIO ADMINISTRATIVO (0800)	6. Contribuição patronal ao fundo previdenciário dos profissionais de serviços e apoio escolar da educação especial (0992).
	7. Contribuição patronal ao fundo previdenciário dos profissionais do magistério da educação especial (0993).
	8. Remuneração de profissionais de serviços e apoio escolar - educação especial (6669).
	9. Remuneração de profissionais do magistério - educação especial (6671).

Elaboração própria

Cabe salientar, que cada programa tem um objetivo geral comum a todas as outras subfunções e as ações possuem objetivos específicos que dialogam diretamente com o programa. De **forma mais descritiva** apresentamos, a seguir, essa lógica com o intuito de nos familiarizarmos com plano de trabalho orçamentário da Educação Especial, sem precisarmos recorrer as mais diversas legislações que sustentam cada ação. Nesse contexto, para uma

melhor organização, colocamos os programas em caixa alta (letra maiúscula) com marcadores alfabéticos e as ações em caixa baixa (letra minúscula) com marcadores numerados.

Conforme o Plano Plurianual (2012-2015), a Educação Especial é contemplada pelos programas e ações que apresentam os seguintes objetivos:

**A. PROGRAMA: INCLUSÃO E DIVERSIDADE NA EDUCACÃO (0242)**

**Objetivo:** Realizar ações de inclusão escolar para adolescentes, jovens e adultos; respeitando as diversidades e promovendo acesso ao currículo escolar como forma de atender os segmentos mais vulneráveis da população capixaba nas modalidades de ensino da educação básica.

**Público-alvo:** Jovens e adultos que não concluíram a escolarização básica na idade correta, pessoas privadas de liberdade, quilombolas, indígenas, comunidades campesinas, pessoas com necessidades especiais e outros.

Esse programa contempla duas ações, que são *atividades* que envolvem "[...] um conjunto de operações que se realizam **de modo contínuo e permanente**, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo" (ESPÍRITO SANTO, 2015, p. 50, grifo original).

1. Ação: Apoio às instituições para atendimento educacional especial (8667).

**Objetivo:** realizar ações de inclusão escolar de adolescentes, jovens e adultos respeitando as diversidades. Promovendo acesso ao currículo escolar como forma de atender os segmentos mais vulneráveis da população capixaba nas modalidades de ensino da educação básica, e estabelecer convênio de repasse financeiro com as instituições, para realização do atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento.

Essa atividade de caráter **contínuo e permanente** é reservada para o aporte financeiro das Instituições Especializadas, com foco nos estudantes com *deficiência e transtornos globais do desenvolvimento*.

[...] considera-se **pessoa com deficiência** aquela que tem impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental ou sensorial que, em interação com diversas barreiras, podem ter restringida sua participação plena e efetiva na escola e na

sociedade. Os **estudantes com transtornos globais** do desenvolvimento são aqueles que apresentam alterações qualitativas das interações sociais recíprocas e na comunicação, um repertório de interesses e atividades restrito, estereotipado e repetitivo. Incluem-se nesse grupo estudantes com **autismo, síndromes do espectro do autismo e psicose infantil** (BRASIL, 2008, p.11, grifo nosso).

2. Ação: Ampliação e desenvolvimento do atendimento da Educação Especial (8668).

**Objetivo:** Realizar atendimento educacional especializado em **sala de recursos no contraturno**, bem como apoiar a escolarização dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no ensino comum. "As salas de recursos são ambientes dotados de equipamentos, mobiliário e materiais pedagógicos organizados para o AEE" (ESPÍRITO SANTO, 2014).

Essa ação, também de caráter **contínuo e permanente**, destina-se a garantia do AEE no ensino comum e abarca todo público-alvo da Educação Especial e não só as pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento como na ação anterior. Ou melhor, incluem-se também recursos destinados aos estudantes com indícios de Altas Habilidades/Superdotação.

Estudantes com **altas habilidades/superdotação** demonstram potencial elevado em qualquer uma das seguintes áreas, isoladas ou combinadas: intelectual, acadêmica, liderança, psicomotricidade e artes, além de apresentar grande criatividade, envolvimento na aprendizagem e realização de tarefas em áreas de seu interesse (BRASIL, 2008, p.11).

**B. PROGRAMA: MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA E VALORIZAÇÃO DO SERVIDOR (0694)**

**Objetivo:** aperfeiçoar e consolidar a gestão pública, aprimorando, organizando, controlando serviços e tornando a administração pública mais ágil, eficiente e eficaz; com servidores valorizados e comprometidos com a ética, o profissionalismo e a qualidade dos serviços públicos.

O programa conta com duas ações. Seguindo a nossa ordem, apresentamos como a terceira e a quarta ação da Educação Especial.

3. Ação: Bonificação por desempenho para profissionais de **serviços e apoio escolar da Educação Especial (6662)**.

**Objetivo:** Estimular e valorizar os profissionais da Educação Especial da rede estadual de ensino na busca pela melhoria contínua do desempenho dos alunos e da gestão das unidades escolares e administrativas.

Na rede de ensino estadual do Espírito Santo, o apoio escolar da Educação Especial consiste na contratação de um profissional com habilitação de ensino médio que ocupa o cargo de Cuidador, com jornada de trabalho de 30h (trinta horas) semanais. Sua principal função é de:

Acompanhar e auxiliar a pessoa/aluno com deficiência severamente comprometida no desenvolvimento das atividades rotineiras, cuidando para que ela tenha suas necessidades básicas (fisiológicas e afetivas) satisfeitas, fazendo por ela somente as atividades que ela não consiga fazer de forma autônoma (ESPÍRITO SANTO, 2013).

4. Ação: Bonificação por desempenho para **profissionais do magistério** da Educação Especial (6663).

**Objetivo:** Idem ao objetivo da ação anterior.

Esse programa foi introduzido no orçamento capixaba após o Decreto nº 2761-R, de 31 de maio de 2011, que instituiu a concessão da Bonificação por Desempenho para os profissionais em efetivo exercício no âmbito da Secretaria de Estado da Educação. Em síntese, essa bonificação refere-se a um prêmio em dinheiro que pode chegar a um salário anual extra. O cálculo para pagamento leva em consideração o resultado do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (PAEBES) e o Índice de Merecimento da Unidade Escolar mensurado pelo governo.

A nossa interpretação considera que esse tipo de mecanismo traz em sua natureza a tendência de incorporação de padrões privados, à gestão da escola pública. Dessa forma, tende a considerar alunos como clientes de qualquer serviço, como fossem alijados da construção educacional. Portanto, os resultados gerados a partir de avaliações com padrões que a escola não construiu podem ser utilizados como meio para colocar a sociedade contra a escola, ou ainda, serem usados como justificativa de compra de soluções privadas para educação pública. Pinto (2014) ao discutir a relação entre gastos e qualidade da educação, lucidamente aponta que

[...] a partir da ideia de que o ensino privado é melhor que o público (pois consegue maiores notas nos exames), abre-se um mercado gigantesco para a venda, por parte dos grandes grupos privados de ensino (Positivo, COC, Objetivo, etc.) de apostilas e

assessoria para as redes públicas de ensino. Esses grupos privados estão se beneficiando de um mérito que não necessariamente decorre de sua proposta pedagógica. (PINTO, 2014, p. 157)

Conseqüentemente, não nos alinhamos com a prática de bonificação por desempenho. Acreditamos que o melhor incentivo para a categoria seria a recomposição salarial anual mantendo seu poder de compra, aliada a melhoria das condições objetivas do/no trabalho docente.

#### C. **PROGRAMA:** FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (0581)

**Objetivo:** Valorizar e promover a formação dos profissionais do magistério para a melhoria do seu desempenho e da qualidade da educação.

5. Ação: Formação de profissionais do magistério da Educação Especial (8662).

**Objetivo:** Oferecer formação continuada para os profissionais do magistério da Educação Especial, visando melhorar o seu desempenho profissional e conseqüentemente a qualidade da aprendizagem dos alunos.

Essa ação representa a materialização do princípio básico da carreira docente expresso no Estatuto do Magistério do Espírito Santo - Lei Complementar 115, de 14 de janeiro de 1998. O inciso I do artigo 3º traz que: "O progresso da educação depende em grande parte da formação, das qualidades humanas e profissionais do pessoal e do seu crescente aperfeiçoamento" (ESPÍRITO SANTO, 1998). Por isso, entendemos que em todas as leis orçamentárias o legislador deixa a pretensão de recursos para essa finalidade.

Para finalizar, a seguir temos o programa que compõe o maior gasto com a Educação Especial.

#### D. **PROGRAMA:** APOIO ADMINISTRATIVO (0800)

**Objetivo:** promover ações de apoio governamental no âmbito do poder executivo.

O programa *Apoio Administrativo* destina-se ao gasto com o pagamento de pessoal da Educação Especial, possuindo 04 ações. As duas primeiras referem-se à contribuição patronal e as 02 últimas a remuneração propriamente dita.

6. Ação: Contribuição patronal ao fundo previdenciário dos profissionais de serviços e apoio escolar da Educação Especial (0992).

7. Ação: Contribuição patronal ao fundo previdenciário dos profissionais do magistério da Educação Especial (0993).

**Objetivo:** Cumprir com obrigações estabelecidas no inciso III, artigo 40, da lei complementar Nº 282, DE 22/04/2004.

A contribuição patronal consiste na contribuição mensal compulsória por parte do Estado, para a complementação do financiamento da seguridade social de seus servidores no percentual de 22% (vinte e dois por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição do respectivo segurado ativo (ESPÍRITO SANTO, 2004).

8. Ação: Remuneração de profissionais de serviços e apoio escolar - Educação Especial (6669).

**Objetivo:** garantir remuneração e outros benefícios aos profissionais de serviços e apoio escolar das unidades de Educação Especial.

Cabe esclarecer que o profissional de apoio (cuidador) conforme estabelecido pela Resolução nº 1, de 27 de março de 2008, do Conselho Nacional de Educação, não se enquadra como profissional do magistério. Desse modo, o gasto com esse profissional não constitui parte do cumprimento da aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEB para remuneração do magistério.

9. Ação: Remuneração de profissionais do magistério - Educação Especial (6671).

**Objetivo:** garantir remuneração e outros benefícios aos profissionais do magistério da Educação Especial.

Como explicado no decorrer do capítulo essa ação corresponde a maior despesa da Educação Especial no estado do Espírito Santo.

Informamos que as ações 6 (número 0992) e 7 (número 0993) desse programa correspondem a *operações especiais*. Conforme o manual técnico do orçamento do ES, essas ações

correspondem as "[...] despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços" (ESPÍRITO SANTO, 2015, p.50). Isto é, refere-se a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) de contribuição mensal compulsória deduzida da folha de pagamento dos servidores.

Em síntese, a Educação Especial tem 07 (sete) ações que são *atividades* com despesas **contínuas e permanentes**, das quais resultam um produto ou serviço e 02 (duas) *operações especiais*. Juntas, as ações compõem as possíveis respostas do estado do Espírito Santo para as demandas educacionais das pessoas deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e/ou altas habilidades/superdotação.

Com base nos entendimentos expostos, passamos para o terceiro e último item do capítulo, onde analisamos os dados do financiamento da Educação Especial, tomando como referência os aspectos da análise crítica do orçamento: identificação do montante, magnitude e direção do gasto social (SALVADOR; TEIXEIRA 2014).

### 5.3 ANÁLISE CRÍTICA DOS GASTOS ORÇAMENTÁRIOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Nessa parte final do capítulo apresentamos os dados orçamentários da Educação Especial. Analisamos os dados referentes ao período de 2012 a 2015. Conforme já citado, temos como base a mudança de apoio financeiro do Estado do Espírito Santo às Instituições Especializadas que ocorreu em 2014. Assim, temos dois conjuntos de dados: 2012 e 2013 (antes da contratação); 2014 e 2015 (após contratação dos serviços das Instituições Especializadas).

#### 5.3.1 Identificação do montante do gasto social

Conforme já destacamos, os recursos do FUNDEB representaram a principal fonte de receita da Educação Especial. O fundo consiste num instrumento importante no financiamento da área, principalmente, devido à contagem das matrículas do AEE, independentemente do local que aconteça. Conforme, Guilherme e Salvador (2013), o FUNDEB vem proporcionando aumento de matrículas na educação básica e permitindo também um maior equilíbrio de

recursos entre os entes federados, mas ainda não interferiu significativamente na qualidade prestada na educação.

O estado do Espírito Santo, como vimos, apresenta maior capacidade de captar impostos em relação a outros estados brasileiros. Por isso, parte significativa da receita do fundo é redistribuída; ou melhor, o estado apresenta perdas nas transferências do fundo. A tabela 9 mostra esse indicativo.

Tabela 9 - Receita do FUNDEB

	2012	2013	2014	2015
RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	-1.811.753.670,94	-1.952.691.523,05	-1.901.686.370,84	-1.843.545.724,21
RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	1.012.339.351,63	1.034.436.360,85	1.001.254.872,55	956.494.021,70
RETORNO DO FUNDEB	56%	53%	53%	52%
"PERDA" DO FUNDEB	44%	47%	47%	48%
RECEITA DE APLICAÇÃO DO FUNDEB	10.713.496,47	9.315.586,66	9.857.006,13	13.747.000,77
MÍNIMO DE 60% DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO COM ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO	85,95%	82,19%	79,75	74,23

Fonte: Anexo X RREO 6º Bim /12, Anexo VIII RREO 6º Bim 12/13/14/15.

Valores deflacionados pelo IPCA

Elaboração Própria

Conforme observamos na tabela 09, no período pesquisado, em média 46% dos recursos captados no estado foi redistribuído para outros entes federados, o que demonstra a grande capacidade do Espírito Santo na captação de recursos para o fundo. Ressalta-se, portanto, que para efeito de contabilização, o valor total arrecadado para o fundo compõe de imediato o limite constitucional mínimo, estabelecido de 25% com despesas com a educação. Em outras palavras, o valor redistribuído para os outros entes federados já caracteriza o esforço do estado na aplicação dos recursos vinculados à educação.

Como já apontado, o valor "devolvido", ou seja, do que realmente fica no estado do Espírito Santo, 60% é destinado à remuneração dos profissionais do magistério e 40% a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Os dados mostraram que o estado tem atendido a premissa de valorização do magistério, ultrapassando em mais de dez pontos percentuais o limite mínimo estabelecido. Cabe explicar, que conforme a orientação da Resolução n.º 238, de 15 de Maio de 2012 do Tribunal de Contas do Espírito Santo, o saldo da aplicação financeira dos recursos da conta do FUNDEB, são utilizados exclusivamente em MDE, mas não configuraram parte dos percentuais vinculados, isto é, são valores excedentes.

Após esse destaque sobre a Educação em geral, trouxemos os dados da tabela 10, que trata especificamente dos recursos executados na Educação Especial.

Tabela 10 - 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: Quadro Detalhado de Despesa; Portal da Transparência.

Valores deflacionados pelo IPCA

Elaboração Própria

Os valores demonstram que a maioria da receita da subfunção advém do FUNDEB. Nesse sentido, os recursos utilizados do fundo na Educação Especial, corresponderam em relação ao total de receitas da Educação Especial 92,4% em 2012<sup>31</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 da tabela 10, em 2015, a previsão de despesa prevista na LOA para Educação Especial não foi atingida, apesar do aumento de matrículas demonstrado anteriormente. A previsão era de 65,9 milhões de reais, mas a execução foi de 58,5 milhões, ou melhor, 12% abaixo do esperado. O não cumprimento das metas financeiras aponta para não priorização governamental da área, que pode ter corrido devido ao decreto de *contenção de gastos*<sup>32</sup> estabelecido pelo governo estadual em 2015.

