

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL: ENTRE COMPLEXAS TRAMAS E PERMANENTES CONTRADIÇÕES

Marileide Gonçalves **França** – USP

Resumo

Este estudo 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. Partimos do pressuposto de que a garantia da educação às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação implica intervenção por parte do Estado no intuito de assegurar os direitos dessa população no que tange ao acesso, à permanência e à qualidade de ensino nos sistemas educacionais brasileiros. Com apoio em Poulantzas (2000), entendemos o Estado como espaço público marcado pela correlação de forças entre classes e grupos que compõem a sociedade e participam dos processos decisórios na formulação de políticas públicas. Para o desenvolvimento do trabalho, foi realizada a pesquisa documental. Concluímos pela impossibilidade de obter valores efetivamente aplicados nessa modalidade de ensino pelo Poder Público municipal, diante da organização da gestão político-financeira das verbas destinadas à educação, que não favorece o acompanhamento e o controle social dos recursos públicos.

Palavras-chave: Estado; Financiamento da educação; Educação especial.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL: ENTRE COMPLEXAS TRAMAS E PERMANENTES CONTRADIÇÕES

INTRODUÇÃO

As políticas de educação especial implementadas pelo Estado brasileiro têm engendrado transformações nos sistemas públicos de ensino, com implicações no lócus de matrícula, na organização escolar e mudanças também no que se refere a sua gestão. O

crescimento do número de matrículas¹ de alunos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação² na rede regular de ensino, em classe comum, e a instituição de políticas públicas para prover suas necessidades específicas têm impulsionado a (re)constituição de planos, programas e projetos políticos educacionais em diferentes âmbitos (seja no internacional, no nacional, no estadual, seja no municipal), na tentativa de atender a todos os alunos no contexto escolar.

Historicamente, quando se investigam as políticas educacionais, entre estas as de educação especial, a discussão predominante na área se restringe aos resultados na prática escolar, pois ainda são incipientes as produções e os debates que abordem as condições de sua implantação, as quais, por sua vez, estão articuladas, em grande medida, às questões do financiamento da educação. De acordo com Candido Alberto Gomes e José Amaral Sobrinho (1996) e com Rosângela Gavioli Prieto (2009, p. 5), “[...] ainda pouco se têm divulgado análises sobre a gestão pública da educação especial em municípios e é particularmente exíguo o conhecimento sobre as formas de financiamento público adotadas para garantir o atendimento especializado”.

Em face dessas observações, a intenção deste estudo foi constituir um olhar de como o financiamento na área da educação especial, no âmbito da educação básica, vai sendo tecido no contexto de uma rede municipal de educação. Partindo da premissa que há um investimento do Estado na oferta e financiamento da educação especial de modo a assegurar o direito à educação e ao atendimento educacional especializado aos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação nos sistemas públicos de ensino. Ao investigarmos o financiamento da educação especial, partimos do pressuposto de que ele está inserido como parte de uma totalidade histórica, isto é, na dinâmica das contradições, mediações e determinações políticas, econômicas e sociais da educação no Brasil. Isso implica, necessariamente, segundo Gaudêncio Frigotto (2011, p. 236), “[...] tomá-lo na relação inseparável entre o estrutural e o conjuntural”, isto é, na articulação entre a formação da estrutura desigual da sociedade brasileira e o contexto

¹ De acordo com os dados do Censo 2013, houve um crescimento significativo no número de matrículas da educação especial nas escolas públicas no período de 2007 a 2013. Em 2007, 62,7% do total de matrículas da educação especial estavam nas escolas públicas e 37,3% nas escolas privadas. Em 2013, esses números alcançaram 78,8% nas públicas e 21,2% nas privadas. Do total de 843.342 matrículas na educação especial, 194.421 estavam nas escolas exclusivamente especializadas e classes especiais (23%) e 648.921 em classe comum (77%).

² O público da educação especial foi redefinida pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

macroeconômico da produção e expansão do capital. Desse modo, tentamos compreender suas nuances, contradições e desafios no jogo das forças sociais que o materializam, ou seja, no campo das políticas públicas no Brasil, que envolve as relações entre o campo da particularidade e sua articulação com uma determinada universalidade, suas continuidades e descontinuidades.

