

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL: CONTROLE SOCIAL E ACOMPANHAMENTO DAS DESPESAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

SPECIAL EDUCATION FUNDING: SOCIAL CONTROL AND MONITORING OF EDUCATIONAL COSTS IN BRAZIL

Marileide Gonçalves França⁷

Rosângela Gavioli Prieto⁸

RESUMO: Este texto busca discutir o controle social e o acompanhamento das despesas da educação especial no Brasil. Adota uma concepção de Estado com apoio em Poulantzas (2000) e suas implicações para políticas educacionais. Pressupõe investimento financeiro por parte do Poder Público na educação especial, com vistas a garantir direitos dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Para tanto, realiza análise dos dados disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação e no Finanças do Brasil, no período de 2009 a 2014, no estado do Espírito Santo, tanto em nível estadual como do município de Vitória. Aponta que a organização e o funcionamento do Estado brasileiro não contribuem para a transparência das informações dos recursos públicos aplicados à educação. Isso foi evidenciado pelas dificuldades encontradas para visualização das despesas destinadas a essa modalidade de ensino nas diferentes fontes de informação usadas na pesquisa. Foi notória a fragilidade dos registros dos dados das despesas da educação especial e evidente a necessidade de alteração nos demonstrativos de despesas dos sistemas oficiais de modo a contribuir para a gestão dessa modalidade de ensino, tanto no que se refere ao planejamento de políticas públicas voltadas ao atendimento desse alunado quanto à realização de estudos referentes ao financiamento da educação especial, bem como para possibilitar o controle social e o acompanhamento das despesas nessa área.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Educação especial. Despesas educacionais.

ABSTRACT: This paper aims at discussing social control and monitoring of expenditure on special education in Brazil. It adopts the concept of State based on Poulantzas (2000) and its implications to educational policy. This work assumes investments by public governance on special education so as to grant rights to students with disabilities, pervasive developmental disorders and high-potential/giftedness. The study carries out analyses of data available in the Information System on Public Budgets for Education and on Finances in Brazil, between 2009 and 2014, in the State of Espírito Santo, both at state and municipal level, in the city of Vitoria. The study shows that the organization and operation of the Brazilian state do not contribute to transparency of information about public funds allocated to education. This was clear because of the difficulties found to visualize the expenses related to Special Education in the different sources of data used in the study. Results show clear paucity of data on special education costs and evident need of altering demonstrative documents of government expenditure so as to improve

⁷ Instituto Federal do Espírito Santo. Email: leidemary8@yahoo.com.br

⁸ Universidade de São Paulo. Email: rosangel@usp.br

management of the Special Education. This would contribute to planning of public policies to serve these students, performance of further studies on special education funding, and allowing social control and monitoring of expenditure in this field.

Keywords: Education Funding. Special Education. Educational costs.

Introdução

As políticas de educação especial implantadas pelo Estado brasileiro, a partir da década de 90, têm engendrado transformações nos sistemas públicos de ensino, por meio de planos, programas e ações que têm disparado a necessidade de provimento de recursos financeiros em grande medida para a criação e/ou ampliação de serviços educacionais voltados ao atendimento de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação⁹ no contexto escolar.

Articulado a esse processo, houve o crescimento do número de matrículas da educação especial nas escolas públicas. Tendo como referência as sinopses estatísticas do Censo Escolar, pode-se constatar que, em 2007, do total de matrículas iniciais na educação especial 62,7% estavam nas escolas públicas e 37,3% nas escolas privadas. Já, em 2013, esses números alcançaram 78,8% nas públicas e 21,2% nas privadas. Ainda, a ampliação tem se dado pela via do ingresso na classe comum, que representava, em 2013, 77% das matrículas.

Cumprе ressaltar que a educação especial está inserida sob as mesmas normas de organização político-administrativa e de gestão previstas para as diferentes etapas da educação básica e modalidades de ensino. Desse modo, está inserida sob a organização de uma República federativa, em que cada ente federado tem definidas legalmente suas responsabilidades na oferta, planejamento e financiamento da educação em suas respectivas áreas de atuação prioritária: os municípios, a educação infantil e, com prioridade, o ensino fundamental; os estados, o ensino fundamental e, com primazia, o ensino médio; e a União, na organização e no financiamento da rede pública federal e na prestação de assistência técnica e financeira aos estados e municípios (BRASIL, 1996).