<sup>31</sup>Em 2012, os dados disponibilizados não diferenciavam qual recurso do fundo correspondia ao pagamento de professores e qual era destinado para MDE, o que foi corrigido nos demais anos pelo Tribunal de Contas do estado, o que colaborou para a transparência do gasto.

<sup>32</sup> O governador emitiu o decreto nº 3.755-R de 05 de janeiro de 2015, estabelecendo diretrizes e providências para contenção de gastos do Poder Executivo Estadual, tendo como justificativa o desequilíbrio fiscal, baixo crescimento econômico projetado e necessidade de aperfeiçoar os recursos existentes e qualificar o gasto público em busca da eficiência na gestão governamental.

Além do FUNDEB, existem também as fontes adicionais do ensino que são voltadas integralmente para a educação (100%), mas não entram na base de cálculo para a comprovação dos limites mínimos constitucionais. Essas fontes de recursos estão elencadas nas linhas 10 e 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). 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), Programa Caminho da Escola etc. E, também, as transferências de convênios. Não iremos detalhar cada programa, pois foge do nosso objetivo. Mas, salientamos que menos de 8% das despesas da Educação Especial foram pagas com recursos dessas fontes.

A maioria das fontes orçamentárias da subfunção Educação Especial, são de origem fiscal, ou seja, são provenientes de impostos e taxas, e não têm a necessidade de gerar retorno financeiro para o Estado. "Por essa razão, é a fonte de financiamento que tem o maior potencial redistributivo. [...] grande parte dos recursos fiscais aplicados na educação não era da União. Talvez por isso [...] tenha sido o único setor em que se verificou a preponderância das fontes fiscais de financiamento" (FAGNANI, 1998, p. 123; 128). A tabela 11 nos permite visualizar esses apontamentos.

Tabela 11 - 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: Portal da Transparência.  
Valores deflacionados pelo IPCA  
Elaboração Própria

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.

Percebemos que em 2013, a despesa da Educação Especial atingiu quase a totalidade do recurso do fundo destinado a área com o pagamento dos profissionais do magistério, chegando a 85% da despesa. Desse modo, restou apenas uma pequena parcela para investimento na área. 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 da subfunção, o que proporcionou diretamente o aumento do gasto em MDE (fonte 114). Entretanto, vale considerar, que de dentro do gasto do MDE, também temos a despesa com o pagamento das Instituições Especializadas, que por sua vez, utilizam os recursos recebidos para pagamento de pessoal.

Dessa forma, dos R\$ 7 milhões gastos com despesas com MDE em 2013 (fonte 114), passou 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. Em síntese e em termos contábeis, reduziram-se o gasto com pessoal e aumentou com as demais despesas.

Esse pêndulo orçamentário nos levou a indagar: Será que esse arranjo orçamentário oportunizou mais investimento na escola pública? O considerável gasto com pessoal, em 2013, ajudou a por em cena a contratação das Instituições Especializadas?

Inferimos que o cenário de crise financeira aliado ao alto gasto com pessoal pode ter proporcionado uma posição privilegiada para as Instituições Especializadas, colocando-as como alternativa viável para o estado do Espírito Santo, sobretudo numa ótica gerencialista. Entendemos ainda, que o grande reconhecimento da população dos serviços das Instituições Especializadas, principalmente na área assistencial e clínica, contribuiu diretamente para estabelecimento da nova forma de incentivo financeiro.

Percebemos no posicionamento de Januzzi (2015, p. 29), ao discorrer sobre as marcas da Educação Especial na História e sobre a importância do decreto 7.611/2011 para a Educação

Especial, a argumentação sobre a necessidade de manutenção dos serviços das Instituições Especializadas, mas com uma nova reformulação. Desse modo, a autora enfatiza que

De forma sensata, desta vez, não se extinguiu o que existia, mas mudou a função. As instituições beneficentes são complementares e ou suplementares. Vamos lutar por isso, **canalizar as verbas públicas para a operacionalização de serviços essenciais** (grifo nosso).

Refletindo sobre seus posicionamentos questionamos: Canalizar verbas públicas para as Instituições Especializadas, não seria um contraponto à valorização do espaço institucional e estratégico da sala de recursos nas escolas públicas?

Mais uma vez recorremos ao ponto de vista de Baptista (2011, p.70), que afirma que mais do que uma sala de multiuso, a sala de recurso constitui um espaço institucional para

[...] acompanhamento de processos que ocorrem nas salas de aula comum, na organização de espaços transversais às turmas, em projetos específicos, na assessoria a colegas docentes, em contatos com familiares ou outros profissionais que têm trabalhado com os alunos (BAPTISTA, 2011, p.70).

A distância, até mesmo física, entre as Instituições Especializadas e a escola regular permite o almejado acompanhamento processual da aprendizagem? Ou por outro lado, é a sala de recurso que teria esse potencial?

Uma ou outra estratégia diz muito sobre o investimento pedagógico, político e administrativo, no processo de escolarização de estudantes com deficiência e/ou Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD). A perspectiva figuracional, recorrentemente destacada por Elias (2005) ajuda-nos a compreender que a deficiência não é algo em si. Ela é constituída e ganha um sentido específico no fluxo das tensões vividas pelos indivíduos em sociedade. A direção assumida nessas configurações, diz respeito ao equilíbrio de poder entre aqueles envolvidos no processo. Desse equilíbrio de poder emerge uma direção que imprime sentidos ao ato de educar. O que escolhemos e fazemos conosco e o que escolhemos e fazemos com os outros.

Caminhando nessa perspectiva processual das relações humanas tentamos compreender a importância das Instituições Especializadas no cenário capixaba. O orçamento público pode nos auxiliar nessa empreitada.

Observamos, na tabela 11, que as despesas pagas com fontes diversas a do FUNDEB, alcançaram um aumento de 6,7 milhões de reais em 2014, quando comparamos com o ano

anterior. Contudo, voltou a patamares da casa dos 4 milhões em 2015, bem próximo das despesas de 2012. Esse fato evidencia a retração de receitas para Educação Especial.

Seria a "redução" do gasto com pessoal um fator determinante para a mudança do apoio às Instituições Especializadas?

Tentando ampliar nosso campo de visão, no próximo item demonstramos a **magnitude do gasto social** com a Educação Especial. Segundo Salvador e Teixeira, 2014, (p.20), esse indicador "[...] corresponde à dimensão do gasto social no âmbito da totalidade da intervenção do Estado". Desse jeito, avançamos na captura das pistas empíricas deixadas pelo orçamento.

### 5.3.2 Magnitude do gasto social

Conforme Fagnani (1988, p. 122), esse indicador "[...] contribui para esclarecer se os recursos previstos são compatíveis com a dimensão das carências sociais que são objeto da intervenção governamental que se está avaliando".

Os recursos educacionais obedecem à estrutura orçamentária que é organizada por meio de um sistema de classificação e organização. Para compreendermos o gasto social nos orientamos conforme a estrutura orçamentária, explicitada na segunda parte do capítulo.

Na tabela 12, cotejamos as despesas realizadas no período de 2012-2015 da Educação Especial com o total das despesas da Educação.

Tabela 12 - Despesas com a subfunção Educação Especial 2012-2015

SUBFUNÇÃO	VALOR PREVISTO NA LOA (A)	VALOR EXECUTADO (B)	% EXECUTADO EM RELAÇÃO A LOA (B/A)*100	% EM RELAÇÃO A DESPESA TOTAL
2012				
EDUCAÇÃO ESPECIAL	R\$ 54.742.984,91	R\$ 53.780.236,41	98,24	2,58
TOTAL GERAL DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO	R\$ 2.014.119.026,17	R\$ 2.081.637.443,74	103,35	
2013				
EDUCAÇÃO ESPECIAL	R\$ 56.235.346,44	R\$ 59.506.598,31	105,82	2,75
TOTAL GERAL DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO	R\$ 2.064.706.163,80	R\$ 2.160.140.265,02	104,62	
2014				
EDUCAÇÃO ESPECIAL	R\$ 54.098.882,38	R\$ 62.238.484,27	115,05	2,70
TOTAL GERAL DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO	R\$ 2.255.538.351,90	R\$ 2.302.832.233,32	102,10	
2015				
EDUCAÇÃO ESPECIAL	R\$ 65.871.916,89	R\$ 58.527.756,13	88,85	3,04
TOTAL GERAL DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO	R\$ 2.115.152.148,53	R\$ 1.927.766.895,02	91,14	
VARIAÇÃO DA SUBFUNÇÃO EDUCAÇÃO ESPECIAL NO PERÍODO				108,83
VARIAÇÃO DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO NO PERÍODO				92,61

Fonte: Quadro Detalhado de Despesa e Portal da Transparência  
Valores deflacionados pelo IPCA  
Elaboração Própria

Conforme os dados expostos, a Educação Especial teve uma variação positiva no período pesquisado, com acréscimo de 8,83%, em suas despesas. Por outro lado, a educação em geral teve retração de -7,39 %. Nesse ponto, percebemos que o estado do Espírito Santo tem dado atenção para área.

Em 2015, a Educação Especial, pela primeira vez no período pesquisado, alcançou o gasto de 3% das despesas em relação ao total dos gastos com a educação. Entretanto, quando focamos na pretensão do cumprimento dos valores autorizados, percebemos que 11,15% deixaram de serem gastos em 2015. Novamente atribuímos a esse fator, o efeito da contenção de despesas que tem passado o Estado, devido à crise financeira mundial, com evidente desdobramento em nosso país. Dessa maneira, a não execução total dos recursos pode apontar para uma perspectiva gerencialista que administra as demandas com a lógica do menor custo. No nosso entendimento, essa perspectiva, de certo modo, afasta a possibilidade tanto da superação das desigualdades, quanto da primazia na qualidade do serviço público prestado.

Observamos ainda que em 2014, ano de lançamento do contrato com as Instituições, o gasto superou a previsão inicial em 15,05%. E, que em 2015, apesar do aumento da demanda, a despesa da área retroagiu aos patamares de gastos de 2013. Entendemos que os dados de 2015, podem representar a dinâmica trazida pelo modelo de contratação das Instituições Especializadas no orçamento da Educação Especial. Isto é, uma espécie de freio nos gastos da área, limitando a expansão do Atendimento Educacional Especializado na própria rede estadual ensino.

Salientamos que o orçamento público se aproxima em muitos pontos do orçamento privado. Todavia, há um ponto fundamental que os distinguem - o lucro. No orçamento privado quanto maior lucro, maiores serão os indícios de

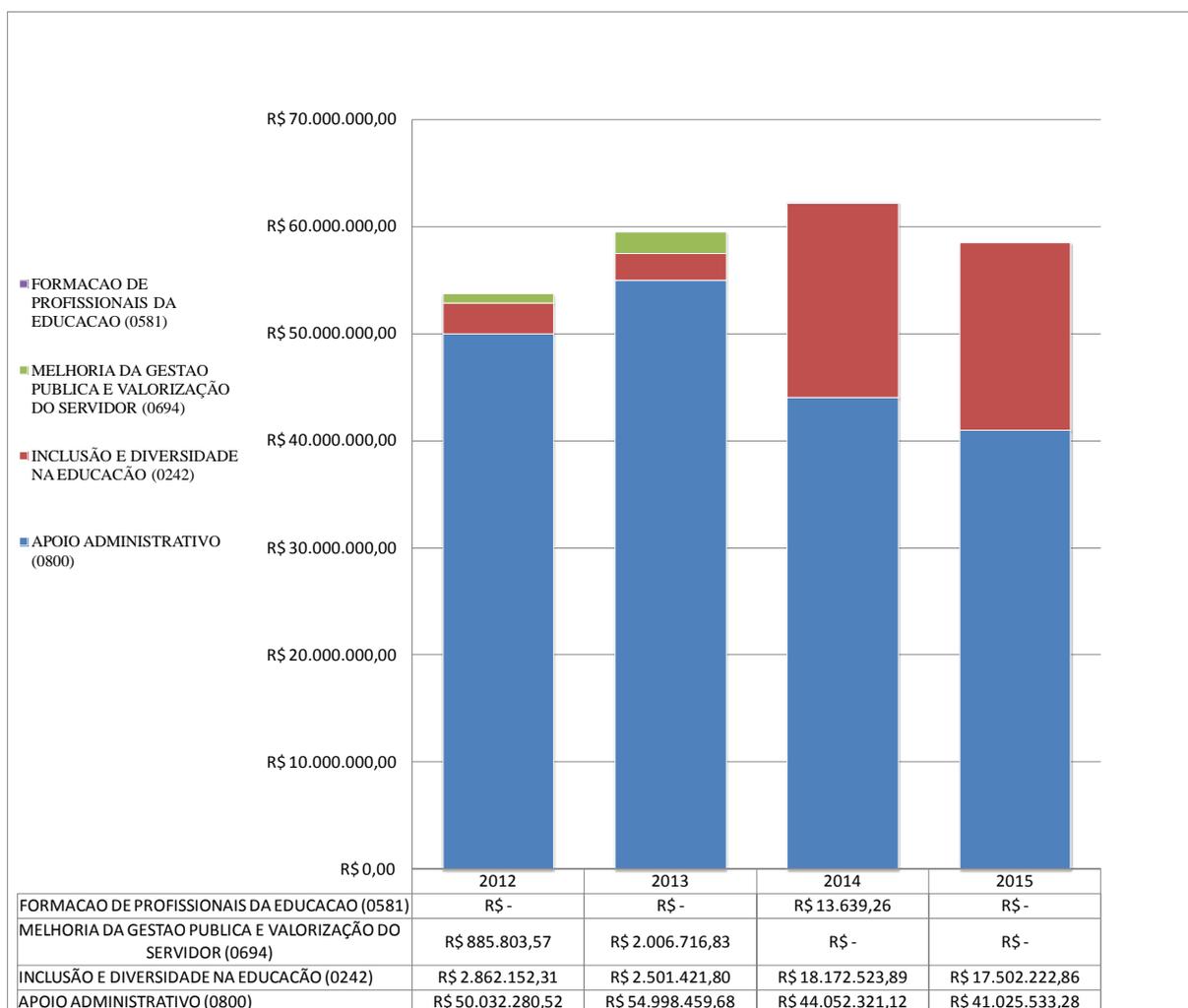
[...] viabilidade e sucesso do negócio. Zerado o lucro, fecha-se a escola. E fica tudo resolvido [...]. Na educação pública, é outra lógica. Ela passa por dois conjuntos de realidades: de um lado, a demanda de estudantes, sujeitos de direitos, a ser atendidos; de outro, os recursos disponíveis de tributos, arrecadados, em tese, de toda a população (MONLEVADE, 2014, p. 11).

Nesse sentido, a não execução das despesas previstas pode significar o uso racional do dinheiro público, mas também pode denotar que os estudantes público-alvo da Educação Especial estão tendo seus direitos mitigados. Segundo Boschetti (2009, p.14),

[...] geralmente os recursos aprovados não são totalmente executados, o que implica redução ou descontinuidade dos programas; os recursos aprovados e não executados, normalmente, voltam para o orçamento dos governos e podem ser realocados para outras ações ou funções, como geração do superávit primário, por exemplo.