Pesquisas realizadas nas últimas décadas (VIEIRA, 2009; DOURADO, 2007), referentes às políticas públicas de educação, mostram que houve significativas transformações nessa área no Brasil, seja na organização, ou seja na estrutura dos sistemas educacionais, expressas tanto na base legal, produzida a partir do processo de redemocratização do país, como nas diferentes configurações de gestão. Entretanto, a compreensão desses processos não se restringe a aspectos educacionais; articula-se a um contexto mais amplo de transformações econômicas, sociais e políticas. Não podemos desconsiderar que as reformas educacionais brasileiras, nos últimos anos, articulam-se às transformações nos modos de produção, fundamentadas nos princípios da economia capitalista e de implantação de orientações neoliberais. Entretanto, a formulação de políticas públicas não se dá apenas no âmbito do Poder Público; segundo Sofia Lerche Vieira e Maria Gláucia Menezes Albuquerque (2002, p. 26), é “[...] na correlação de forças entre os atores sociais das esferas do Estado – a sociedade política e civil – que se definem as formas de atuação prática, as ações governamentais e, por conseguinte, se trava o jogo das políticas sociais”. Assim, faz-se necessário articular o financiamento direcionado à educação especial com a dinâmica maior da educação e com o contexto social em que é produzido. Nesse sentido, não há como dissociá-lo de uma análise política e econômica, tendo em vista que os recursos aplicados em educação trazem implicações para os diferentes sistemas educacionais e tendem a reverberar na sociedade como um todo, na medida em que possibilitam a ampliação das oportunidades educacionais à população, a partir de políticas de acesso, permanência e qualidade no processo de escolarização.

Dessa forma, nos questionamos: Como o município de Vitória, capital do estado do Espírito Santo, vem se organizando para garantir o atendimento educacional especializado aos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação? Quanto tem sido despendido em termos de gasto com a educação especial para garantir a oferta dos serviços propostos nesse município? O que isso representa em termos de prioridade e esforço público com essa modalidade de ensino e o que significa em relação às etapas da educação básica e às outras modalidades de ensino? Nessa

perspectiva, tivemos como finalidade investigar/analisar a ação do Poder Público no provimento de recursos financeiros à educação especial na gestão do município de Vitória, estado do Espírito Santo, no contexto de financiamento da educação básica, especificamente nos anos de 2008, 2009 e 2010.

A EDUCAÇÃO ESPECIAL NO CONTEXTO DAS CORRELAÇÕES DE FORÇAS POLÍTICAS E SOCIAIS DO ESTADO BRASILEIRO

Partimos do pressuposto que o Estado se constitui, como um campo estratégico de lutas, de relações e de contradições, como nos propõe Poulantzas (2000), a partir da sua teoria relacional de Estado, pois entendemos que a definição de recursos destinados a essa modalidade de ensino sofre influência das correlações de forças políticas, econômicas e sociais em torno da disputa pelo fundo público, no âmbito do Estado, as quais, por sua vez, interferem na configuração das políticas sociais e têm implicações na consolidação dos direitos de cidadania, entre eles o direito à educação.

Nesse contexto, faz-se necessário compreender a constituição do Estado e das políticas sociais nas suas diferentes configurações históricas, políticas e sociais, articuladas à caracterização do fundo público, como mediador da relação capital-trabalho, no âmbito do arcabouço institucional do Estado. Este último é concebido, de acordo com Poulantzas (2000), como espaço público marcado pela correlação de forças entre classes e grupos sociais que compõem a sociedade e participam dos processos decisórios de formulação de políticas públicas. Esse pressuposto se distancia de uma concepção liberal de Estado, que o concebe como instância autônoma, com poder absoluto em relação às classes sociais, ou de uma concepção instrumentalista de Estado, que o compreende como mero instrumento passivo de uma única classe ou fração de classe. Para o autor, ao contrário dessas abordagens que entendem o Estado como bloco monolítico sem fissuras, cuja política se instaura de qualquer maneira, a despeito das correlações das forças, o Estado constitui um campo estratégico de lutas, relações de poder e contradições sociais, onde se entrecruzam diferentes grupos, num processo de disputa e negociação política, desempenhando um papel decisivo na configuração da ação pública.