Assim, cada ente federado tem responsabilidades na implementação de políticas voltadas à escolarização do alunado com matrícula na educação especial. Nesse processo, é imprescindível conhecer e acompanhar como têm se configurado as despesas efetuadas com essa modalidade no Brasil, considerando o atendimento aos direitos desses alunos.

⁹ Definida como alunado elegível para a educação especial pela Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013.

Nas investigações na área de educação especial são pouco expressivas as produções e os debates que abordam o financiamento dessa modalidade de ensino no Brasil. Estudos (BENATTI, 2011; VIEGAS, 2014) dedicam sua atenção, prioritariamente, à dimensão público-privado, com foco, particularmente, nas parcerias do Estado com as instituições especializadas. Poucas pesquisas (PRIETO; GIL, 2011; GONZALEZ; PRIETO, 2012; FRANÇA, 2014; VIEGAS, 2014) voltam-se ao estudo do financiamento da educação especial nos sistemas públicos de ensino.

No contexto atual, no qual se discute a necessária ampliação de recursos educacionais em virtude do vigoroso aumento das matrículas que requer, também, maior cobertura do atendimento educacional especializado e melhoria da qualidade da educação, faz-se necessário identificar e compreender o financiamento e a despesa executada pelo Poder Público em educação especial. Nosso estudo estabeleceu-se nessa direção e na tentativa de discutir o controle e acompanhamento das despesas da educação especial no Brasil, por meio da análise do seu financiamento, com vistas a discutir as fragilidades e os desafios das formas de prestação de contas e de publicização dos dados dessa modalidade no Brasil.

A educação especial como política pública no âmbito do Estado brasileiro

A educação especial como política pública pressupõe investimento financeiro por parte do Poder Público para garantir a sua concretização e oferecer serviços públicos voltados ao atendimento de pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Nessa direção, essa modalidade de ensino integra o sistema de financiamento da educação no Brasil. No entanto, a sua configuração, enquanto política pública, constitui um processo recente (no final dos anos de 1950 e início da década de 1960) na sociedade brasileira (MAZZOTTA, 2011).

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 (POULANTZAS, 2000).

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. Com esses pressupostos, as políticas públicas são compreendidas como 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 alunado que depende das políticas de educação especial – estabelecida na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e ratificada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 dezembro de 1996 (BRASIL, 1996) e em 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 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 aos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação.

Entretanto, a concretização das políticas públicas, inclusive as educacionais, constituiu-se, segundo Duarte (2007, p. 707), 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”.

No que se refere às políticas de educação especial, historicamente, as instituições privadas especializadas nessa área 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 (Seesp¹⁰/MEC), seja na influência direta ou indireta nessas políticas (KASSAR, 2001).

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 à ampliação do atendimento escolar, num intenso processo de negociação perante interesses diversos que compõem o cenário político educacional. Como resultado dessa trajetória de luta, observamos a criação de políticas públicas tendo em vista a efetivação de direitos do alunado requerente da educação especial, bem como a expansão da oferta de serviços nessa área, por meio de ações e programas do governo federal.

Esse processo de correlações de forças no âmbito do Estado, entre grupos que apontam a precariedade da implantação de um sistema educacional inclusivo¹¹, representados por defensores da manutenção das instituições especializadas como substitutivas ao ensino comum, particularmente para pessoas com deficiência intelectual, múltipla, síndrome do espectro autista, e outros grupos que defendem que o direito à educação seja pela via da classe comum, com a ampliação do atendimento educacional especializado na rede regular pública de ensino, nos faz compreender as ambiguidades e lacunas presentes nas políticas de financiamento da educação especial, que, de um lado, garantem o direito à educação e ao acesso aos serviços de apoio ao processo de escolarização das pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação no contexto da classe comum, e, de outro lado, ainda asseguram recursos públicos para as referidas entidades privadas (KASSAR, 2011).

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 (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.

¹⁰ A partir de 2011, com o Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011 (BRASIL, 2011), a educação especial passou a integrar a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), como Diretoria de Políticas de Educação Especial.