Dando continuidade às nossas análises, apresentamos o gráfico 03, onde a despesa total da Educação Especial está expressa conforme a distribuição programática. Os 04 programas compõem o montante do gasto com a Educação Especial.

Gráfico 3 - Despesas executadas no período por programa



Fonte: Portal da Transparência  
Valores deflacionados pelo IPCA  
Elaboração Própria

Os dados indicam que a maior despesa da Educação Especial foi com o programa 0800 - o pagamento de pessoal. A segunda maior despesa ocorreu por conta do programa 0262, que correspondem ao apoio às Instituições Especializadas e a ampliação e desenvolvimento do

AEE, nas escolas comuns. Em terceiro, vem o bônus desempenho<sup>33</sup> dos profissionais da Educação Especial - programa 0694.

O gráfico 03 não apresenta os dados de 2014 e 2015 do programa 0694. Esse programa específico foi extinto em 2014, e os recursos passaram a compor o programa 0800. Vale destacar que a agregação dos dados dificulta a transparência do gasto.

Completando o montante do gasto da Educação Especial, temos um ínfimo valor destinado ao programa 0581, que se destina a formação continuada<sup>34</sup> dos professores da Educação Especial. Em todo o período analisado, o gasto foi de R\$ 13.639,26. Desse modo, apesar da previsão orçamentária da despesa, elas não foram executadas em 2012, 2013 e 2015.

A literatura recente caracteriza a formação dos professores como um das questões cruciais da Educação Especial (BAPTISTA, 2013; MAGALHÃES, 2013). Nesse sentido, o pequeno valor gasto, indica a pouca preocupação com qualidade do ensino nas escolas comuns. Nesse contexto, Sobrinho, Pantaleão e Jesus (2016, p.223), asseveram que:

Se por um lado avançamos na proclamação e identificação dos direitos sociais das pessoas com deficiência, por outro ainda nos faltam condições para que esse direito se materialize. Esses modelos de gestão pública parecem atuar muito mais no sentido de administrar as desigualdades educativas, do que minimizar e superá-las efetivamente.

Ainda nesse debate, é importante destacar que a Lei complementar 115 de 13 de janeiro de 1998 (estatuto do magistério do Espírito Santo), no artigo 3º, inciso I, categoricamente coloca que "O progresso da educação depende em grande parte da formação, das qualidades humanas e profissionais do pessoal e do seu crescente aperfeiçoamento" (ESPÍRITO SANTO, 1998).

Consideramos que o aperfeiçoamento profissional sem o devido investimento traz um aspecto de transferência de responsabilidade de formação para o indivíduo, numa dinâmica de redimensionamento da responsabilidade estatal. A não execução, ou melhor, o ínfimo gasto com a formação dos professores, constitui apenas uma característica do conjunto da política da Educação no Espírito Santo.

---

<sup>33</sup>Instituído pela Lei complementar 504 de 05 de novembro de 2009, a 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.

<sup>34</sup>Cabe lembrar, que o gasto com contratação de professores temporários para ministrar cursos livres foi registrado como gasto de pessoal.

Evidentemente, o não gasto com a formação, não significa que estas não aconteceram. Todavia, a formação feita de maneira alternativa, sem gastos, possivelmente contribui para formações fragmentadas, aligeiradas e que dependem exclusivamente de iniciativas individuais. Diante de tal situação, a política em curso coloca no professor a responsabilidade de se qualificar e conduz o processo de maneira pontual oferecendo poucas possibilidades e que não alcançam a todos.

Conseqüentemente, o professor acaba, até mesmo inconscientemente, assumindo para si a responsabilidade da inclusão. Por isto, não é espantoso pensar que perspectivas segregacionistas, apoiadas por vertentes específicas da medicina e da psicologia, invadam a escola comum. Nessa direção, conforme Osório (2015), recorrentemente as pesquisas que abordam a Educação Especial tendem a entender a inclusão como uma questão meramente técnica, baseada inclusive em perspectivas de acolhimento, integração, filantropia e na restrita função social do espaço escolar.

A perspectiva caritativa assume a deficiência como foco de atenção, negligenciando as possibilidades de aprendizagens. Em vista disso, por exemplo, há uma supervalorização da tentativa de compreender um determinado conceito ou característica clínica, em detrimento do dever educacional de acompanhamento sistemático do processo de aprendizagem e das relações sociais que interferem na educação desses sujeitos. Assim, é importante ter em vista que

[...] não há garantias de que alguém que tenha um saber especializado muito restrito em uma tipologia de deficiência possua o conhecimento pedagógico que é exigido atualmente no trabalho que deve saber articular as singularidades do sujeito e os desafios da ação pedagógica no ensino comum. (BAPTISTA, 2011, p.71).

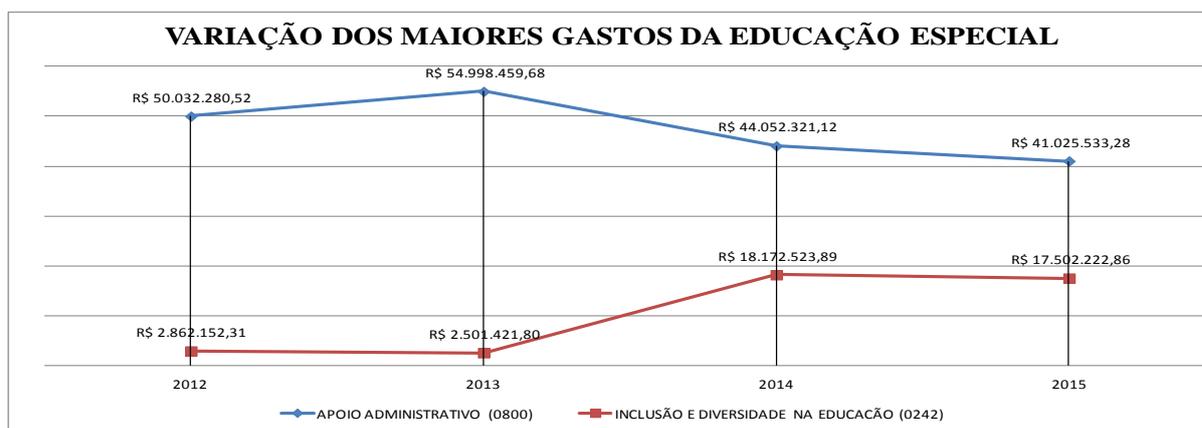
Diante dessas considerações, percebemos que o modo como é realizada a execução orçamentária, pode contribuir na acentuação de perspectivas que mitigam a concepção de direitos amplos e fundamentais, como o direito a educação. Entendemos, que os recursos escassos, as formações aligeiradas e até mesmo a falta de formação continuada, de certa forma, reduzem a potencialidade da escola pública e pode levar ao entendimento de que as pessoas com deficiência não deveriam permanecer na escola comum.

Não somos contra que o professor busque atualizações, pelo contrário, entendemos que todas as possibilidades devem estar ao seu alcance para que o direito à educação seja garantido. Coadunamos, portanto, que o Estado pode e deve promover ações formativas que permitam

colaborações e trocas de experiências dentro de uma perspectiva que abranja todas as etapas, níveis e modalidades de ensino.

Os dados orçamentários nos permitem observar também, que a mudança no apoio as Instituições Especializadas ocasionou variações nos dois maiores gastos da Educação Especial. O gráfico 4 facilita a visualização dessa escolha política.

Gráfico 4 - Variação do gasto com Educação Especial



Fonte: Portal da Transparência  
Valores deflacionados pelo IPCA  
Elaboração própria

O gráfico 4 demonstra a principal implicação ocorrida com a mudança na forma de apoio às Instituições Especializadas - 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 Especializadas e a ampliação e desenvolvimento do AEE (programa 0242), cresceram vertiginosamente em 2014 e 2015. Ou seja, os gastos com os profissionais cedidos para as Instituições Especializadas, nos convênios, eram registrados juntamente com as despesas da rede pública e com a contratação de serviços; a partir de 2014, as despesas passaram a ser registradas separadamente, compondo as despesas do programa 0242. 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).

Entendemos, portanto, que o estado do Espírito Santo passou a contratar serviços terceirizados<sup>35</sup> de Atendimento Educacional Especializado (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 2015 traz 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, 2015, 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).

Entretanto, para Di Pietro (2015, p. 225) a contratação de serviços terceirizados na 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 esta se limita, na realidade, a fornecer mão de obra para o Estado". Essa perspectiva ficou evidente ao percebermos a variação das despesas no gráfico 04.

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 [...]". Cabe registrar, que apesar do grande número de alunos 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.

---

<sup>35</sup>Entendemos terceirização como contratação de terceiros para prestação de serviços em benefício da Administração Pública.

Interessante notar ainda, que o Relatório Técnico da SECONT de abril de 2015, constatou que o gasto com as Instituições Especializadas foi registrado equivocadamente em 2014:

A equipe de auditoria, ao analisar o processo nº 65564367, verificou que o Órgão procedeu indevidamente à classificação da despesa referente à contratação da prestação do serviço de atendimento educacional especializado no Elemento de Despesa 33.90.39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (ESPÍRITO SANTO, 2015, p.86).

De fato, ao analisarmos o Portal da Transparência, percebemos que diferente de 2014, em 2015 as despesas foram incluídas no elemento de despesa como "*substituição de mão-de-obra (§ 1º DO ART. 18 DA LC Nº 101/00) - serviços educacionais*". Na prática, significa que o gasto público continuou contando para cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Melhor dizendo, todo o gasto com as Instituições Especializadas, independentemente de como foi executado, entrará no cálculo do limite imposto pela LRF que determina o teto de 49% com gasto de pessoal do poder executivo estadual. A nosso ver, a mudança de exposição dos dados demonstra que não houve contratação de serviços, mas contrato de fornecimento de mão de obra, como leciona Di Pietro (2015).

Desse modo, a terceirização de mão de obra educacional acaba, também, interferindo no modo de registro do gasto dos recursos do FUNDEB. Chamativamente, o Manual de Orientação do FUNDEB (2008, p.20) 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 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 estabelecem a Constituição Federal (art. 37, II) e a LDB (art. 67, I, 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, então, a evidente busca do legislador pela valorização do serviço público.

Contudo, esclarecemos que 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. Dessa forma, as porcentagens tratadas nas legislações fazem referência aos valores absolutos. Melhor dizendo, nada impede que a Educação Especial seja totalmente terceirizada, devido a pouca representação do gasto em relação à despesa total: 6% do repasse do FUNDEB e apenas 3% do total do gasto geral da subfunção.

Por fim, chegamos à conclusão de que mais de 90% das despesas com a Educação Especial são referentes ao pagamento de pessoal, seja de forma direta ou indireta, através da terceirização de mão de obra. Dessa maneira, conseguimos compreender o motivo dos escassos recursos destinados para a manutenção, ampliação e a qualidade do AEE das escolas estaduais do Espírito Santo. Por tudo isso, entendemos que a opção de contratação das Instituições Especializadas apresenta-se como uma estratégia de redimensionamento da responsabilidade estatal.

No próximo item, avançamos para o nível de maior detalhamento do orçamento. Analisamos as ações programáticas da Educação Especial que correspondem ao próprio *estado em ação* no atendimento das demandas da sociedade (BOSCHETTI, 2009). Nesse enredo, passamos para o último aspecto da análise orçamentária: direção do gasto social.

### 5.3.3 Direção do gasto social

Considerando o dispêndio de recursos em Educação Especial demonstrado anteriormente, nessa parte analisamos as ações, o nível mais detalhado das despesas.

A Ação é a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos. Para as ações descritas no PPA, são definidas **metas físicas e financeiras** (ESPÍRITO SANTO, 2015, p.18, grifo nosso).

As metas postas se originam de decisões que não são tomadas no vácuo social, mas impregnadas de intencionalidade, que revelam interesses de grupos específicos. Independentemente do entrelaçamento de normas que dão a forma ao orçamento reiteramos nossa compreensão de que ele se amolda a partir das relações sociais estabelecidas.

Entendemos que as ações estão diretamente relacionadas com todo o processo orçamentário; e não por acaso, elas trazem um elevado nível de detalhamento. Na análise do conjunto das

ações conseguimos com precisão dizer a direção do gasto orçamentário. Nesse horizonte, analisamos os dados de cada ação da Educação Especial, começando com as duas ações do programa *Inclusão e Diversidade na Educação*, que tratam da materialização da garantia constitucionalmente estabelecida do AEE.

Na tabela 13, a seguir, vemos a evolução das despesas realizadas no período de 2012-2015. Detalhamos as duas atividades referentes à garantia do AEE, a primeira referente às Instituições Especializadas (8667) e a segunda à escola comum (8668).

Tabela 13 - Despesas registradas nas ações do Programa 0242

PROGRAMA	TOTAL EXECUTADO DO PROGRAMA NA SEDU (A)	AÇÕES VINCULADA A SUBFUNÇÃO (367 - EDUCAÇÃO ESPECIAL)	META FÍSICA PREVISTA	META FÍSICA ALCANÇADA	% META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	VALOR PREVISTO NA LOA (B)	VALOR EXECUTADO (C)	% EXECUTADO EM RELAÇÃO A LOA (C/B)*100	% DO GASTO ATIVIDADE EM RELAÇÃO A PROGRAMA (C/A)*100	% DO GASTO EXECUTADO DA ATIVIDADE EM RELAÇÃO COM A SUBFUNÇÃO (367)
<b>2012</b>										
0242 INCLUSÃO E DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO	R\$ 12.886.076,53	8667 APOIO AS INSTITUIÇÕES PARA ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIAL	8846	8711	98,47	R\$ 2.650.473,75	R\$ 2.286.868,59	86,28	17,75	4,25
		8668 AMPLIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	2.611	3245	124,28	R\$ 1.066.607,11	R\$ 575.283,72	53,94	4,46	1,07
		<b>TOTAL DO PROGRAMA NA SUBFUNÇÃO</b>				R\$ 3.717.080,86	R\$ 2.862.152,31		<b>98,24</b>	
<b>TOTAL SUBFUNÇÃO 367</b>						<b>R\$ 54.742.984,91</b>	<b>R\$ 53.780.236,41</b>			
<b>2013</b>										
0242 INCLUSÃO E DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO	R\$ 16.753.144,47	8667 APOIO AS INSTITUIÇÕES PARA ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIAL	8700	8073	92,79	R\$ 2.755.473,48	R\$ 1.582.259,87	57,42	9,44	2,66
		8668 AMPLIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	2.611	4183	160,21	R\$ 1.069.558,79	R\$ 919.161,93	85,94	5,49	1,54
		<b>TOTAL DO PROGRAMA NA SUBFUNÇÃO</b>				R\$ 3.825.032,27	R\$ 2.501.421,80		<b>106,00</b>	
<b>TOTAL SUBFUNÇÃO 367</b>						<b>R\$ 56.138.663,16</b>	<b>R\$ 59.506.598,31</b>			
<b>2014</b>										
0242 INCLUSÃO E DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO	R\$ 33.074.153,38	8667 APOIO AS INSTITUIÇÕES PARA ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIAL	8846	5086	57,49	R\$ 2.398.236,90	R\$ 17.307.527,58	721,68	52,33	27,81
		8668 AMPLIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	2.611	3158	120,95	R\$ 1.886.764,57	R\$ 864.996,31	45,85	2,62	1,39
		<b>TOTAL DO PROGRAMA NA SUBFUNÇÃO</b>				R\$ 4.285.001,47	R\$ 18.172.523,89		<b>115,05</b>	
<b>TOTAL SUBFUNÇÃO 367</b>						<b>R\$ 54.098.882,38</b>	<b>R\$ 62.238.484,27</b>			
<b>2015</b>										
0242 INCLUSÃO E DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO	R\$ 28.506.565,57	8667 APOIO AS INSTITUIÇÕES PARA ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIAL	5790	9485	163,82	R\$ 21.258.053,08	R\$ 17.392.763,48	81,82	61,01	29,72
		8668 AMPLIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	4.244	4879	114,96	R\$ 1.136.292,56	R\$ 109.459,37	9,63	0,38	0,19
		<b>TOTAL DO PROGRAMA NA SUBFUNÇÃO</b>				R\$ 22.394.345,64	R\$ 17.502.222,86		<b>88,85</b>	
<b>TOTAL SUBFUNÇÃO 367</b>						<b>R\$ 65.871.916,89</b>	<b>R\$ 58.527.756,13</b>			