Discutir o financiamento da educação como política pública, isto é, como instrumento do Estado capaz de assegurar o direito à educação a uma população historicamente

excluída dos processos de escolarização, implica tanto (re)pensar o papel desempenhado pelo Estado e sua relação com a sociedade, perante as questões sociais, quanto reconhecer a natureza contraditória das políticas sociais que afirmam os direitos sociais, como a educação, e, ao mesmo tempo, limitam a sua efetivação, de acordo com a correlações de forças de diferentes classes e grupos sociais. Assim, não podemos desconsiderar que, no contexto do capitalismo, o Estado pode se distanciar mais ou menos da execução das políticas sociais com vista a atender aos interesses do capital. Entretanto, contraditoriamente, é no interior desse mesmo Estado que as correlações de forças se constituem e que podem promover movimentos de lutas que explicitem reivindicações e alcancem resultados positivos no atendimento às necessidades da população. Dessa maneira, as lutas populares permeiam a estrutura do Estado com suas relações de produção, sua organização hierárquico-burocrática e sua divisão social de trabalho. Assim, as políticas públicas são resultantes das contradições de classes inseridas na estrutura do Estado (POULANTZAS, 2000), isto é, de relações de forças e resistências que fazem dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o reconhecimento do direito à educação ao público da educação especial, estabelecida na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e ratificada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/1996) e em outras normativas posteriores, constituiu-se como resultado de um processo de luta que, segundo Cury (2002, p. 247), nasce do caráter contraditório que a acompanha:

[...] luta por inscrições mais democráticas, por efetivações mais realistas, contra descaracterizações mutiladoras, por sonhos de justiça. Todo o avanço da educação escolar além do ensino primário foi fruto de lutas conduzidas por uma concepção democrática da sociedade em que se postula ou a igualdade de oportunidades ou mesmo a igualdade de condições sociais.

Ao mesmo tempo, esse reconhecimento resultou da intervenção estatal no âmbito da política social no Brasil, alicerçada, segundo Evaldo Vieira (2001), ao longo do século XX, em direitos sociais variados e gradativamente conquistados por diferentes grupos sociais. Assim, o Estado passa a assumir a responsabilidade de implementar políticas públicas, inclusive políticas educacionais voltadas à garantia do direito à educação ao público da educação especial. Estamos nos referindo a um Estado que desempenhe um papel ativo na efetivação dos direitos sociais, por meio de políticas educacionais, capaz

de planejar suas ações, de oferecer serviços educacionais a todos, de atuar no combate às desigualdades sociais e de equalizar as condições de acesso, permanência e qualidade na educação. Nesse sentido, a concretização das políticas públicas, inclusive as educacionais, segundo Duarte (2007, p. 707), constituiu-se em uma tarefa complexa, pois “demanda a intervenção racional do Estado, em um conjunto de ações que envolvem, além da escolha de prioridades, a implementação de medidas legislativas, administrativas e financeiras”. Portanto, é uma tarefa que exige planejamento, fixação de objetivos, definição de metodologias de ação e destinação de recursos, sem desconsiderar, como aponta Souza e Tavares (2013, p. 57), que “a possibilidade de maior ou menor equalização por meio dessas políticas, é resultado da correlação das forças sociais e da permeabilidade do Estado às pressões dela derivadas”.

No que se refere às políticas de educação especial, historicamente, as instituições privadas de educação especial assumiram um lugar privilegiado no Estado brasileiro, seja na ocupação de lugares estratégicos, por exemplo, na câmara de vereadores, nas assembleias legislativas, na câmara de deputados, no senado federal, na composição da Coordenação da Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação (MEC), seja na influência direta ou indireta nas políticas de educação especial (KASSAR, 2001; MENDES, 1995; MORAES, V., 2011). Nessa perspectiva, poderíamos supor que, de acordo com Poulantzas (2000), essas instituições tinham conseguido, em alguns momentos da história da educação brasileira, a hegemonia na assadura material do Estado, na constituição de centros de decisão sobre as políticas de financiamento da educação especial em favor de seus interesses. Desse modo, elas se teriam constituído como classe privilegiada nas relações de forças no âmbito do Estado. Entretanto, no decorrer dos anos, essa configuração tem sofrido alterações, por meio do que Poulantzas (2000) denomina fissuras do Estado, onde se dá a inscrição da luta de classes na estrutura do Estado. Nesse contexto, as classes populares, representadas pelos movimentos sociais (das famílias, dos profissionais da educação, dos representantes políticos e os próprios sujeitos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação), lutam por recursos públicos voltados ao atendimento educacional especializado nos sistemas públicos de ensino, num intenso processo de negociação perante interesses diversos que compõem o cenário político educacional. Como resultado dessa trajetória de luta, observamos a instituição de políticas públicas que asseguram direitos à população da educação especial, bem como a expansão da oferta de serviços de educação especial, por meio de ações e programas do governo federal que têm

repercutido no aumento das matrículas dos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação nas classes comuns das escolas públicas.