¹¹ Refere-se a um sistema educacional formado em que se acolha todo e qualquer aluno e que o atendimento educacional especializado seja apenas complementar ou suplementar à escolaridade em classe comum (KASSAR, 2011).

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 que se deu a efetivação das políticas 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 e na oferta do atendimento educacional especializado pelos diferentes sistemas públicos de ensino brasileiros, como na ampliação de investimentos voltados a essa modalidade de ensino, seja por meio de recursos vinculados à educação, 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).

Nessa perspectiva, Garcia e Michels (2011) salientam que, ao longo do século XX, a educação especial foi estruturada em poucas instituições públicas e em rede paralela de instituições privadas, que desenvolveram o seu trabalho em regime de convênios e parcerias com as secretarias de educação de estados e municípios. Para as autoras, já no início do século XXI, “[...] a política de educação especial assume uma perspectiva inclusiva, estabelece uma relação mais definida com a educação básica e inicia um processo de proposições com a educação superior”, no bojo do movimento de expansão do atendimento às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação (GARCIA; MICHELS, 2011, p. 114). Partindo desse pressuposto, se faz necessário identificar e compreender como as ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro têm se concretizado nas despesas destinadas a essa modalidade de ensino, no contexto de financiamento da educação.

As fontes para o estudo do financiamento da educação especial no Brasil

Um dos desafios recorrentes nos estudos de financiamento da educação no Brasil refere-se ao acesso às informações. Isso porque, apesar dos avanços realizados “pelos órgãos públicos no levantamento e disseminação de informações de gastos educacionais, ‘ainda não existe uma confiabilidade plena nos dados disponibilizados’” (PINTO; AMARAL; CASTRO, 2011, p. 643). Entretanto, nas últimas décadas, observamos um esforço do Estado brasileiro para coletar, processar, disseminar e tornar públicas as informações referentes às verbas da educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (ARAÚJO, 2012).

No ordenamento constitucional brasileiro, está prevista a função de fiscalização de cada uma das entidades da administração direta e indireta das esferas do Poder Público, por meio dos sistemas de controle interno e externo, e, ainda, há a previsão de que qualquer cidadão pode examinar as contas do governo e questionar sua legitimidade.

Na tentativa de garantir a democratização da gestão do Estado, na CF/1988 (arts. 5º e 6º) estão mencionados dois procedimentos para o aumento da participação da população em suas instâncias, nos seguintes termos: “[...] o acesso à informação e a participação de representantes nos setores específicos em órgãos da administração pública” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 65). Nesse sentido, a Constituição assegura o direito do cidadão a participar da gestão, inclusive no controle dos recursos públicos. Cabe destacar a promulgação da nova Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios, com o fito de garantir o acesso às informações previstas na Constituição Federal, a partir do desenvolvimento de uma cultura de transparência e controle social da administração pública. Assim, a Lei prevê, no art. 5º: “É dever do Estado 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), inclusive com o uso da tecnologia de informação.

No que se refere à educação, a CF/1988 estabelece, no inciso VI, do art. 206, a “gestão democrática ao ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Esse princípio foi ratificado na LDB/1996 (BRASIL, 1996), na qual também foi destacada a obrigatoriedade do Poder Público de publicizar as informações de arrecadação e despesa em educação, bem como o cumprimento da vinculação de recursos.

Na legislação brasileira, encontramos ainda normas gerais que orientam a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios, na tentativa de assegurar a transparência, o controle e a fiscalização dos recursos públicos. A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, assim estabelece:

Art. 111. O Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, além de outras atribuições, para fins estatísticos, de interesse nacional, organizará e publicará o balanço consolidado das contas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, suas autarquias e outras entidades, bem como um quadro estruturalmente idêntico, baseado em dados orçamentários. (BRASIL, 1964).

Na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no capítulo IX, “Da transparência, controle e fiscalização”, encontramos os mecanismos utilizados para garantir a transparência da gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000).

Pela Lei nº 12.527/2011, fica estabelecida a publicização de informações de interesse público:

Art. 8º - É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (BRASIL, 2011).

Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), criada em 10 de março de 1986 e vinculada ao Ministério da Fazenda, configura-se como órgão central dos sistemas de administração financeira e de contabilidade federal. E, por meio da integração dos sistemas de programação financeira, de execução orçamentária e de controle interno do Poder Executivo, gera informações gerenciais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para fins de transparência e controle da gestão fiscal.

O Finanças do Brasil (Finbra) constitui um banco de dados com informações da execução orçamentária (receitas e despesas por função e subfunção), com a posição patrimonial (ativo e passivo) e o demonstrativo de variações patrimoniais, dados esses extraídos dos balanços consolidados, individualizados, dos municípios brasileiros, divulgados pela STN. Sua criação decorre das disposições dos arts. 111 e 112 da Lei nº 4.320/1964 e do art. 51 da Lei Complementar nº. 101/2000, relacionadas com a obrigatoriedade da organização e publicação, até 30 de junho de cada ano, das contas consolidadas dos entes da federação, relativas ao ano anterior. A coleta de informações do Finbra é realizada pelo Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN – da Caixa Econômica Federal. Assim, compete aos municípios preencher o formulário “Quadro dos Dados Contábeis Consolidados Municipais”, previsto na Portaria STN nº 683, de 6 de outubro de 2011, com os dados extraídos dos seus balanços, e encaminhá-los, sob a forma de papel, disquetes ou, preferencialmente, via internet, para a Caixa. Esta recebe os dados, consolida-os em arquivo eletrônico próprio e providencia o seu encaminhamento à STN, que, por sua vez, promove o tratamento dos dados recebidos com o propósito de cumprir suas atribuições legais e atender às suas demandas de informações.

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) constitui um sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE, instituído pela Portaria nº 844, de 8 de julho de 2008 (BRASIL, 2008), para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos da educação da União, dos

estados, do Distrito Federal e dos municípios. Os poderes executivos de cada ente federado, de acordo com suas respectivas competências, são responsáveis pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas nesse sistema. A partir de 1º de janeiro de 2009, o preenchimento completo e atualizado do Siope pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios se tornou condição para a celebração de convênios e termos de cooperação com o MEC ou órgãos da administração direta a ele vinculados.

Cumprir destacar a existência de outras fontes de informações referentes às despesas da educação no âmbito dos estados e municípios, como os tribunais de contas, as secretarias de fazenda, secretarias de educação e os conselhos municipais e estaduais responsáveis por participar da elaboração, do acompanhamento e da avaliação de planos, programas e projetos educacionais, bem como por acompanhar e avaliar a prestação de contas no que se refere à aplicação de recursos do Fundeb. No que se refere às informações sobre os recursos financeiros no Fundeb, estas podem ser extraídas do *site* do FNDE.

Araújo (2012), ao observar as possíveis fragilidades dos dados educacionais disponíveis nos sistemas existentes (como o Siope), evidenciou a dificuldade de separação dos gastos efetuados entre as etapas e modalidades de ensino. Segundo o autor, muitos municípios continuam na lógica vivenciada pelo Fundef, em que a prioridade era a declaração dos gastos do ensino fundamental; ratifica ainda que não há preocupação em desagregar os gastos nas peças orçamentárias e a consequência é a falta de transparência dos dados registrados e depois fornecidos ao Tesouro Nacional e Siope. Desse modo, destaca a necessidade de reformar o modo de coleta de dados do Siope, especificando o controle de qualidade dos dados declarados pelos gestores municipais.

Nessa direção Pinto, Amaral e Castro (2011, p. 644), ao analisarem os gastos do ensino médio no Brasil, por meio das informações disponíveis no Siope, destacam que, “[...] não obstante o inegável avanço que representa a implantação do Siope, os dados do sistema devem ser analisados com cautela”, considerando que, sendo preenchidos pelos entes federados, as receitas e despesas ali contabilizadas nem sempre representam os gastos efetivos em manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, os autores ressaltam que outra limitação do sistema diz respeito à ineficiência da contabilização das despesas educacionais nas respectivas rubricas e etapas de ensino a que se referem.