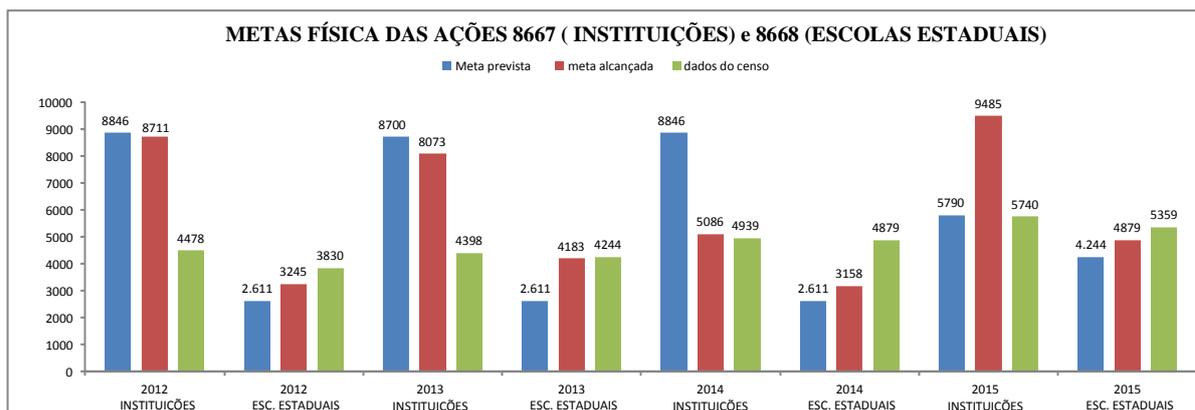
Fonte: Portal da Transparência, LOA e Relatórios Sobre a Execução Programática do Orçamento do Estado (2012 a 2015) e Censo Escolar - 2012 a 2015 SEDU/GEIA/SEE

Valores deflacionados pelo IPCA

Elaboração Própria

O primeiro ponto que nos causou estranheza foi à discrepância entre as metas físicas previstas e alcançadas, divulgadas pelo governo e os dados do censo educacional, como podem ser visualizados no gráfico 05.

Gráfico 5- Metas físicas das ações do programa 0242 X Dados do censo educacional.



Fonte: LOA e Relatórios Sobre a Execução Programática do Orçamento do Estado (2012 a 2015) e Censo Escolar - 2012 a 2015 SEDU/GEIA/SEE  
Elaboração Própria

Conforme os dados do gráfico 05 o número de alunos atendidos nas Instituições Especializadas em 2014, ficou bem próximo ao do censo educacional. No entanto em 2015, o número apresentado pelo relatório de Execução Orçamentária do governo foi muito divergente, bem como em 2012 e 2013. Acreditamos que o governo possa ter contabilizado alunos que frequentam as Instituições, mas não estão matriculados no ensino comum.

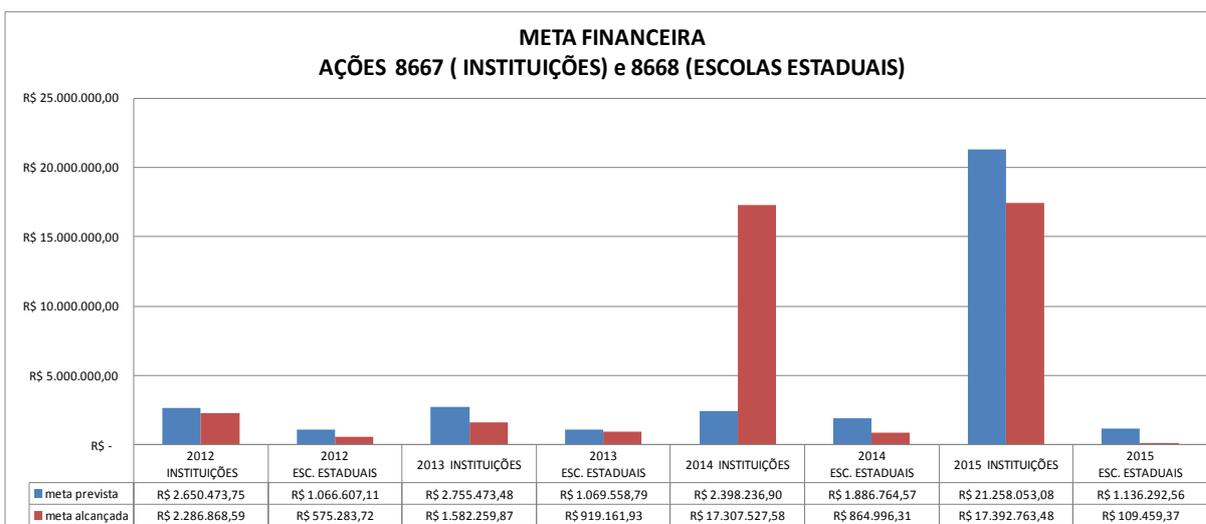
Apesar da discrepância entre as fontes, os dados são oficiais e não nos refutamos a analisá-los. Salientamos, porém, que a divergência dos dados publicados pelo governo, provavelmente, pode levar a interpretações equivocadas e comprometer o controle social. De acordo com o contexto, acreditamos que a população em geral, bem como os conselhos e fóruns da área, devem se atentar para esse fato, pois os dados estatísticos geralmente fundamentam as decisões governamentais.

Os dados do gráfico 05, referentes às *metas previstas* pelas leis orçamentárias, evidenciam que a expectativa do atendimento nas Instituições Especializadas, se manteve sempre superior ao atendimento nas escolas estaduais, não importando o referencial adotado. Lembramos que o aumento da demanda foi usado como justificativa estatal para a contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas e que os dados deixaram claro que o planejamento orçamentário foi pensado para a expansão das vagas nas Instituições Especializadas.

No que tange a trajetória das despesas, na tabela 13, percebemos que as *metas financeiras*, previstas LOA, sempre foram "mais generosas" com as Instituições Especializadas do que com a escola pública, mesmo nos anos de 2013 e 2014, quando os dados com pessoal não faziam parte da ação 8667.

Visualizamos ainda que, todas as metas físicas previstas para as escolas estaduais foram alcançadas e superadas, apresentando uma variação positiva de 50,4% no número de matrícula durante o período pesquisado. Ficou evidenciado que as pessoas com deficiência estão se apropriando cada vez mais do espaço da escola de ensino comum, mesmo com poucos recursos alocados para esse fim. No gráfico 06 é possível visualizar essa relação.

Gráfico 6 - Metas financeiras das ações 8667 e 8668



Fonte: LOA e Relatórios Sobre a Execução Programática do Orçamento do Estado (2012 a 2015); Portal da Transparência.

Valores deflacionados pelo IPCA

Como observado no gráfico, a partir da contratação do AEE em 2014, o gasto com as Instituições Especializadas foi concentrado em uma única ação (8667). Por isso, notamos os valores de 2,3 milhões em 2012; 1,6 milhões em 2013 e o salto para 17,3 milhões em 2014 e 17,4 milhões em 2015. A concentração dos dados permitiu a visualização do real investimento dos recursos públicos nas Instituições Especializadas.

Os dados demonstram o investimento na ampliação do AEE das escolas estaduais (ação - 8668), de 575 mil reais em 2012; 920 mil em 2013; 864 mil em 2014 e o ínfimo valor de 109 mil reais em 2015. Inferimos que a contratação das Instituições Especializadas, de certa forma, acabou colaborando com a retração do investimento na escola pública.

Cabe ressaltar, que o maior investimento para expansão do AEE nas escolas públicas aconteceu em 2013, alcançando pouco mais que 919 mil reais para atender 4.244 alunos, segundo o censo educacional, ou 4.183 segundo o relatório do governo. Em 2014, ano que entrou em vigor o contrato com as Instituições Especializadas, o número de alunos da escola estadual, segundo o censo educacional, aumentou para 4.879 alunos, mas segundo o relatório do governo diminuiu para 3.159 alunos e a despesa reduziu 07%, passando para 865 mil reais. Em 2015, o número de alunos da rede estadual atingiu a marca de 5.359, segundo o censo, e 4.879 conforme o relatório do governo. Nesse enredo, o número de alunos matriculados na escola pública aumentou no período, por outro lado, as despesas despencaram de 919 mil reais, em 2013, para 109 mil reais, em 2015. Ou seja, uma redução de 88% dos investimentos na escola pública, em comparação ao ano de 2013, que foi último ano de convênio com as Instituições Especializadas. Na nossa percepção, esses dados demonstraram que a contratação das Instituições Especializadas, a partir do edital 01/2014, evidencia a não prioridade do Governo do estado do Espírito Santo em investir no AEE da escola pública.

Reiteramos, que anteriormente ao estabelecimento da contratação das Instituições Especializadas, toda a despesa com pessoal da Educação Especial era contabilizada numa mesma ação. Assim, os professores cedidos que atuavam nelas eram vistos no orçamento como profissionais do Estado. Era mais difícil ter a real dimensão dos recursos direcionados às Instituições Especializadas. Conseqüentemente, a administração pública ao divulgar os dados agregados dessas ações, levava ao entendimento de que o investimento principal era na escola pública. Como por exemplo, a notícia veiculada no Diário Oficial do Espírito Santo (DIOES) em 08 de dezembro de 2014, que trazia a seguinte manchete: "Educação: Atendimento Especializado beneficia 352 escolas no ES" e o corpo do texto continha a informação de que "[...] 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, 2014, p.03).

Muller e Surel (2002, p.86), ao dissertarem sobre avaliações de políticas públicas, salientam que a mídia exerce um papel específico nesse jogo político. Nesse caso, os autores dizem que

Poder-se-á inicialmente considerar que a mídia faz um trabalho de seleção dos assuntos pertinentes a seus olhos, isto é, aceitáveis em função de suas próprias lógicas. Esta dinâmica talvez facilite o acesso de um problema na agenda política, acelerando a difusão de uma problematização particular.

Os autores ressaltam que a perspectiva abordada pela mídia sobre determinado assunto geralmente contém dados reais, mas poucos precisos.

[...] a mídia pode permanecer fechada a toda divulgação de um problema preciso, e agir, então, como verdadeira “inibidora” da emergência, conduzindo o trabalho de seleção das informações pertinentes à rejeição dos fatos menos espetaculares, dos menos carregados de representações conformes aos valores dominantes (MULLER; SUREL, 2002, p.86).

Nessa linha de raciocínio, compreendemos que a publicação de dados no Diário Oficial, corresponde a uma boa forma de prestação de contas a sociedade. Mas, não estamos de total acordo que o investimento público na escola pública se misture com o investimento da terceirização de serviços.

Nesse ponto de vista, consideramos salutar a desagregação dos dados ocorrida a partir de 2014, pois proporcionou a visualização total da receita destinada às Instituições Especializadas. Constatamos também, a variação da despesa com as Instituições Especializadas de 2013 para 2015 com o aumento de 671,5% ou 18,5 milhões de reais na ação de 8667, conforme demonstrado no gráfico 06.

Vale lembrar, que há 10 anos, Peroni (2006, p. 127) ao estabelecer algumas conexões entre a esfera pública e privada, já enfatizava a urgência de debate sobre o redimensionamento da responsabilidade estatal para com a educação. A autora dizia que era urgente “[...] localizar o debate em um contexto próprio no qual o Estado se retira das políticas sociais e repassa essa responsabilidade para a sociedade”. Notoriamente é possível dizer que o estado do Espírito Santo, dentro de uma lógica de redução de custos, aliado ao um contexto de crise financeira e de reivindicação de conquistas das Instituições Especializadas, fez uma opção conveniente ao investir consideravelmente no setor não estatal. E, indiretamente, reduziu o investimento no AEE da escola pública.

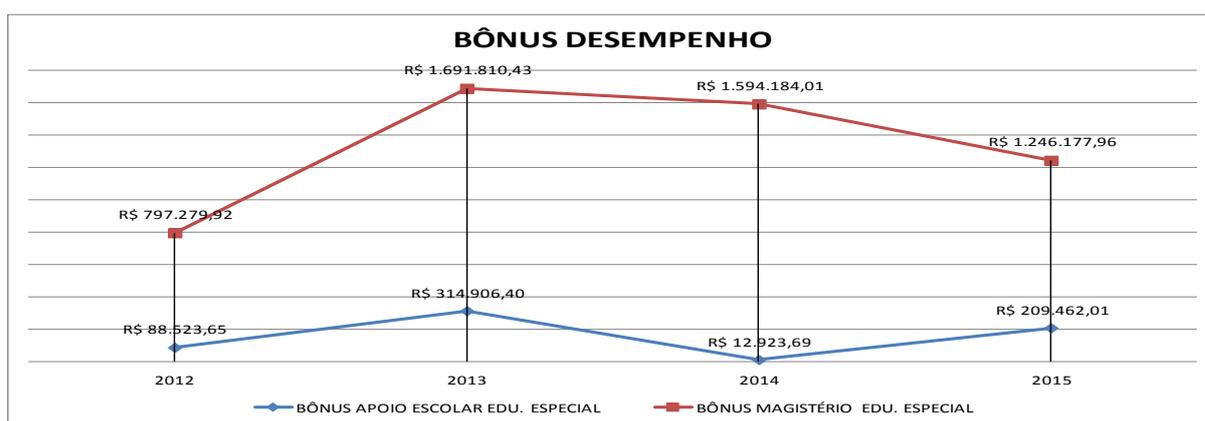
Dando continuidade na análise, a seguir passamos para os dados das ações do *programa Melhoria da Gestão Pública e Valorização Do Servidor (0694)*. Tais tratam especificamente do pagamento do Bônus Desempenho.

Ressaltamos que essas ações específicas para pagamento do Bônus Desempenho foram extintas em 2014, juntamente com o programa *Melhoria da Gestão Pública e Valorização Do Servidor (0694)* e os gastos passaram a ser registrados nos subelementos de despesa das ações do programa 0800. Dessa forma, completamos os dados referentes a 2014 e 2015 com o

subelemento 2613, das ações 6669 (Remuneração de profissionais de serviços e apoio escolar) e 6671 (Remuneração de profissionais do magistério - Educação Especial), do programa 0800. Essa estratégia demonstrou a importância de entendermos a lógica da exposição dos dados, uma vez que o objetivo do PPA continua, mesmo quando as leis orçamentárias anuais criam ou excluem ações.

Com os dados completos, observamos no gráfico 07, a variação do gasto com o Bônus Desempenho no período pesquisado.