Esse processo de correlações de forças no âmbito do Estado, entre grupos que apontam a precariedade da implantação de um sistema escolar inclusivo, representados pelas entidades privadas de educação especial, e outros grupos que defendem o atendimento educacional especializado nas escolas da rede regular pública de ensino, nos faz compreender as ambiguidades e lacunas presentes nas políticas de financiamento da educação especial, que, de um lado, asseguram o direito à educação e ao atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação no contexto da escola pública regular, e, de outro lado, ainda asseguram recursos públicos para as entidades privadas de educação especial. Esse movimento demonstra as correlações de forças entre diferentes segmentos sociais no processo de elaboração de políticas públicas e na disputa política pelo fundo público no Estado brasileiro. De acordo com Oliveira F. (1998), essa disputa se desenrola no âmbito do orçamento do Estado, envolvendo conflitos de classes e grupos que negociam as prioridades a serem estabelecidas pelo governo na execução de políticas públicas.

Ao percorrermos a trajetória de financiamento da educação especial no Brasil, entrelaçada aos diferentes contextos históricos, políticos e econômicos que marcaram também o percurso da educação brasileira, notamos que foi no âmbito desse Estado, marcado por correlações de forças sociais, que, contraditoriamente, se deu a efetivação das políticas de educação especial voltadas ao atendimento às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, principalmente, no período do governo Lula (2003-2010) e durante o processo de implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (2007-2010). Essa efetivação está expressa na expansão das matrículas, na aferição das mesmas, na oferta do atendimento educacional especializado pelos diferentes sistemas públicos de ensino brasileiros e na ampliação de investimentos voltados a essa modalidade de ensino, seja por meio de recursos vinculados à educação, por meio do Fundeb e da diferenciação no fator de ponderação, seja por meio de programas do governo federal (Programa de Salas de Recursos Multifuncionais, Programa Escola Acessível, Programa Educação Inclusiva: direito à diversidade entre outros). Na rede municipal de ensino de Vitória, buscamos analisar o esforço do Poder Público no provimento de recursos financeiros à educação especial, por meio da análise das receitas e das despesas em educação no município.

Nesse contexto, ao analisarmos o financiamento da educação especial no âmbito municipal, procuramos compreender as suas relações com o contexto de financiamento e gestão da educação básica e suas articulações com as políticas sociais e econômicas no Estado brasileiro no que tange à garantia à educação às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação nos sistemas públicos de ensino. Para isso, fez-se necessária a identificação das fontes de receitas vinculadas à educação, que incluem, prioritariamente, os recursos oriundos da arrecadação de impostos (próprios do município, de transferências legais e constitucionais estadual e federal), da transferência do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Fundeb; e a análise das despesas destinadas às diferentes etapas e modalidades de ensino no município de Vitória.

Para o desenvolvimento do estudo verificamos, inicialmente, os dados disponíveis nos meios eletrônicos e, posteriormente, analisamos os documentos produzidos pelos órgãos públicos: balanços da execução financeira dos municípios, relatórios anuais de atividades, além de documentos oficiais como resoluções, portarias e decretos referentes à educação especial e ao financiamento da educação do sistema de ensino municipal. Escolhemos com fonte de dados para as receitas municipais a STN, por meio do banco de dados Finbra, e o FNDE, recorrendo ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). E para os dados de despesa a fonte foi a Semfa do município de Vitória, responsável pela gestão financeira e tributária do município.

A GESTÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA-ESPÍRITO SANTO

No que se refere à gestão do financiamento da educação especial, quanto à transparência, organização e padronização dos recursos voltados a essa modalidade de ensino, observamos que 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. Isso foi evidenciado pelas dificuldades que encontramos em visualizar as receitas e despesas destinadas à educação especial nas diferentes fontes de informação 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). Os dados eram apresentados

de forma agregada, o que impossibilitava identificar o que era alocado na educação especial. Assim, 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. De acordo com Bassi e Camargo (2010, p. 300),

[...] de forma geral, as gestões municipais permanecem como zonas obscuras e resistentes a sua publicização em função de uma “tradicional forma de gestão”, devido a procedimentos de reiteração burocrática da máquina pública; pode-se pensar adicionalmente que a condição de ser opaca permite à administração que os interesses estratégicos (econômicos e políticos) locais se realizem no âmbito do Estado.