Di Pierro (2012), ao analisar as despesas realizadas na educação de jovens e adultos (EJA) no estado de São Paulo, por meio dos dados do Finbra, cotejados com aqueles disponíveis no Siope e no Sistema de Informações da Administração Pública (Siap) do Tribunal de Contas desse estado, se deparou com acentuadas divergências e

inconsistências entre os bancos. Alguns municípios declararam valores irrisórios e pouco críveis, o que sugere a subdeclaração dos gastos na modalidade, que permanecem invisíveis sob outras rubricas. Desse modo, afirma que as despesas com a EJA são subdeclaradas nos bancos oficiais (DI PIERRO, 2012).

Ao discutir o controle de aplicação das verbas da educação, tomando como referência os manuais da STN de 2001 a 2008, para contabilização da receita e despesas em educação e também os procedimentos adotados por alguns tribunais de contas de estados e municípios em sua resolução e relatórios de contas estaduais e municipais, Davies (2013) constata uma série de omissões, equívocos e inconsistências nos manuais da STN e dos procedimentos e resoluções desses órgãos, que resultam em diminuição dos recursos, legalmente devidos em educação. Desse modo, conclui que o controle estatal das verbas da educação deixa bastante a desejar e aponta a fragilidade do controle social para este fim (DAVIES, 2013).

No que tange à educação especial, Soto et al. (2012), ao discutirem questões referentes ao financiamento da educação especial, especificamente a origem dos recursos e despesas com essa modalidade de ensino em um município paulista, observaram a extrema dificuldade de acesso às informações. As autoras destacaram que os dados fornecidos pelo município eram discrepantes dos dados disponibilizados no Siope; assim como, as diferentes formas de agregação das informações da educação especial faziam com que os dados dessa modalidade desaparecessem dos relatórios constantes do sistema do MEC; além disso, notaram que o Siope inclui os dados da educação especial como “componente do ensino fundamental, por exemplo, para fins dos dados relativos ao Fundeb” (SOTO et al., 2012, p. 371).

Em linha semelhante, França (2014), em investigação sobre a ação do Poder Público no provimento de recursos financeiros à educação especial na gestão do município de Vitória, no estado do Espírito Santo, encontrou dificuldades em visualizar as receitas e despesas destinadas a essa modalidade de ensino, nas diferentes fontes de informação do governo federal, estadual e municipal. Os dados eram apresentados de forma agregada, o que impossibilitava identificar o que era alocado diretamente na educação especial. Os valores apresentados pareciam não corresponder às despesas reais com a manutenção das ações municipais nessa área. Assim, os valores das despesas estavam subdimensionados, pois eram agregados à educação infantil e ao ensino fundamental. A autora conclui 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 (FRANÇA, 2014). Nessa direção, faz-se

necessário ressaltar ainda que as modalidades de ensino não aparecem na descrição das despesas do Fundeb, o que inviabiliza conhecer o montante de recursos voltados ao pagamento dos profissionais que atuavam na educação especial e na EJA e às despesas com a manutenção e o desenvolvimento dessas modalidades. Esse aspecto também foi observado por Di Pierro (2012) na pesquisa de financiamento da EJA, quando evidenciou que as despesas com essa modalidade estavam agregadas às das outras etapas de ensino, contribuindo para sua invisibilidade nas prestações de contas dos municípios. Na educação especial, esse aspecto foi destacado no estudo de Viegas (2014), quando inferiu, por meio das falas dos gestores, que os valores repassados pelo Fundeb entravam na rubrica do ensino fundamental e da educação infantil, sem especificamente fazerem a diferença na aplicação dos recursos para o atendimento educacional especializado. Desse modo, observamos que, embora a política do Fundeb tenha ampliado a sua abrangência, incluindo todas as etapas e modalidades da educação básica, os tipos de estabelecimentos e a jornada sobre as quais incidem as ponderações, elevando os recursos para a sua manutenção e seu funcionamento, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007), prevê a aplicação livre dos recursos.

Assim, não há garantias de que esses recursos estejam realmente destinados a todas as etapas da educação básica e modalidades de ensino. Daí decorre a necessidade de mudança nos padrões de prestações de contas dos recursos do Fundeb e na sua fiscalização no controle de suas aplicações, principalmente as relacionadas às modalidades de ensino no âmbito do Fundo. Nessa perspectiva, a invisibilidade das despesas da educação especial no âmbito do Fundo tem implicação direta nas políticas de financiamento dessa modalidade de ensino, na medida em que impossibilita apreender quais são os gastos empreendidos pelos entes federados e dificulta estudos sobre os custos necessários para garantir uma educação de qualidade aos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação nos sistemas públicos de ensino. Com base nesses pressupostos, no próximo item, apresentamos os dados de despesas da educação especial encontrados nas fontes oficiais do governo federal.