Gráfico 7 - Despesa executada com o bônus desempenho educação especial



Fonte: Portal da Transparência.  
Valores deflacionados pelo IPCA  
Elaboração própria

O gráfico 7 mostra que o gasto com o Bônus, também, apresentou uma expressiva redução após 2013. Observamos que a variação do gasto de 2013 para 2015 foi de -26% em relação aos profissionais do magistério (R\$ 446 mil a menos) e de -33,5% em relação aos profissionais de apoio (R\$ 105 mil a menos), totalizando uma economia que superou meio milhão de reais. Percebemos que a descaracterização do vínculo estatal dos professores das Instituições Especializadas, acarretou significativa economia aos cofres do Estado.

Por outro lado, inferimos, que a partir de então, possa ser solidificado o entendimento de que existam duas categorias distintas de professores: os especialistas em AEE para atuarem nas Instituições Especializadas e professores especialistas voltados para atendimento nas escolas comuns. Essa perspectiva, no nosso entendimento, é nociva à política de Educação Especial, principalmente, por trazer à tona "[...] interesses e visões particulares do que seja a educação para todos e as condições nas quais esta educação pode ser ofertada" (ADRIÃO, 2009, p. 64).

Dando seguimento, trouxemos os dados das ações do programa *Formação de Profissionais da Educação*. Como vimos anteriormente, esse programa conta com uma única ação, cujo já tecemos algumas considerações quando apresentamos os dados do gráfico 03. Entretanto, os elementos apresentados na tabela 14, complementam nossa análise.

Tabela 14 - Despesas com formação de profissionais da Educação Especial

PROGRAMA	TOTAL EXECUTADO DO PROGRAMA NA SEDU (A)	AÇÕES VINCULADA A SUBFUNÇÃO (367-EDUCAÇÃO ESPECIAL)	META FÍSICA PREVISTA	META FÍSICA ALCANÇADA	% META FÍSICA EXECUTADA/PREVISTA	VALOR PREVISTO NA LOA (B)
<b>2012</b>						
0581 FORMACAO DE PROFISSIONAIS DA EDUCACAO	R\$ 5.310.488,30	8662 FORMACAO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTERIO DA EDUCACAO ESPECIAL	1200	830	69,17	R\$ 192.528,36
<b>TOTAL SUBFUNÇÃO 367</b>						<b>R\$ 54.742.984,91</b>
<b>2013</b>						
0581 FORMACAO DE PROFISSIONAIS DA EDUCACAO	R\$ 795.814,35	8662 FORMACAO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTERIO DA EDUCACAO ESPECIAL	1200	1090	90,83	R\$ 362.562,30
<b>TOTAL SUBFUNÇÃO 367</b>						<b>R\$ 56.138.663,16</b>
<b>2014</b>						
0581 FORMACAO DE PROFISSIONAIS DA EDUCACAO	R\$ 231.369,90	8662 FORMACAO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTERIO DA EDUCACAO ESPECIAL	1200	750	62,50	R\$ 454.642,07
<b>TOTAL SUBFUNÇÃO 367</b>						<b>R\$ 54.098.882,38</b>
<b>2015</b>						
0581 FORMACAO DE PROFISSIONAIS DA EDUCACAO	R\$ 63.788,42	8662 FORMACAO DE PROFISSIONAIS DO MAGISTERIO DA EDUCACAO ESPECIAL	1200	300	25,00	R\$ 399.266,10
<b>TOTAL SUBFUNÇÃO 367</b>						<b>R\$ 65.871.916,89</b>

Fonte: LOA e Relatórios Sobre a Execução Programática do Orçamento do Estado (2012 a 2015); Portal da Transparência.

Valores deflacionados pelo IPCA

Elaboração própria

Notamos que houve previsão orçamentária para a formação dos professores da Educação Especial em todos os anos, todavia, os recursos não foram executados<sup>36</sup>. Esse fato aponta que a Secretaria de Estado da Educação privilegia formações gratuitas. Cabe frisar, que não consideramos as formações gratuitas algo negativo, no entanto, no nosso entendimento, tal atitude da secretaria, sinaliza o descompromisso com área. Uma vez que, os recursos que não foram utilizados poderiam ampliar e qualificar as formações executadas e por consequência, terem contribuído para a melhoria da qualidade da Educação Especial nas escolas públicas.

Conforme as metas físicas, a previsão estatal era de formar em quatro anos o total de 4.800 profissionais do magistério da Educação Especial. Mas, infelizmente, apenas 2.970 profissionais receberam algum tipo de formação, ou seja, 62% do planejado. Evidentemente, houve uma política de redução custos que afetou diretamente a Educação Especial. Nessa

<sup>36</sup> Salientamos que a realidade social é mais complexa que os dados orçamentários ora apresentados. Dessa forma, a não execução orçamentária relativa à formação continuada de professores da Educação Especial talvez possa se justificar com possíveis formações ofertadas a outras etapas e modalidades de ensino. Consideramos a verificação dessa hipótese como um desdobramento dessa pesquisa.

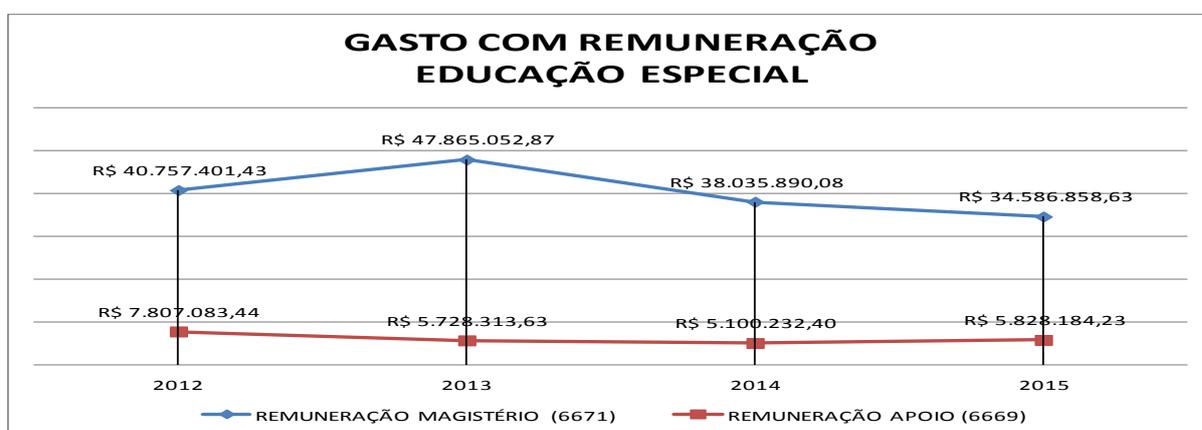
ação específica, era previsto o gasto de 1,4 milhões de reais, mas apenas foram executados 13.600 reais.

O mesmo fato também foi percebido ao analisarmos a despesa total do programa em todas as subfunções da Educação. Dessa forma, os dados, da tabela 14, mostraram que houve uma redução gradual durante os anos analisados: de 2012 para 2013 a redução foi de 4,5 milhões de reais; de 2013 para 2014 foi de 564 mil reais; e de 2014 para 2015 foi de 168 mil reais. Ou seja, as despesas com a formação continuada em 2015 foi equivalente apenas a 01% do total da despesa em 2012. Percebemos nessa situação, o retrocesso do investimento em formação continuada, tanto em relação à Educação Especial quanto na Educação de forma geral. Reforçamos que "[...] o impacto na qualidade do ensino da melhoria no padrão do gasto por alunos não é contínuo, mas quântico, ou seja, para se passar de um degrau a outro de uma escada há uma altura mínima a que se deve elevar o pé" (PINTO, 2014, p.164).

A seguir apresentamos os dados referentes às ações do programa *Apoio Administrativo*. Os recursos se destinam ao pagamento de pessoal, ou seja, o maior gasto da Educação Especial. Dividimos a análise das ações em duas etapas, as ações específicas destinadas ao pagamento da remuneração (6669, 6671) e ações referentes ao pagamento das contribuições patronais (0992 e 0993).

O gráfico 08 apresenta a variação ocorrida nas despesas com a remuneração de professores e cuidadores.

Gráfico 8- Gastos com Remuneração - Educação Especial



Fonte: Portal da Transparência.

Valores deflacionados pelo IPCA

Nota: Em 2012 e 2013, os profissionais cedidos integravam o total de gastos público com pessoal.

Elaboração própria

Observamos que houve um aumento do gasto com a remuneração dos professores de 2012 para 2013, seguido de duas quedas significativas tanto em 2014 quanto em 2015. Podemos identificar no gráfico 08 a variação do gasto de 2013 para 2015 de - 27,7%, ou seja, uma redução de 13,3 milhões de reais. Cabe esclarecer, que essa redução ocorreu devido à desagregação das despesas com a remuneração dos profissionais das Instituições Especializadas. Ou melhor, não significa que ocorreu economia de despesas, mas apenas que o gasto foi registrado em lugar distinto.

Percebemos ainda, que o gasto com a remuneração do profissional de apoio (cuidador) não sofreu grandes variações. No entanto, vimos que as despesas ficaram estáveis desde 2013. Salientamos, no entanto, que a profissão de Cuidador foi regulamentada pela lei estadual complementar nº 672 de 28 de fevereiro de 2013. Desse modo, encontramos na Mensagem nº 017/2013 do Governador do estado do Espírito Santo, ao encaminhar o Projeto de Lei Complementar nº 08/2013, que deu origem a lei do cuidador no Espírito Santo, o seguinte argumento:

Para atender as necessidades emergenciais e específicas das **escolas e instituições** que já **possuem um número expressivo de alunos que necessitam de cuidados especiais**, a presente proposta visa a autorização para contrato administrativo de prestação e serviço, por prazo determinado, para admissão de pessoal em caráter temporário para preenchimento das vagas, até a realização do devido concurso público, intenção premente desta Administração. (ESPÍRITO SANTO, 2013, p. 11, grifo nosso).

Notamos que o argumento em destaque, coincidentemente, foi o mesmo utilizado para a contratação dos serviços das Instituições Especializadas. Acreditamos que a lei do cuidador foi uma peça importante para colocar em cena a proposta de contratação das Instituições. Encontramos algumas pistas que apontam nesse sentido. Destacamos, portanto, o posicionamento do deputado Da Vitória, na apreciação do projeto de lei do cuidador na ALES, que ocorreu no dia 26 de fevereiro de 2013. Apesar de um pouco extensa, transcrevemos na íntegra.

Senhor Presidente, pela ordem! Como presidente da Comissão de Educação não poderia deixar de fazer um registro sobre essa proposta. Apesar das dificuldades encontradas, **com orientação do Ministério Público, poderemos dotar de responsabilidade** as administrações filantrópicas como as Apaes e as Associações Pestalozzis, e que as parcerias do Governo do Estado com essas entidades possam continuar.

Esta Casa de Leis é fundamental para que **possamos dar condições legais**, por meio das regras que aprovamos neste Plenário para que o Governo **continue mantendo esses profissionais, no caso específico, os cuidadores**. São fundamentais também os gabinetes de V. Ex.<sup>a</sup>, o gabinete da Senhora Deputada Solange Lube, o gabinete

da Senhora Deputada Janete de Sá, enfim, todos os Senhores Deputados estão sendo demandados pelas associações de saúde que contribuem, também nas instituições Apaes e Pestalozzis, em todo o Estado do Espírito Santo.

Na Comissão de Educação recebemos vários ofícios. Solicito o empenho de todos os Deputados **para que possamos encontrar junto ao Governo do Estado uma regra que dê condições da manutenção desses profissionais uma vez que essas instituições não têm recursos para esse custeio.** (DIÁRIO DO LEGISLATIVO, 2013, p. 12, grifos nossos).

Percebemos que houve um movimento de orientação para que o Estado continuasse a manter os profissionais nas Instituições Especializadas, nesse primeiro momento, "no caso específico", os cuidadores. Nessa mesma linha de raciocínio, o deputado Glauber Coelho, complementou:

Senhor Presidente, reforçamos uma abordagem feita pelo Senhor Deputado Da Vitória em relação à preocupação de S. Ex.<sup>a</sup> com as Apaes e com as Pestalozzis do Estado do Espírito Santo. **É de suma importância que o Governo do Estado encontre caminhos juridicamente perfeitos, legais e constitucionais para darmos assistência a essas Apaes no que tange à contratação não somente de cuidadores e profissionais da área pedagógica, bem como de Auxiliar de Serviços Especiais – ASE -, e Auxiliar de Serviços Gerais – ASG -,** que fazem um trabalho importantíssimo e diferenciado e não podem ficar à mercê, isto é, as Apaes e as Pestalozzis **não poderão sobreviver com a falta desses profissionais** que são extremamente importantes em relação a um suporte que precisa ser dado às Apaes e às Pestalozzis no Estado do Espírito Santo. (Muito bem!) (DIÁRIO DO LEGISLATIVO, 2013, p. 54, grifos nossos).

Captamos, então, que os Deputados anunciaram a necessidade de autonomia financeira das Instituições Especializadas. E, entendemos que esse fato ocorreu meses depois, com o lançamento do edital de contratação dos serviços das Instituições Especializadas no início de 2014. Melhor dizendo, a lei complementar do cuidador, aprovada quase um ano antes da contratação das Instituições Especializadas, pode ter sido a preparação para o lançamento da ideia do modelo de apoio financeiro às Instituições Especializadas. Dessa forma, para nós, foi o primeiro passo dado em direção ao "caminho juridicamente perfeito" para a independência financeira das Instituições Especializadas.

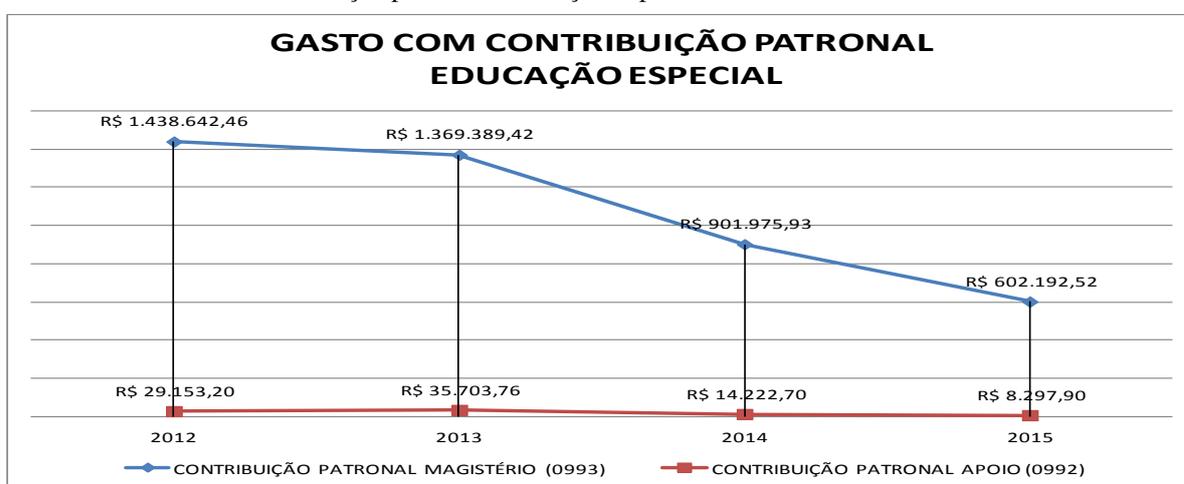
Diante de tal exposição, entendemos que o modelo de contratação das Instituições não foi obra do acaso, e muito menos foi ideia de uma mente extraordinária, mas se desenvolveu no tecer das relações.