Cabe acrescentar 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. Isso mostra a necessidade de padronização na metodologia de envio dessas informações e a criação de uma forma de registros dos gastos referentes às modalidades de ensino, na qual esses gastos estejam desagregados (custeio e pessoal) e sejam correspondentes aos valores reais aplicados a essas modalidades no âmbito da educação básica. Inclusive dos recursos públicos direcionados às instituições privadas que oferecem serviços de educação especial.

Diante desse contexto, em que os dados financeiros da educação especial estavam agregados aos recursos da educação infantil e do ensino fundamental no município de Vitória, o que impossibilitava uma análise mais pormenorizada dos gastos despendidos a essa modalidade e a visibilidade dos investimentos do Estado para assegurar o direito à educação ao público da educação especial, realizamos aproximações do esforço do Poder Público com a educação especial, a partir dos registros de receitas e despesas nos demonstrativos de despesas da Seme-Vitória.

Observamos que o sistema municipal de ensino de Vitória tentava garantir o ensino público à sua população, por meio da oferta da educação infantil, do ensino fundamental, da EJA e da educação especial. Nessa perspectiva, apresentava diversas ações que absorviam recursos e representavam investimento, por parte do Estado, no intuito de efetivar o direito à educação.

As receitas destinadas à educação especial estavam englobadas no total de recursos dirigidos à educação no município de Vitória, no período de 2008 a 2010, na medida em que a educação especial constitui-se como modalidade da educação básica, podendo, por conseguinte, ser integrada ao financiamento educacional do município. Cumpre acrescentar que o município também recebeu recursos do FNDE/PDDE, por meio dos programas do governo federal para o atendimento ao público da educação especial: o Programa de Salas de Recursos Multifuncionais e o Programa Escola Acessível. Vale destacar ainda que, no âmbito do Fundeb, os valores estimados para o município de Vitória para essa modalidade de ensino apresentaram uma trajetória crescente, em decorrência da diferenciação nos fatores de ponderação, do aumento da participação da União e da dupla matrícula da educação especial, computada quando o aluno estava também matriculado no atendimento educacional especializado, o que, em tese, garantiria mais recursos para essa modalidade no âmbito da rede municipal de ensino de Vitória. Entretanto, as matrículas no cômputo do Fundeb não produziram o efeito indutor esperado em termos de ampliação de recursos para essa modalidade no âmbito do município pesquisado, tendo em vista que, 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.

Em relação às despesas, verificamos que a educação ocupava um lugar de destaque nas despesas por função na PMV, na medida em que representava 21% em 2008 e 2009 e 22% em 2010, do total de despesas da prefeitura, o que demonstrava que a educação era priorizada na gestão do município de 2008 a 2010, em termos quantitativos, ao compararmos com as outras funções da administração municipal. As análises de despesas por subfunção, apresentadas na Tabela 1 revelaram que as etapas de ensino fundamental e educação infantil retiveram a maior parte dos recursos vinculados à função educação. A educação especial representou 0,23% em 2008, 0,14% em 2009 e 0,10% em 2010 da despesa por função em educação no município.

Tabela 1 - Despesas por Subfunção vinculadas à educação – Vitória/ES 2008, 2009 e 2010 (R\$)

SUBFUNÇÃO	ANO		ANO		ANO		Variação	
	2008	%	2009	%	2010	%	2008-2010	%
Ensino Fundamental	164.188.293,03	57,74	186.677.597,13	64,04	178.885.871,68	57,77	14.697.578,65	8,95
Educação Infantil	116.680.877,03	41,04	99.399.283,23	34,10	125.793.544,29	40,63	9.112.667,26	7,80
Educação Especial	658.273,56	0,23	412.465,15	0,14	310.413,49	0,10	-347.860,07	52,84
EJA	0,00	0,00	0,00	0,00	130.082,46	0,04	0,00	0,00
Formação de Recursos Humanos	0,00	0,00	0,00	0,00	22.782,87	0,01	0,00	0,00
Administração Geral	2.806.659,55	0,99	5.010.855,53	1,72	4.493.868,87	1,45	1.687.209,32	60,11
TOTAL	284.334.103,17	100	291.500.201,04	100	309.636.563,65	100	25.302.460,48	8,89

Fonte: Semfa/Relatório RREO - Demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção 2008, 2009 e 2010. Elaboração própria.