As despesas da educação especial: tentativa de desvelamento no Siope e no Finbra

Diante desse contexto, procuramos agora resgatar uma amostra dessa pesquisa, na tentativa de identificar como estão dispostas as informações das despesas da educação especial nos bancos de dados oficiais do Estado brasileiro. Para tal, foram priorizadas as bases de dados do Siope e do Finbra, especificamente, os valores da

“função educação”¹², pois estes são os principais sistemas existentes para acesso às informações de despesas educacionais, disponibilizados pelo governo federal, e os mais utilizados nas pesquisas de financiamento da educação.

O período considerado compreendeu o ano de 2009¹³, término de implantação total do Fundeb, e o ano de 2014, último ano de dados consolidados no banco de dados. São apresentadas neste trabalho algumas considerações obtidas da região Sudeste (estados e capitais), considerando que essa região, segundo dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica (2009-2013) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), apresenta o maior número de matrículas de educação especial. Especificamente, apresentaremos os dados do estado do Espírito Santo e de sua capital Vitória, na tentativa de trazer um caso ilustrativo dessa região.

As Tabelas 1 e 2, elaboradas a partir dos dados do Siope e Finbra, apresentam informações referentes às despesas de educação especial do Espírito Santo e de Vitória, fornecendo uma clara amostra das dificuldades de aceitar como corretas as informações da maneira como estão apresentados por essas bases.

Tabela 1 – Despesas da educação especial – função educação
2009-2014

ANO	Estado - Espírito Santo			Capital – Vitória		
	Total da Função Educ.	Educação Especial	%	Total da Função Educ.	Educação Especial	%
2009	1.151.915.794,85	5.711.049,12	0,50%	263.058.280,63	305.942,21	0,10%
2010	1.423.315.499,16	29.120.055,13	2,00%	267.546.372,60	244.255,09	0,09%
2011	1.540.732.862,27	20.716.454,35	1,30%	308.483.909,27	90.369,10	0,03%
2012	1.671.110.454,43	44.725.087,32	2,70%	347.456.106,79	178.812,97	0,05%
2013	1.829.069.277,30	51.312.399,20	2,80%	337.539.459,83	193.951,61	0,06%
2014	2.083.173.756,93	57.046.433,96	2,70%	385.371.136,23	3.667.676,60	1,00%

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir dos dados do Siope de 2009 a 2014.

Tabela 2 – Despesas da educação especial – função educação
2009-2014

Estado - Espírito Santo			Capital – Vitória		
-------------------------	--	--	-------------------	--	--

¹² De acordo com Polo (1999), a despesa por função corresponde ao maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que competem ao setor público, com a finalidade de especificar em que campo a ação governamental será realizada (como exemplo, educação, saúde, trabalho, cultura, entre outras funções).

¹³ A implantação do Fundeb começou em 1º de janeiro de 2007, sendo concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição do Distrito Federal, estados e municípios, para a formação das receitas do Fundo, atingiu o patamar de 20% (BRASIL 2007a).

ANO	Total da Função Educ.	Educação Especial	%	Total da Função Educ.	Educação Especial	%
2009	1.162.908.713,78	33.068.759,29	2,80%	254.425.991,58	450.569,75	0,20%
2010	1.072.161.044,01	29.442.184,79	2,70%	254.706.388,97	256.260,09	0,10%
2011	1.113.288.425,74	36.700.004,79	3,30%	268.809.115,54	90.369,10	0,03%
2012	1.188.196.453,70	0,00		298.185.547,50	186.117,97	0,06%
2013	1.289.334.104,21	50.295.474,95	3,90%	308.614.790,72	193.951,61	0,06%
2014	1.484.731.598,27	56.961.996,94	3,83%	346.650.302,07	490.267,60	0,10%

Fonte: Elaborada pelas autoras a partir dos dados do Finbra de 2009 a 2014.