Encerrando a análise das ações da Educação Especial, apresentamos as despesas das ações com a contribuição patronal.

A contribuição patronal compulsória representa a complementação do Estado para o financiamento da seguridade social. Sendo assim, para o custeio do Regime Próprio de Previdência (RPPS) o segurado do estado do Espírito Santo, contribui compulsoriamente, com 11% de seus vencimentos mensais; e o empregador (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e demais órgãos) complementa, também compulsoriamente, com 22% (vinte e dois por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição do respectivo segurado ativo (ESPÍRITO SANTO, 2004).

O gráfico 09, apresenta a despesa compulsória do Estado com a contribuição para RPPS dos profissionais que atuam na Educação Especial.

Gráfico 9 - Gasto com contribuição patronal - Educação Especial



Fonte: Portal da Transparência.  
Valores deflacionados pelo IPCA  
Elaboração própria

Compreendemos que a redução apresentada corresponde à diminuição do número de professores cedidos às Instituições Especializadas em 2013 e posteriormente a desvinculação dos gastos com pessoal a partir de 2014. Com a contratação das Instituições Especializadas, diminuiu o número de professores vinculados com o estado do Espírito Santo e consequentemente houve a redução do gasto com o RPPS.

### 5.3.3.1 Guisa de conclusão: direção do gasto da Educação Especial

Após analisarmos todas as ações orçamentárias e tomarmos como balizador a mudança ocorrida em 2014 com a contratação dos serviços das Instituições Especializadas, compreendemos que grande parte dos recursos da Educação Especial se direcionou para o setor filantrópico. A desagregação dos dados nos permitiu constatar que em 2014 e 2015, o gasto com a contratação dos serviços com as Instituições Especializadas corresponderam respectivamente, a 27,8% e 29,7% do total das despesas com Educação Especial. Esclarecemos que a forma como a Administração Pública apresentava o resultado orçamentário em 2012 e 2013, antes da contratação, dificultava a mensuração do gasto destinado à filantropia, pois a despesa com os profissionais cedidos era discriminada junto com a dos profissionais que atuavam na escola pública.

Percebemos ainda, que as leis como a do FUNDEB e a LRF, que permitem e impõem limites à terceirização do serviço público, não são suficientes para limitar a terceirização na Educação Especial. Uma vez que o gasto com a subfunção representa uma pequena margem percentual em relação aos limites estabelecidos. Melhor dizendo, as despesas com a Educação Especial corresponderam em média a 03% da despesa geral da Educação e a 06% em relação às despesas do FUNDEB.

A desvinculação dos gastos das Instituições Especializadas e das escolas comuns estaduais, ocorrida a partir da contratação das Instituições Especializadas, nos possibilitou ter uma análise mais fidedigna do resultado orçamentário da Educação Especial. À vista disso, consideramos oportuno calcularmos o gasto aluno ano. No entanto, como vimos anteriormente, existe uma discrepância entre os dados apresentados pelos relatórios de execução orçamentária do governo e o censo educacional quanto número de alunos atendidos nas Instituições Especializadas. Todavia, em 2014 esses dados se aproximaram, por isso elegemos esse ano para calcular o gasto aluno ano nas Instituições Especializadas e nas escolas estaduais.

Explicamos primeiramente, que ao estabelecer um valor aluno/mês de R\$ 325,77 naturalmente seríamos impelidos a multiplicar esse valor por 12 e obter o valor aluno ano. Todavia, a dinâmica escolar não é linear, pois existem alunos que são matriculados durante o

percurso, outros trocam de Instituições Especializadas, outros deixam de estudar, entre outros tantos casos, o que fazem com que o valor fique abaixo do teto estabelecido de R\$ 3.909,24.

Por conseguinte, para o cálculo do gasto aluno ano nas Instituições Especializadas, dividimos o total da despesa com as Instituições Especializadas em 2014 (R\$ 17.307.527,58) pela quantidade de matrículas (4.939) e chegamos **ao gasto aluno ano com o AEE das Instituições Especializadas de R\$ 3.504,26.**

De imediato, para o cálculo do gasto aluno ano nas escolas estaduais, subtraímos da despesa total da Educação Especial o gasto com a ação 8667 (exclusiva para as Instituições Especializadas) e dividimos o resultado obtido pelo o número de matrículas do censo educacional de 2014.

O gasto geral com a Educação Especial em 2014 foi de R\$ 59.506.598,31, sendo que desses foram pagos as Instituições Especializadas o valor de R\$ 17.307.527,58. Subtraindo esses valores, encontramos o gasto exclusivo com alunos matriculados na escola estaduais em 2014 de R\$ 44.930.956,69. Ao dividirmos esse valor pela quantidade de alunos atendidos, segundo o censo educacional (4.879) encontramos o **valor do gasto aluno ano nas escolas estaduais de R\$ 9.209,05.**

Notamos que o gasto aluno ano nas Instituições Especializadas representa quase 1/3 da despesa com gasto nas escolas públicas estaduais. Poderíamos concluir que a terceirização do AEE, mesmo considerando as matrículas das redes municipais, foi vantajosa para o Estado do Espírito Santo e acarretou economia para os cofres públicos. Entretanto, esse posicionamento seria um tanto simplista. Como nos ensina Elias, tentamos manter

[...] um distanciamento intelectual considerável relativamente à configuração em que participamos às suas tendências de mudança, à sua «inevitabilidade» e às forças que certos grupos que se entrecruzam, mas que simultaneamente se opõem, exercem uns sobre os outros.

Uma vez adquirido um maior grau de distanciamento intelectual relativamente à configuração de que se faz parte, surge a possibilidade de uma melhor compreensão das forças que todos os membros exercem mutuamente, em virtude da sua interdependência, e a resultante «inevitabilidade» de uma mudança configuracional. (ELIAS, 2005, p. 181).

Elias (2005) ainda diz que o distanciamento depende das características da configuração que fazemos parte. Pois, na interdependência social que fazemos parte, diversos fatores como

emotividade, perigos, ameaças, envolvimento, convicções dificultam o distanciamento. Assim sendo, assumimos nossa limitação. Pois,

[...] existem sempre simultaneamente muitos indivíduos numa dependência mútua, cuja maior ou menor dependência limita o escopo de ação de cada um. Por seu lado, estas limitações constituem uma parte essencial da sua humanidade. Se queremos resolver estes problemas necessitamos de instrumentos conceptuais mais subtis do que a habitual antítese «liberdade-determinismo» (ELIAS, 2005, p. 182)

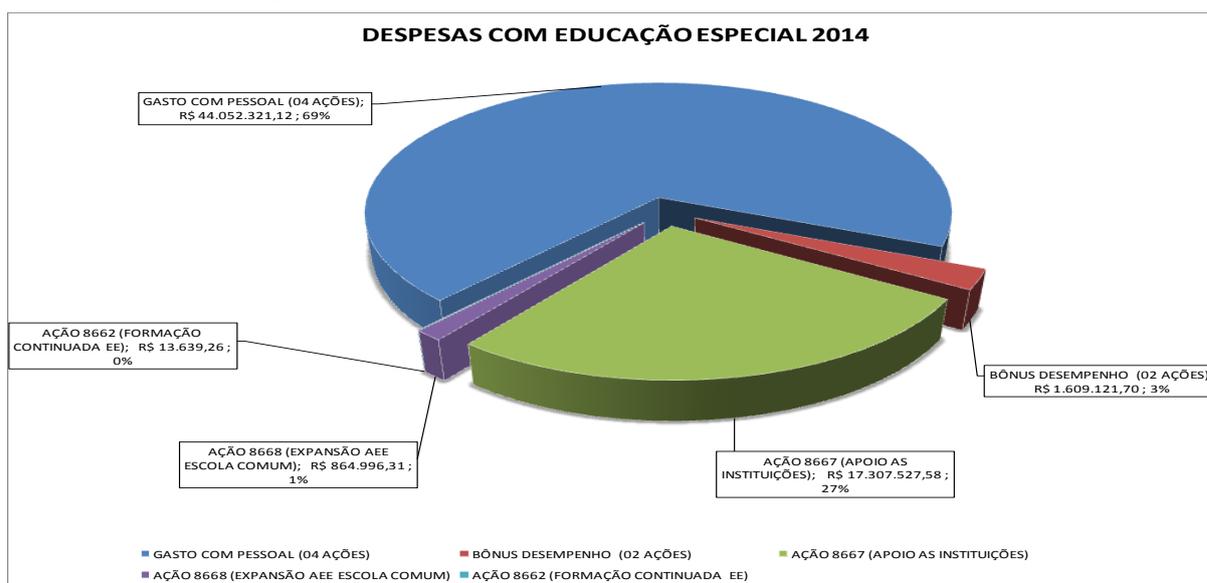
Trabalhando sob essa perspectiva, observamos a pertinência de considerar que o gasto público nas Instituições Especializadas, mesmo sendo inferior ao gasto público nas Escolas Estaduais, apresenta considerável desproporcionalidade, apesar de parecer ser razoável num primeiro momento.

Como vimos anteriormente, no gráfico 1, o número de escolas estaduais com sala de recurso é muito superior ao número de Instituições Especializadas. Assim, as escolas públicas possuem maiores condições para alcançar um número superior de atendimento, caso tenha investimento. Além disso, a escolarização abrange todo o público-alvo da Educação Especial e prevê a permanência do aluno durante todo período semanal (25 horas) e ainda, garante o AEE no contraturno. Já nas Instituições Especializadas, o gasto se refere apenas ao atendimento de 2 a 3 vezes na semana, no contraturno das escolas regulares, totalizando 05 horas semanais.

Nesse contexto, os dados nos permitem afirmar que o valor gasto por aluno ano nas escolas estaduais ainda é insuficiente frente a complexa e diversa realidade das escolas estaduais do estado do Espírito Santo. Cabe salientar, que no período pesquisado o ano de 2015 foi o que registrou maior investimento na Educação Especial. Entretanto, representou apenas 3% do total dos gastos executados da Educação, mesmo considerando os gastos com as Instituições Especializadas. Nesse caminho, com novas pesquisas e com novos elementos para debate, talvez consigamos até dizer que às Instituições Especializadas também carecem de mais recursos, caso estejam contribuindo para a universalidade do direito à Educação.

Respeitando os limites dessa pesquisa, podemos afirmar que recursos consideráveis, que deveriam ser destinados à escola pública, estão sendo direcionados às Instituições Especializadas. O gráfico 10, a seguir, facilita a visualização desse cenário.

Gráfico 10 - Direção do gasto com a Educação Especial



Fonte: Portal da Transparência.  
 Valores deflacionados pelo IPCA  
 Elaboração própria

O gráfico 10 mostra que o pagamento do AEE nas Instituições Especializadas correspondeu a 27% das despesas orçamentária da Educação Especial, ou seja, mais de 1/4 da despesa total. Mostra ainda, que apenas 1% foi gasto na expansão do AEE nas escolas públicas estaduais e o investimento em formação continuada para os professores da Educação Especial não atingiu nem a 1%. Percebemos, desse modo, que a maior despesa corresponde a pagamento dos professores e cuidadores que atuam nas escolas estaduais, representando 69% do gasto total da Educação Especial. Cabe ressaltar que ao considerarmos o entendimento de Di Pietro (2015) e da SECONT, que não ocorreu compra de serviços, mas sim, terceirização de mão de obra especializada, e o gasto com pessoal subiu para 98% da despesa da Educação Especial.

Diante dos poucos recursos para o apoio à escolarização dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no ensino comum e para formação continuada dos professores da Educação Especial, nos pusemos a indagar: Como está o ensino das pessoas com deficiência nas escolas estaduais? Será que só a contratação de profissionais basta para um ensino de qualidade?

Reforçamos nosso entendimento quando destacamos que o AEE na escola comum favorece o contato direto entre os professores especialistas e os demais do ensino comum. O que conjectura uma melhor possibilidade de conhecimento do processo de escolarização desses

sujeitos. Dessa forma, o contato mais próximo pode ser potencializado com o assessoramento aos colegas, professores e demais profissionais que convivam com o aluno com deficiência.

Entretanto, ao considerarmos exclusivamente o próprio investimento na escola pública, nos parece que os alunos e as famílias das pessoas com deficiência intelectual e transtornos globais do desenvolvimento, terão como “melhor” alternativa o AEE das Instituições Especializadas. Dizemos isso, não como uma pré-condição, mas pela direção que aponta a política. Todavia, cabe ressaltar que não podemos perder de vista os princípios basilares da universalização, padrão de qualidade e igualdade que sustentam a ideia de um sistema educacional inclusivo. Essa perspectiva garante às pessoas com deficiência o direito a uma educação que proporcione o alcance máximo do desenvolvimento dos seus possíveis talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais conforme suas características, interesses e necessidades de aprendizagem (BRASIL, 2015). Assim, entendemos que um sistema educacional inclusivo deve perpassar todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, na busca pelo aprendizado ao longo de toda a vida. Dessa forma, orçamento público que escoo para esferas não estatais precisa ser problematizado e tencionado constantemente.

Por fim, reiteramos, que uma política pública sem investimento, não é política pública. A nosso ver, constitui-se no máximo, num emaranhado de ações pontuais, individuais e localizadas que se iniciam e terminam como um desfazer de um meteorito ao adentrar na atmosfera terrestre, não garantindo assim, a universalização dos direitos e nem o pleno desenvolvimento do educando.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o percurso da pesquisa nos preocupamos em captar a rede de entrelaçamentos sociais implicados no orçamento da Educação Especial, mais especificamente no resultado das despesas. Entendemos que o resultado orçamentário expressou a interdependência vivida entre grupos e pessoas conforme dinâmica social em curso. Desse modo, ao estudarmos os aspectos da sociodinâmica que deram legitimidade a contratação dos serviços educacionais das Instituições Especializadas pela Administração Pública capixaba, observamos que a expansão do AEE, pela via não estatal, ultrapassa a racionalidade legal e administrativa. Em outros termos, 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.

Cabe ressaltar, que os debates estrategicamente coordenados pelas federações das Instituições Especializadas, principalmente na ALES, foram fundamentais para que o Governo do estado do Espírito Santo mantivesse a opção de expandir a oferta do AEE, por meio da compra dos serviços educacionais das Instituições Especializadas. Nessa nova forma de financiamento, ao terceirizar suas atribuições, o Estado eximiu-se, mesmo que parcialmente, do seu dever primeiro de ofertar a todos e todas uma educação pública e de qualidade.

Embora, a rede estadual de ensino do estado do Espírito Santo se apoie nas diretrizes nacionais, a relação de interdependência entre a Administração Pública e as Instituições Especializadas se apresenta mais tênue na materialização da política e as contradições ficam mais explícitas, quando o foco é o resultado das despesas executadas. Nesse aspecto, ao conhecermos um pouco melhor a estrutura orçamentária da Educação Especial no Espírito Santo, ficou evidente para nós que a Administração Pública aposta preferencialmente na expansão da oferta do AEE pela via da terceirização. Entendemos, portanto, que há grande interesse estatal na manutenção dos espaços filantrópicos.