Valores atualizados com base no INPC/IBGE de 12/2014.

Esse resultado foi ratificado quando analisamos as despesas por natureza, classificadas em correntes (pessoal e custeio) e de capital, e constatamos que o ensino fundamental e a educação infantil absorveram a maior parte dos recursos, tendo em vista que as despesas das modalidades estavam agregadas a essas etapas de ensino no município de Vitória.

Os dados da Tabela 2 evidenciaram que foram destinados às despesas com pessoal no ensino fundamental e na educação infantil, no município de Vitória, aproximadamente R\$ 218 milhões em 2008, R\$ 231 milhões em 2009 e R\$ 245 milhões em 2010. Nesse período, podemos observar uma contínua tendência crescente nas despesas com pessoal, um aumento de aproximadamente 12%. Observamos ainda, que o ensino fundamental absorveu a maior parte dos recursos destinados à despesa com pessoal, uma vez que foram destinados cerca de 57% em 2008, 68% em 2009 e 56% em 2010. Em relação às despesas com pessoal da educação infantil, também observamos uma trajetória crescente nos recursos (aproximadamente R\$ 94 milhões em 2008, R\$ 74 milhões em 2009 e R\$ 106 milhões em 2010), exceto no ano de 2009, no qual houve um decréscimo no montante destinado a essa etapa de ensino no município. Porém, os valores retomam o crescimento em 2010.

Tabela 2 - Despesas com pessoal por etapas de ensino –Vitória/ES 2008, 2009 e 2010 (R\$)

ETAPAS DE ENSINO	Valores em R\$			%		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Ensino Fundamental	123.897.676,60	157.063.360,42	138.178.584,41	57	68	56
Educação Infantil	94.408.423,08	74.430.918,72	106.490.064,89	43	32	44
TOTAL	218.306.099,68	231.494.279,14	244.668.649,30	100	100	100

Fonte: Semfa/Demonstrativos de natureza e despesa 2008, 2009 e 2010. Elaboração própria. Valores atualizados com base no INPC/IBGE de 12/2014.

No que se refere às **despesas com pessoal em educação especial** e da EJA, observamos que não havia uma especificação, no demonstrativo de despesas do município, voltada a essas modalidades de ensino, o que nos permite supor que essas despesas se apresentaram agregadas às das outras etapas da educação básica. Cabe destacar que, no município de Vitória, não havia um cargo específico para a educação especial, pois os profissionais que atuavam nessa área eram oriundos da educação infantil ou do ensino fundamental.

Em continuação à análise das despesas correntes, dirigidas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, dispomos, na Tabela 3, as despesas de custeio na educação infantil, ensino fundamental, educação especial e EJA. Notamos que foi despendido com custeio um total de aproximadamente R\$ 82 milhões em 2008, R\$ 81 milhões em 2009 e R\$ 87 milhões em 2010, destinados às diferentes etapas e modalidades de ensino, apresentando uma evolução crescente no decorrer dos anos, com um aumento de aproximadamente 6% de 2008 a 2010.

Tabela 3 - Despesas com custeio, por etapas e modalidades - Vitória/ES 2008, 2009 e 2010 (R\$)

ETAPA/MODALIDADE	Valores em R\$			%		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Ensino Fundamental	48.590.261,76	45.874.642,83	50.098.533,89	59,56	56,92	57,85
Educação Infantil	29.280.905,36	29.737.903,66	31.575.003,22	35,89	36,90	36,46
Educação Especial	658.273,17	411.130,45	307.821,95	0,80	0,51	0,36

EJA	-	-	130.082,46	-	-	0,15
Administração Geral	3.058.977,72	4.567.259,52	4.463.993,54	3,75	5,67	5,15
Valorização e Capacitação dos Servidores	-	-	22.782,87	-	-	0,03
TOTAL	81.588.418,01	80.590.936,46	86.598.217,93	100	100	100

Fonte: Semfa/Demonstrativos de natureza e despesa 2008, 2009 e 2010. Elaboração própria. Valores atualizados com base no INPC/IBGE de 12/2014.