Com base nos dados dispostos nas Tabelas 1 e 2, observamos inicialmente a discrepância dos valores das despesas da educação especial nas fontes do Siope e Finbra no período 2009-2014. Embora esses bancos de dados devessem ter as mesmas informações, considerando que são oriundos da prestação de contas dos municípios e estados, o fato de os dados serem organizados de formas distintas pode ser uma das causas dessas diferenças. Como já mencionado, o Finbra é o Sistema de Coleta de dados contábeis da Caixa Econômica Federal e o Siope constitui um sistema eletrônico operacionalizado pelo FNDE, com a inserção dos dados feita pelos estados, Distrito Federal e municípios, portanto, por instâncias que podem ter sistemas e critérios de agregação e desagregação que operacionalizam distintamente informações de mesma fonte.

Cabe destacar ainda que os valores apresentados no Siope eram liquidados¹⁴, ou seja, valores que foram executados, e os apresentados pelo Finbra eram empenhados, aqueles que formalmente são reservados (pela emissão do empenho), pelo Estado, para compromissos assumidos com terceiros, porém podem ser cancelados ou pagos em exercício posterior. Somente a partir de 2011 que o Finbra começa a divulgar os dados em valores liquidados e, mesmo assim, as informações não são correspondentes e oscilam ora para mais ora para menos, quando comparados os mesmos anos nas duas fontes.

Pelos dados da função educação da Tabela 1 – Siope –, conclui-se que houve o crescimento gradual no total de despesas tanto no estado do Espírito Santo como no município de Vitória, com exceção de 2013 em que houve uma queda. Ainda no Siope, as despesas com a educação especial no estado foram crescentes no período, exceto pela diminuição em 2011, o que pode ser compreendido considerando que era o início de um novo mandato do governo estadual; no município houve, de fato, oscilação, com um

¹⁴ Verificação do direito adquirido pelo credor de receber o pagamento (BRASIL, 1964). É o segundo estágio da execução de despesa, precedido do empenho e antecedido do pagamento.

primeiro triênio de recuo no montante de despesas nessa área e nos três anos seguintes de ampliação, com expressivo aumento das despesas da educação especial em 2014, se comparado aos anos anteriores.

Entretanto, no estado do Espírito Santo, pelos dados do Finbra na função educação – Tabela 2 –, houve oscilação de 2009 a 2011 e tendência a crescimento de 2012 a 2014; por esta mesma fonte, exceto em 2010, em que houve certo decréscimo no valor absoluto, e 2012, ano sem registro do valor, a tendência foi de aumento da aplicação de recursos na educação especial no estado. Nos anos subsequentes o percentual de participação se mantém quase inalterado (aproximadamente 3%). Quanto ao valor despendido para a educação especial no estado, nessa mesma tabela, observamos que no ano de 2011 houve um crescimento no valor e nos dois últimos anos os valores se mantêm muito próximos. Esse quadro, para o município, revela que houve aumento na função educação ano a ano, mas, para a educação especial, decresceu nos três primeiros anos do período, manteve-se constante em números relativos em 2012 e 2013, e subiu um pouco em 2014.

Entretanto, para compreendermos esse movimento se fazem necessários outros estudos do contexto específico do município. Cumpre destacar ainda os valores irrisórios ou subdimensionados destinados à educação especial no âmbito municipal, que nos faz questionar como o município custeou essa modalidade de ensino. De acordo com França (2014), 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.

O contexto descrito no estado do Espírito Santo e no município de Vitória reflete a realidade dos outros estados do Sudeste. A seguir são apresentadas algumas considerações relativamente aos outros estados dessa região, também com base nas informações do Siope e Finbra, que evidenciam generalizações possíveis:

- Disparidades nos valores dos dados (Siope e Finbra), alguns valores são empenhados, outros liquidados, o que contribui para a discrepância nos valores. Além disso, de acordo com Davies (2013), essa diferença é essencial, porque os valores empenhados podem ser cancelados no exercício posterior e, portanto, não aplicados efetivamente na educação.
- Valores não informados e/ou zerados da educação especial em algumas fontes (como por exemplo, o estado do Rio de Janeiro que não informou os valores despendidos à educação especial no período de 2011 a 2014), o que contribui para a invisibilidade do que é gasto nessa modalidade de ensino;
- Oscilações significativas nos valores das despesas de educação especial no período