O arranjo instituído aponta para o redimensionamento da responsabilidade estatal. Ou melhor, ao terceirizar os serviços do AEE, dando mais autonomia às Instituições Especializadas para a execução e a contratação de seus profissionais, o estado do Espírito Santo passou a gerenciar uma demanda específica e com isso reduziu despesas. Percebe-se, que os laços ficaram mais

fluidos, uma vez que o estado do Espírito Santo, a partir de então, passou a se preocupar mais com a entrega do "produto" do que como ele é "produzido". Constatamos também, que a passagem da forma de convênio para contrato deu maior transparência às despesas com a Educação Especial. Do ponto de vista orçamentário, os dados com a compra de serviço do AEE foram concentrados em uma ação específica, desagregando assim, as despesas públicas dos gastos com as Instituições Especializadas. Esse movimento demonstra a maneira como o Estado vem conduzindo a política pública em curso. Dessa forma, também nos mostra a importância de saber e de tencionar o *como, o quanto e a forma* que as despesas orçamentárias são executadas, para assim termos uma melhor visão se os princípios que sustentam a política pública estão sendo perseguidos.

Acreditamos que o valor definido para o AEE, nas Instituições Especializadas, pode ser um forte limitador do investimento público diretamente nas escolas públicas estaduais. Haja vista a possibilidade do custo aluno, servir de justificativa para a contenção de despesas nas escolas estaduais. Preocupa-nos o fato de as distintas realidades em que se encontram às escolas estaduais deixarem de ser consideradas. Nesse sentido, percebemos o orçamento público como importante dispositivo para a garantia do direito à escolarização.

Percebemos que o apoio dado pelo estado do Espírito Santo para custear o AEE dos alunos das redes municipais nas Instituições Especializadas, pode ser considerado como uma boa iniciativa. Entretanto, não acreditamos que esse custeamento de despesas, gere economia suficiente para expansão dos serviços municipais. Além disso, cabe salientar, que esses recursos deixaram de ser investidos na própria rede estadual de ensino. A nosso ver, é preciso pensar na colaboração direta entre os entes federados. Ou seja, uma articulação do AEE entre as redes municipais e estaduais de forma a garantir a continuidade dos serviços prestados, troca de experiências, divisão de despesas e a qualificação dos serviços públicos. Como bem salienta Araujo (2013, p.799), a falta de uma lei complementar que regule o regime de cooperação nos três níveis (União, Estado e Municípios); tem provocado um vazio político e jurídico que "[...] tem tornado o debate sobre a configuração de um sistema nacional de educação (SNE) algo cada vez mais complexo, instável, movediço e nebuloso".

Inspirados nos pressupostos da sociologia figuracional, observamos também, que a política pública, assim como toda a sociedade, caminha conforme uma ordem *sui generis* que institui uma direção a qual não foi precisamente planejada por nenhum dos indivíduos isolados e nem

mesmo pelo conjunto dos indivíduos. Em outras palavras, podemos dizer que há uma rede que liga o eu, tu, nós, vós e eles, marcada por ambivalências. Logo, não entendemos as Instituições Especializadas separadas da rede pública de ensino. Visto que nesse sentido, é necessário entender que no jogo social não há adversários. Há implicações, consensos e desacordos, ou seja, há apenas jogadores.

Através da pesquisa apresentada, conseguimos entender algumas capilaridades deixadas no resultado das despesas orçamentárias, gerado pela movimentação do entrelaçamento social, disparado pela mudança de apoio as Instituições Especializadas. A pesquisa também revelou que o lançamento de todos os gastos com as Instituições Especializadas em uma ação específica, contribuiu para o controle social e permitiu o cálculo do gasto aluno ano do AEE nas instituições, bem como na escola comum. Desse modo, compreendemos que o gasto aluno ano da rede estadual foi insuficiente para garantir a qualidade educacional. Uma vez que a rede pública tem como ponto central a garantia do direito à aprendizagem dos alunos público-alvo da Educação Especial e não somente no AEE. Devido a isso, a complexidade de acompanhamento educacional e a compreensão dos mais diversos processos de aprendizagem das pessoas com deficiência, a nosso ver, já seriam argumentos suficientes para maiores investimentos.

Identificamos que a despesa da Educação Especial destina-se majoritariamente ao pagamento de pessoal, seja com a terceirização de mão de obra das Instituições Especializadas ou com os profissionais da Educação Especial que atuam na própria rede estadual de ensino. Juntos esses gastos atingem a marca de 97% da despesa da Educação Especial. Assim, os dados confirmaram que o investimento em formação continuada e no desenvolvimento da Educação Especial, nas escolas estaduais, ficou prejudicado. Ou seja, ocorreu uma queda significativa no investimento para a ampliação do AEE nas escolas públicas, passando de 575 mil reais em 2012 para pouco mais de 109 mil em 2015. Esse fato se agrava ao considerarmos que houve o aumento de 39% das matrículas na rede estadual de 2012 para 2015.

Em relação à formação continuada, não deixou de nos impressionar, o fato de ter sido registrado o gasto de apenas 13 mil reais durante o período pesquisado (2012-2015). Longe de lançarmos mão de um *argumentum ad terrorem*, cabe salientar que há indícios que esse cenário continuará nos próximos anos. Por outro lado, ao olharmos para a despesa total da Educação Especial, verificamos que o maior percentual de investimento na área durante o

período pesquisado foi em 2015, atingindo a marca de 03% do total dos recursos da Educação em geral. Já em relação ao FUNDEB, maior fonte orçamentária da Educação Especial, os gastos anuais na subfunção Educação Especial não ultrapassaram a 06% do fundo. Essas marcas confirmaram que o valor destinado a Educação Especial é muito abaixo do custo real e reforça o risco da inclusão escolar vir a ser sistematicamente desestimulada (PINTO, 2016). Nessa perspectiva, consideramos alarmante o pouco investimento na rede pública, principalmente se compararmos com o gasto de 17 milhões de reais em 2015 com as Instituições Especializadas. Isso quer dizer que, mais de 1/4 das despesas da Educação Especial foram com as Instituições Especializadas. Dado a natureza da investigação, os dados não nos permitiram analisar questão de eficiência ou qualidade; contudo, percebemos que reiteradamente, a escola pública vem perdendo investimento (PINTO, 2016).

Os resultados mostraram que a mudança do financiamento, de convênio para contrato, proporcionou maior autonomia para as Instituições Especializadas, esgarçando um dos possíveis "elos" de interdependência, ou seja, a autonomia para conduzir todo o processo de seleção de seus profissionais e a possibilidade de colocar em prática o AEE da maneira que acreditam. Nesse processo é possível que, paulatinamente, as Instituições Especializadas venham a ser reconhecidas como peça fundamental (obrigatória) no processo educacional dos alunos com deficiência. Nesse rumo, ainda que elas atendam alguma diretriz pré-estabelecida, dificilmente o estado do Espírito Santo conseguirá interferir mais detidamente no trabalho pedagógico realizado. Por conseguinte, parece que retomaremos em breve ao debate sobre quais alunos têm a "possibilidade" de frequentar a escola pública comum, correndo assim o risco do esvaziamento do direito à educação.

Ao detalharmos as despesas verificamos que é possível colocar em discussão uma política pública que busque a materialização do direito à aprendizagem e não somente a ampliação de vagas. Entendemos, assim como Souza, Gouveia e Scheneider (2011, p.118), que os "[...] recursos financeiros não alteram de forma automática e imediata os resultados escolares". E, da mesma forma, concordamos com Pinto e Souza (2014, p.07) quando destacam que

[...] às visões de certos economistas de viés gerencialistas que tentam provar que o problema da educação no Brasil não é falta de recursos, mas sua má utilização. Curiosamente, os mesmos economistas que defendem esse argumento não se constroem em matricular seus filhos em escolas privadas cujas mensalidades correspondem a mais de cinco vezes o que se gasta com o aluno da rede pública de ensino.

Nesse ponto de vista, talvez estejamos diante de uma excelente oportunidade de problematizar o custo aluno da Educação Especial na escola pública, uma vez que o estado do Espírito Santo se dispôs a mensurar o custo aluno do AEE, a fim de apoiar financeiramente às Instituições Especializadas. Dessa forma, quem sabe possamos superar as medidas adotadas exclusivamente para receber a demanda e avançamos para o debate sobre o custo necessário para garantir a aprendizagem.

A justificativa adotada pela Administração Pública do estado do Espírito Santo de ampliar a oferta do AEE e colocar em curso a contratação das Instituições Especializadas, em nossa perspectiva, revela a face de um Estado gerencialista que se detém a administrar desigualdades e a ofertar o mínimo existencial. Nesse sentido, acreditamos que nossa pesquisa despertará o interesse pela apropriação da linguagem orçamentária e contribuirá com a problematização dos gastos com a Educação Especial. Sendo assim, mais vezes exigirão a prioridade do investimento dos recursos públicos na escola pública.

Esclarecemos que apresentamos um olhar sobre as despesas públicas da Educação Especial, entretanto, há outros possíveis. Nossa expectativa consiste na provocação de inquietações que esta pesquisa pode disparar. Aguardamos que a partir dela surjam outras pesquisas que possam contribuir para desvelar o investimento mínimo para a garantia da escolarização dos alunos público-alvo da Educação Especial. Urge, no entanto, que as garantias financeiras estejam atreladas conforme o lugar que ocupa a escola pública na garantia e expansão de direitos.

Por fim, a perspectiva elisiana nos força a sublinhar que a movimentação da configuração provocada com a terceirização do AEE, pode ocasionar a contestação da centralidade assumida pelas Instituições Especializadas na oferta de serviços educacionais. A concepção sociológica figuracional nos deixa potentes diante da realidade social. Embora muitas vezes nos pareça que a história acabou, a imprevisibilidade que marca a imanência das figurações sociais nos coloca no fluxo das mudanças. Por isso, vale à pena finalizar esse relatório de pesquisa com o anúncio elisiano que nos convoca a luta e não ao luto:

Dizemos «o vento sopra» como se o vento fosse realmente algo em descanso que num dado momento começa a mover-se e a soprar. Falamos como se o vento se pudesse separar do seu «sopro», como se pudesse haver um vento que não soprasse. (ELIAS, 2005, p.122).

O jogo social continua!

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. Indicações e Reflexões sobre as Relações entre Esferas Públicas e Privadas para a Oferta Educacional no Brasil. **Políticas Educativas**, v. 3, p. 48-64, 2009.

AMUNES. **Definida a forma de repasses para APAE's e Pestalozzis**. Vitória, 02 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://www.amunes.org.br/index.php?pg=noticias&codigo=368> Acesso em: 03 de fev. 2014.

ARAUJO, G. **Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração**. Educação & Sociedade (Impresso), v. 34, p. 787-802, 2013.

ARRUDA, A, L, B.; NÓBREGA, C, L. Planejamento educacional e a “modernização” da gestão educacional em Pernambuco: alguns apontamentos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 29, n. 3, 2013.

BAPTISTA, C. R. Ação pedagógica e Educação Especial: a sala de recursos como prioridade na oferta de serviços especializados. *Rev. bras. educ. espec*, v. 17, n. spe1, p. 59-76, 2011.

\_\_\_\_\_. Tornar-se: trajetórias de alunos e formação de professores. In: VICTOR, Sonia Lopes; DRAGO, Rogério; PANTALEÃO, Edson. (Org.). **Educação Especial no Cenário Educacional Brasileiro**. 1 ed.São Carlos: Pedro e João Editores, 2013.

BAPTISTA, C.R.; SILVA JUNIOR, E. M. Escolas especiais: trajetórias sentidos e perspectivas na vida de alunos com deficiência. IN. MENDES, ALMEIDA. **Educação Especial Inclusiva: Legados Históricos e Perspectivas Futuras**. São Carlos: M e M, 2015. p.111-126.

BORGES, C, S. PEREIRA, K, A. e SOBRINHO, R. C. **Política de atendimento praticado nas Instituições Especializadas no estado do Espírito Santo: um olhar sobre os convênios e acordos firmados entre o poder público e as Instituições Especializadas**. In .Anais do II Seminário Nacional de Educação Especial/ XIII Seminário Capixaba de Educação Inclusiva - A Educação Especial no cenário educacional brasileiro: indícios, registros e práticas de inclusão Vitória: UFES, 2012

BOROWSKY, F. **O público e o privado na Educação Especial brasileira: primeiros apontamentos**. In: XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2013, Recife. Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social. Timbaúva: Espaço Livre, 2013.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009.

BRASIL. **Lei nº 4.320**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, Diário Oficial da União, 17 de março de 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 20 dez. 1961.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9394/1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Senado Federal, 20 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br) Acesso em em 4 ago.2015.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001.** Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. Disponível em: <https://www.portalsf.planejamento.gov.br/MTOSOF/ComponentePortariaInterministerialSOF-STN-no163-04052001.pdf>. Acesso em: 12 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-1266).** Ação proposta pela CONFENEN: declara a inconstitucionalidade da Lei n.º 6.586/94 do Estado da Bahia, que estabelecia a adoção de material escolar e de livros didáticos pelos estabelecimentos de particulares de ensino pré-escolar. Ação indeferida. Cabe às instituições particulares acatar rigorosamente as normas imposta pelo Estado. Ministro Relator Eros Grau. Sessão de julgamento 06 de abril de 2005. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Acesso em jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário RE 201819/RJ - Exclusão de sócio sem garantia da ampla defesa e do contraditório. Eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas.** Relatora originária ministra Ellen Gracie. Relator para acórdão ministro Gilmar Mendes. Sessão de julgamento 11.10.2005. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) . Acesso em jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso em: 19 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm). Acesso em 20 de maio de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 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.

Brasília, 2007a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm). Acesso em: 28 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva**. Brasília: MEC/SEESP, 2008.

\_\_\_\_\_. **Manual de Orientação do FUNDEB**. Brasília: Coordenação-Geral de Operacionalização do FUNDEB e de Acompanhamento e Distribuição do Salário-Educação, 2008.

\_\_\_\_\_. **Resolução CNE/CEB, nº 4 de 02 de outubro de 2009**. CNE e Câmara de Educação Básica. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne>>. Acesso em: 10 dez 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.611/2011**. Dispõe sobre a Educação Especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Brasília, DF, 17 de novembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2012 (SEB/SECADI/FNDE)**. Nota técnica sobre metodologia de filtragem dos dados de matrículas do censo escolar para o Fundeb - 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>>. Acesso em: 12 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Nota técnica nº 055 de 10 de maio de 2013 (MEC / SECADI / DPEE)**. Orientação à atuação dos Centros de AEE, na perspectiva da educação inclusiva. Disponível em:

<http://www.ppd.mppr.mp.br/arquivos/File/NOTATECNICAN055CentrosdeAEE.pdf>. Acesso em 28 de jun. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2013 (SEB/SECADI/FNDE)**. Nota técnica sobre metodologia de filtragem dos dados de matrículas do censo escolar para o Fundeb - 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>>. Acesso em: 12 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Senado federal. Ata da 37ª reunião, extraordinária, da comissão permanente de direitos humanos e legislação participativa, da 3ª sessão legislativa ordinária da 54ª legislatura. **Audiência Pública: Violação dos direitos das APAEs – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais no Brasil e a Escola Bilíngue para Deficientes Auditivos**. Realizada no dia 15 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www19.senado.gov.br/sdleg-etter/public/getDocument?docverid=bf6e3413-55f3-47ea-b253-bff204dd0593;1.0> Acesso em maio de 2015.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2014 (SEB/SECADI/FNDE)**. Nota técnica sobre metodologia de filtragem dos dados de matrículas do censo escolar para o Fundeb - 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>>. Acesso em: 12 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n. 13.005, de 25 Junho de 2014**. Plano Nacional de Educação (2014- 2024). Brasília, DF, Diário Oficial da União, 26 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7916/14**. Dispõe sobre a contratação de APAES e PESTALOZZIS, entidades sem fins lucrativos, como prestadoras de serviços do Poder Público, com especialização em Educação Especial e dá outras providências. Brasília. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=622038>. Acesso em 10 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2015 (SEB/SECADI/FNDE)**. Nota técnica sobre metodologia de filtragem dos dados de matrículas do censo escolar para o Fundeb - 2015. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>>. Acesso em: 12 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 13.146 de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5357)**. Proposta pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN, em face do § 1º do artigo 28 e artigo 30, caput, da Lei 13.146/2015, a qual institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Propunha a inconstitucionalidade da obrigatoriedade das escolas privadas promoverem a inserção de pessoas com deficiência no ensino regular e prover as medidas de adaptação necessárias. Julgado, por maioria, improcedente. Sessão realizada em 09 de jun 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual técnico de orçamento (MTO)**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Orçamento Federal, 2016.