A educação especial, conforme disposto na Tabela 3, participou das despesas do custeio da secretaria, nos anos de 2008, 2009 e 2010, na proporção de aproximadamente 0,8%, 0,5% e 0,4%, respectivamente. Dessa maneira, apresentou um decréscimo nos valores despendidos no funcionamento dessa modalidade de ensino, embora o número de matrículas do público da educação especial tenha aumentado na rede municipal de ensino, nesse período: 906 em 2008, 1061 em 2009 e 1308 em 2010. Essa constatação poderia nos levar a afirmar, como Prieto e Gil (2011, p. 96), que “o custeio da educação especial não é mais caro, proporcionalmente, do que o custeio das demais etapas e modalidades”. Entretanto, o fato de as despesas com pessoal não terem sido registradas nos demonstrativos do município pode sustentar a hipótese de que os valores de custeio da educação especial podem estar subdimensionados e agregados às outras etapas de ensino; por isso, a comparação dos gastos com outras etapas e modalidades torna-se difícil e complexa.

O município destinou para despesas de capital aproximadamente 4% do total de despesas em 2008, 2009 e 2010, voltadas às etapas e modalidades de ensino, conforme apresentamos na Tabela 4.

Tabela 4 - Despesas de Capital – Vitória/ES 2008, 2009 e 2010 (R\$)

NÍVEIS E MODALIDADES DE ENSINO	ANO		
	2008	2009	2010
Educação Infantil	5.972.311,65	7.381.350,08	7.339.861,60
Ensino Fundamental	9.323.272,62	5.265.832,74	5.760.539,30
Educação Especial			
Outros equipamentos e materiais permanentes	-	1.334,70	2.591,53

Administração Geral	13.558,63	35.301,18	29.875,34
TOTAL	15.309.142,90	12.683.818,70	13.132.867,77

Fonte: Semfa/Demonstrativos de natureza e despesa 2008, 2009 e 2010. Elaboração própria. Valores atualizados com base no INPC/IBGE de 12/2014.

As despesas de capital, voltadas à aquisição de bens que integravam o patrimônio público do município, apresentaram oscilações no período pesquisado, com aproximadamente R\$ 15 milhões em 2008 e R\$ 13 milhões em 2009 e 2010. Notamos que, no ano de 2008, o ensino fundamental reteve a maior parte dos recursos em despesas de capital, com aproximadamente R\$ 9 milhões, seguido pela educação infantil, com aproximadamente R\$ 6 milhões, e pela administração geral, com aproximadamente R\$ 14.000,00. Observamos que, nesse ano, não foi registrada nenhuma despesa com a educação especial, embora a rede municipal de ensino de Vitória apresentasse matrículas (906) de alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, de acordo com o Censo Escolar do ano de 2008.

Nos anos de 2009 e 2010, a maior parcela das despesas de capital foi destinada à educação infantil (aproximadamente R\$ 7 milhões); e ao ensino fundamental (aproximadamente R\$ 5 milhões e 6 milhões, respectivamente) e a menor parte foi destinada à educação especial (R\$ 1.334,70 e 2.591,53, nesta ordem). É importante observar que a educação infantil e o ensino fundamental responderam por aproximadamente 99,7% das despesas de capital, nesse período. Cabe ressaltar que os valores de 2008, 2009 e 2010 (R\$ 13.558,63, R\$ 35.301,18, 29.875,34, nessa ordem), destinados à administração da Seme-Vitória para despesas dos serviços internos dessa Secretaria e do ensino complementar, superaram os valores destinados à educação especial (R\$ 1.334,70 em 2009 e R\$ 2.591,53 em 2010).

De acordo com as informações da Tabela 4, no ano de 2008, o município não despendeu recursos para compra de equipamentos e materiais permanentes para a educação especial. Assim, notamos que as despesas de capital dessa modalidade só foram registradas em 2009 e 2010, e sua participação foi de 0,01% e 0,02%, respectivamente. Os valores zerados (2008) ou ínfimos (2009 e 2010) não indicam que o município de Vitória nada ou tão pouco tenha investido na educação especial, tendo em vista que as despesas podem ter sido contabilizadas em outras etapas de ensino ou podem ter sido utilizadas verbas de outras fontes que não foram registradas nas despesas de capital.