BULOS, U. L. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CHARLOT, B.. **A pesquisa educacional entre conhecimentos, políticas e práticas: especificidades e desafios de uma área de saber**. Revista Brasileira de Educação, v. 11, n. 31, p. 7-18, 2006.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2014.p.295-315.

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

DAVIES, N. Controle estatal ou social das verbas públicas da educação?. In: PINTO. J. M; SOUZA, S. A (Org). **Para onde vai o Dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2014.

DAVIES, N. Levantamento bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2014. **Educação em Revista**, v. 15, n. 01, 2015.

DE CARVALHO, J, P, F. A origem do Manifesto dos Educadores Mais Uma Vez Convocados, de 1959, na correspondência de alguns de seus signatários. In: **V Congresso Brasileiro de História da Educação. Aracaju-SE: Unit/UFS. 2008. p. 1-15.**

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

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

ELIAS, N. **O processo civilizador. Volume II: Formação do Estado e Civilização.** Tradução de Ruy Jugman. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

\_\_\_\_\_. **A Sociedade dos Indivíduos.** Rio de Janeiro: Zahar, 1994.

\_\_\_\_\_. **Introdução à sociologia.** Edições 70, 2005.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar 115 de 13 de janeiro de 1998.** Institui o Estatuto do Magistério Público Estadual e da outras providências. Diário Oficial do Espírito Santo, Vitória, 14 jan. 1998.

\_\_\_\_\_. **RESOLUÇÃO CEE/ES Nº. 2.152/2010.** Dispõe sobre a Educação Especial no Sistema Estadual de Ensino do Estado do Espírito Santo. Vitória - ES. *Diário oficial* de 26 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes da Educação Especial na Educação Básica e Profissional para a rede estadual de ensino do Espírito Santo.** Espírito Santo: Secretaria de Estado da Educação, Vitória, 2011.

\_\_\_\_\_. **LEI nº 9.768, de 26 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre a definição das Microrregiões e Macrorregiões de Planejamento no Estado do Espírito Santo. Vitória - ES. *Diário oficial* de 28 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.782, de 03 de janeiro de 2012.** Lei Orçamentária Anual. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2012. Vitória-Es. Diário oficial de 04 de jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **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, 4 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre a Execução Programática do Orçamento do Estado: Exercício 2012.** Espírito Santo: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Complementar nº 08/2013.** Cria o cargo e a respectiva carreira de Cuidador e autoriza o Poder Executivo a realizar contratação temporária para atender necessidades emergenciais, no âmbito da educação básica pública estadual e das instituições filantrópicas sem fins lucrativos. Vitória - ES. *Diário do legislativo.* 20 de fevereiro de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 672 de 28 de fevereiro de 2013.** Cria o cargo e a respectiva carreira de Cuidador e autoriza o Poder Executivo a realizar contratação temporária para atender às necessidades emergenciais no âmbito da educação básica pública estadual e das instituições filantrópicas sem fins lucrativos. Vitória - ES. *Diário oficial* de 01 de março de 2013.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES). Sessão solene em Homenagem da Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla (2013). **Diário do Poder Legislativo.** Vitória: 05 de setembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo (ALES). Lançamento da frente parlamentar em defesa das pessoas com deficiência. **Jornal Panorama em 17 de outubro de 2013.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VErWQ4iCo5I>. Acesso em 05 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. **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. Vitória-Es. *Diário oficial* de 16 de jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório técnico de análise e avaliação dos procedimentos relativos aos pontos de controle do anexo 11 - In TCEES Nº 28, DE 26/11/2013.** Espírito Santo: Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT, 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto estadual nº 3.436-R, De 20 de novembro de 2013.** Altera o Anexo V do Decreto nº 1173-R, de 27 de junho de 2003. *Diário Oficial do Espírito Santo*, Vitória, 21 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Manual de Dados Abertos (WebService) do Portal da Transparência do ES.** Espírito Santo: Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT, dez/2013.

\_\_\_\_\_. **Resolução CEE/ES Nº 3.777, de 13 de maio de 2014.** Fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. Espírito Santo, 2014. Disponível em: . Acesso em: 21 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. *Diário Oficial do Espírito Santo (DIOES)*. **Educação: Atendimento Especializado beneficia 352 escolas no ES.** Vitória, ES, 08 de dezembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre a Execução Programática do Orçamento do Estado: Exercício 2013.** Espírito Santo: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.164 de 03 janeiro de 2014.** Lei Orçamentária Anual. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2014. Vitória-Es. *Diário oficial* de 06 de jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **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. Vitória-ES, 2014 Disponível em [www.apaes.org.br/anexo.phtml/4024](http://www.apaes.org.br/anexo.phtml/4024). Acesso em 25 fev 2014.

\_\_\_\_\_. **Manual do professor**. Espírito Santo: Secretaria de Estado da Educação (SEDU), 2014.

\_\_\_\_\_. Síntese dos indicadores sociais do Espírito Santo. **Instituto Jones Santos Neves (IJSN)**, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.347, de 08 de Fevereiro de 2015**. Lei Orçamentária Anual. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2015. Vitória-Es. Diário oficial de 09 de fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 3755-R**. Estabelece diretrizes e providências para contenção de gastos do Poder Executivo Estadual no exercício de 2015 e dá outras providências. Vitória - ES. *Diário oficial* de 05 de janeiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre a Execução Programática do Orçamento do Estado: Exercício 2014**. Espírito Santo: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório sobre a Execução Programática do Orçamento do Estado: Exercício 2015**. Espírito Santo: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual Técnico de Orçamento 2015 do Governo do Estado do Espírito Santo (MTO-ES): Aspectos teóricos da elaboração da peça orçamentária**. Espírito Santo: Secretaria de Economia e Planejamento, 2015.

FAGNANI, E. Avaliação do Ponto de Vista do Gasto e Financiamento das Políticas Sociais. In: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas: uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998. p. 117-130

FERRARO, A. R. **Neoliberalismo e políticas sociais: a naturalização da exclusão**. Estudos Teológicos, São Leopoldo, RS , v. 45, n. 1, p. 99-117, 2005

FLORES, M, M, L. **Capitalismo, Salas de Recursos Multifuncionais e Inclusão Escolar**. In. Anais. III Encontro da associação brasileira de pesquisadores em Educação Especial. Londrina de 05 a 07 novembro de 2013.

FRANÇA, M, G. **Financiamento da Educação Especial: complexas tramas, permanentes contradições e novos desafios**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da Educação Especial: entre complexas tramas e permanentes contradições**. In: 37<sup>a</sup> Reunião Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. ANPED, Florianópolis, Santa Catarina, 2015.

FEAPAES. **Superintendente da Federação visita Apaes e constata que AEE funciona com sucesso**. Vitória, 15 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.apaes.org.br/noticia.phtml/63268> Acesso em 20 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Negociação com a Sedu: Apaes e Pestalozzis do Estado podem parar rodovias e avenidas.** Vitória, 18 de outubro de 2013. Disponível em: <http://www.apaes.org.br/noticia.phtml/55555> Acesso em 20 out. 2013.

GARCIA, F. A. **A relatividade da distinção atividade-fim e atividade-meio na terceirização aplicada à Administração Pública.** Revista Eletrônica de Direito do Estado, v. 24, 2010.

GLAT, R.; BLANCO, L. M. V; REDIG. A. O papel das Instituições Filantrópicas Especializadas na Educação Especial Brasileira: novas Demandas e Desafios. In: MENDES, E. G.; ALMEIDA, M. A. (Orgs.) **Educação Especial inclusiva: legados históricos e perspectivas futuras.** São Carlos: Marquezine & Manzini, ABPEE, 2015. p. 99-110.

GOUVEIA, A, B; SOUZA, A, R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, 2015

GUILHERME, M; SALVADOR, E. O financiamento público da política educacional no Distrito Federal no período de 2007-2010. In: YANNOULAS, Silvia Cristina. (Org.). **Política educacional e pobreza: múltiplas abordagens para uma relação multi-determinada.** Brasília: Liber Livros, 2013, v. 1, p. 128-145.

GRAU, E. Constituição e reforma universitária. **Folha de São Paulo, São Paulo**, v. 23, p. 3, 2005. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/ErosGrau/ArtigosJornais/784171.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2016.

HÖFLING, E. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

JANUZZI, G. M. Marcas da Educação Especial na História. In: MENDES, E. G.; ALMEIDA, M. A. (Orgs.) **Educação Especial inclusiva: legados históricos e perspectivas futuras.** São Carlos: Marquezine & Manzini, ABPEE, 2015. p. 27-31.

LÜDKE, M; ANDRÉ, M, E, D, A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, E, M; VERNICK, M, G, L, P. Reflexões sobre a política de Educação Especial nacional e no estado do Paraná. **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 24, n. 2, p. 49-67, 2013.

MAGALHÃES, R. C. B. P. O professor de Educação Especial: elementos para problematizar e discutir sua formação. In: VICTOR, Sonia Lopes; DRAGO, Rogério; PANTALEÃO, Edson. (Org.). **Educação Especial no Cenário Educacional Brasileiro.** 1 ed. São Carlos: Pedro e João Editores, 2013.

MANIFESTO DOS EDUCADORES. Manifesto dos educadores: mais uma vez convocados. (Janeiro de 1959). **Revista HISTEDBR On-line. Campinas, no. Especial**, p. 205-220, 2006.

MAZZOTTA, M. J. S. **Educação Especial no Brasil: história e políticas públicas**. 6. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MICHELS, M. H.; GARCIA, R. M. C. Sistema educacional inclusivo: conceito e implicações na política educacional brasileira. **Cadernos Cedes**, p. 157-173, 2014.

MONLEVADE, J. A. Construção da complexidades do financiamento da educação pública no Brasil. In: PINTO, J. M.; SOUZA, S. A (Org). **Para onde vai o Dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2014. p.11-20

MORAES, V A. V. **Publicização/privatização da Educação Especial no Paraná - Gestão Requião (2003-2010)**. In: VII Encontro da Associação Brasileira de Pesquisadores em Educação Especial, 2011, Londrina. Inclusão: pesquisa e ensino, 2011.

MULLER, P; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Rio Grande do Sul: Educat, 2002.

NÓVOA, A. et al. Pesquisa em educação como processo dinâmico, aberto e imaginativo: uma entrevista com António Nóvoa. **Educação & Realidade**, v. 36, n. 2, 2011.

NUNES, I. M.; SILVA, R. G. S. Atuação dos profissionais da educação e das áreas clínica, terapêutica e social que prestam serviços nas Instituições Especializadas. In: JESUS, D. M. (Org.). **Gestão da Educação Especial: Pesquisa, política e formação**. 1ed. Curitiba: Appris, 2012, v. 01, p. 55-65.

OLIVEIRA, F. **Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira**. São Paulo: Hucitec, 2009.

OSÓRIO. A. C. N. Diálogos em Michel Foucault: a Produção Científica na Educação Especial. In: MENDES, E. G.; ALMEIDA, M. A. (Orgs.) **Educação Especial inclusiva: legados históricos e perspectivas futuras**. São Carlos: Marquezine & Manzini, ABPEE, 2015. p. 33-54.

PARANÁ. **Resolução nº 3.600 de 18 de agosto** de 2011. Secretaria de Estado da Educação do Paraná, 2011. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/diaadia/diadia/arquivo/File/downloads/resolucao36002011.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº. 126/10**. Propõe a criação do Programa de Apoio às Instituições Filantrópicas que oferecem, exclusivamente, Educação Básica na modalidade Educação Especial em Escolas ou Centros de Atendimento Educacional Especializado. ALEP: Curitiba, 2010.

PEREIRA, C, D. **Política de convênio na oferta de serviços de Educação Especial no município de Braço do Norte – SC**. In: IX Seminário ANPED SUL, Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, 2012.

PEREIRA, S, T. PINTO, J, M, R; **Uma análise das fontes de receita, dos gastos e do padrão de atendimento de uma instituição de educação infantil filantrópica na cidade de**

**Ribeirão Preto**, Fineduca, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 1-10, 2011. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 25 set. 2015.

PERONI, V. M. V. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. **EccoS Revista Científica**, v. 8, n. 1, p. 111-132, 2006.

PERONI, V. M. V, BITTENCOURT, J. M. V. F. **Aspectos das parcerias público/privadas na gestão da educação básica no Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra: implicações para a democracia**. In, Anais. 6º Encontro Internacional da Sociedade Brasileira de Educação Comparada, 2014.

PINTO, J. M; SOUZA, S. A (Org). **Para onde vai o Dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2014.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

\_\_\_\_\_. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. In: PINTO, J. M; SOUZA, S. A (Org). **Para onde vai o Dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2014. p.147-167.

\_\_\_\_\_. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **EDUCAÇÃO & SOCIEDADE**, v. 37, n. 134, 2016.

PLETSCH, M, D. Educação Especial e inclusão escolar: uma radiografia do atendimento educacional especializado nas redes de ensino da Baixada Fluminense/RJ. **Revista Ciências Humanas e Sociais**, 2012.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

SALVADOR, E; TEIXEIRA, S, O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, 2014.

SÁ, M, G.; BORGES, C. S.; PEREIRA, K. A os convênios e acordos firmados entre o poder público estadual e as Instituições Especializadas. In: JESUS, D. M. (Org.). **Gestão da Educação Especial: Pesquisa, política e formação**. 1ed. Curitiba: Appris, 2012, v. 01, p. 67-81.

SENA, P. A legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

SOBRINHO, J. A; Gomes, C. A. **Educação Especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas**. Secretaria de Educação Especial. Brasília: MEC/SEESP/UNESCO, 1996.

SOBRINHO, R; PANTELEÃO, E; SÁ, M, G. O Plano Nacional de Educação e a Educação Especial. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 160, p. 504-525, 2016.

SOTO et al. **Financiamento da Educação Especial no Brasil na arena do público e do privado**. Poiésis, Tubarão, v. 6, n. 10, p. 359-376, jul./dez. 2012.

SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa; SCHENEIDER, Gabriela. Índice de condições de qualidade educacional: metodologia e indícios. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 22, n. 48, p. 115-135, 2011.

SOBRINHO, R. C.; SA, M. G; PANTALEÃO, E. O plano nacional de educação e a Educação Especial. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 160, p. 504-525, 2016.

TEIXEIRA, A. L. O financiamento público da Educação Especial em Goiás – 2010 a 2011. 2015. **Dissertação (Mestrado em Educação)** - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Goiás, Catalão-GO, 2015.

WAIZBORT, L. **Elias e Simmel**. In: WAIZBORT, L. Dossiê Norbert Elias. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2001.