Acrescenta-se, ainda, a existência de número de matrículas do público da educação especial na rede municipal de ensino de Vitória no período de 2008 a 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa perspectiva, foi possível verificar que o financiamento da educação especial sofre influência das correlações de forças políticas, econômicas e sociais em torno do fundo público no âmbito do Estado brasileiro, representadas essas forças por diferentes grupos com interesses diversos que, por sua vez, interferem na constituição de políticas públicas, engendrando implicações na consolidação de direitos de cidadania, entre estes o direito à educação. Segundo Gomes e Sobrinho (1996), os processos decisórios sobre os recursos financeiros constituem, em geral, arenas de competição e conflitos incessantes entre diferentes atores sociais, com interesses diversos. Nesse contexto de negociação, insere-se o setor educacional, que participa desse processo e disputa os respectivos recursos no intuito de garantir condições para cumprir seus objetivos prescritos pela legislação, entre os quais a oferta de uma educação de qualidade à todos. No caso da educação especial, nesse jogo de correlações de forças, no âmbito do orçamento do Estado, há disputa por recursos entre as diferentes etapas e modalidades, e existem, ainda, relações de disputa entre o Poder Público e as entidades privadas, que também tentam assegurar (e têm conseguido) participação no fundo público. Ao final, as decisões decorrentes desse processo complexo de negociações se transformam em políticas públicas que refletem escolhas, que não são apenas técnicas organizacionais, mas, prioritariamente, políticas de diferentes grupos sociais que compõem o arcabouço institucional do Estado. Portanto, a concretização do direito à educação para o público da educação especial pressupõe políticas educacionais que garantam recursos e mudanças na gestão financeira, no âmbito da administração pública municipal e também nas demais esferas de governo, de modo a assegurar às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação educação de qualidade nos sistemas públicos de ensino.

Nessa perspectiva, um ensino de qualidade em todos os níveis, etapas e modalidades está articulado ao aumento do fundo público para a educação pública, à gestão democrática da educação, o controle social e à definição do regime de colaboração entre os entes federados, conforme foi estabelecido no PNE 2014-2024, na Meta 20. E,

pressupõe, ainda, um redimensionamento das relações público/privado, que têm marcado a história da educação especial no contexto da educação brasileira, no intuito de universalizar o atendimento escolar, da educação infantil ao ensino superior, à população com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Ao final desse percurso, concluímos pela impossibilidade de obter valores efetivamente aplicados na educação especial pelo Poder Público municipal, diante da organização da gestão político-financeira das verbas destinadas à educação, que não favorece o acompanhamento e o controle social dos recursos públicos, voltados a essa modalidade de ensino nos sistemas educacionais brasileiros, assim como, dificulta o estudo do financiamento da educação especial no âmbito das esferas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

BASSI, Marcos Edgar; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Estilo de gestão da educação municipal: implicações para a gestão democrática e controle social. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 26, n. 2, p. 209-408, maio/ago. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional– LDBnº.9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº. 12.796, de 4 de abril de 2013. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 abr. 2013.Seção 1, p. 1.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 16, p. 245-262, jul. 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 100, p. 921-946, out. 2007.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 100, v. 28, p. 691-713, out. 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v.16, n. 46, p. 235-254, jan./abr. 2011.

GOMES, Candido Alberto; SOBRINHO, José Amaral. **Educação Especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas**. Brasília: MEC/SEEP/UNESCO, 1996.

KASSAR, Monica de Carvalho Magalhães. Reforma do Estado e Educação Especial: preliminares para uma análise. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 11, p. 24-34, nov. 2001.

MENDES, Enicéia Gonçalves. **Deficiência mental: a construção científica de um conceito e a realidade educacional**. 1995. Tese (Doutorado em Psicologia). Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

MORAES, Valdete Aparecida Veiga de. **Publicização/Privatização da educação especial no Paraná: gestão Requião (2003-2010)**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRIETO, Rosângela Gavioli. Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas. In: IX ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUDESTE, IX, 2009, São Carlos. **Anais...** São Carlos: UFSCar, 2009, CD-ROM, p. 1-9.

PRIETO, Rosângela Gavioli Prieto; GIL, I-Juca-Pirama Camargo. **Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas**. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Faculdade de Educação – USP, 2011.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura. A política educacional como ferramenta para o direito à educação: uma leitura das demandas por educação e as propostas do Plano Nacional de Educação. In: MELETTI, Silvia Márcia Ferreira; BUENO, José Geraldo Silveira. **Políticas públicas, escolarização de alunos com deficiência e a pesquisa educacional**. São Paulo: Junqueira & Marin, 2013.p. 53-71.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. **CEDES**, ano XXI, n. 55, p. 9-29, nov. 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação básica: política e gestão da escola**. Brasília: Líber Livro, 2009.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes. **Política e planejamento educacional**. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha/EdUECE, 2002.