- de 2009 a 2014, com redução ou aumento desproporcional de um ano para o outro;
- As despesas estaduais apresentam oscilações: as despesas dos estados do Espírito Santo e de Minas Gerais com educação especial representam 2,5% a 3% do total de despesas na função educação. Em contraposição, as despesas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo não alcançam 1% na educação especial do total de despesas na função educação no período de 2009 a 2014;
 - As despesas das capitais dos estados do Sudeste brasileiro na educação especial representam em torno de 1% do total das despesas na função educação.

Considerações finais

Diante desse contexto, observamos as dificuldades e os desafios que perpassam o estudo do financiamento da educação especial, tendo em vista o modo de organização e funcionamento do Estado brasileiro, que não contribui para a transparência das informações dos recursos públicos aplicados à educação. Evidenciamos, assim, a necessidade de alterar a forma de registro dos dados referentes à educação especial nos demonstrativos de despesas dos sistemas oficiais (como o Finbra e o Siope).

Nesse sentido, 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 despesas destinadas a essa modalidade de ensino nas diferentes fontes de informação do governo federal usadas na pesquisa aqui retratada.

Esse modelo de prestação de contas ainda engendra entraves tanto para a gestão da educação especial quanto para os pesquisadores. No âmbito da gestão dos entes federados, torna ainda mais complexo o planejamento de políticas públicas voltadas à garantia do direito à educação dos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação porque não se tem medida precisa de gasto nem previsão de custo para oferecer qualidade compatível com todas as necessidades educacionais desses alunos. Quanto aos pesquisadores que desenvolvem estudos referentes ao financiamento da educação especial e de outras modalidades de ensino (DI PIERRO, 2012; PRIETO; GIL, 2011; GONZALEZ; PRIETO, 2012), estes também têm trabalhado no âmbito de estimativas e/ou dados aproximados de gastos e/ou custos destinados ao atendimento às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, o que tem fragilizado e dificultado a elaboração de conclusões de suas pesquisas que sejam mais consistentes e possam ser mais propositivas, quando esta for a intenção do estudo.

Nessa perspectiva, concordamos com Davies (2013) quando diz que o controle social dos recursos voltados à educação, não pode ser reduzido à mera presença dos representantes da sociedade civil em conselhos para controle das ações estatais, mas deve ser exercido também pelo Estado, mesmo que este não atenda aos interesses do conjunto da população ou, principalmente, das classes ou grupos explorados e oprimidos, uma vez que o Estado também reflete, em maior ou menor grau, os interesses das classes dominantes e da burocracia estatal. Daí a necessidade de um novo tipo de controle social, “[...] associado à construção de um novo projeto de sociedade e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e do poder” (DAVIES, 2013, p. 17).

Referências

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal, de 1988. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3 ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 63-72.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out./dez. 2012.

BENATTI, Marielle Moreira Santos. O financiamento público das instituições não-estatais de educação especial em Campo Grande – (2001-2005). VI CONGRESSO BRASILEIRO MULTIDISCIPLINAR DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E VII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO ESPECIAL, 6., 2011. Paraná. **Anais...** Paraná: UEL, 2011. p. 3478-3488.

BRASIL. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1964.

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

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº.9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 dez. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 maio 2000.

_____. 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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº.10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº.9.424, de 24 de dezembro de 1996, nº.10.880, de 9 de junho de 2004, e nº.10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 2007.

_____. Portaria Ministério da Educação nº. 844, de 8 de julho de 2008. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, Distrito Federal, 9 jul. 2008. Seção 1, p. 23.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2014. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 abr. 2013.

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.

DAVIES, Nicholas. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social. **Revista da Faculdade de Educação**. Univ. do Estado de Mato Grosso, v. 19, ano 11, n.1, p. 15-31, jan./jun. 2013.

DI PIERRO, Maria Clara. A configuração do ensino de jovens e adultos no estado de São Paulo sob a vigência do Fundeb: resultados preliminares de uma Pesquisa em andamento. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 35., 2012, **Anais...** Caxambu. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

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

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; MICHELS, Maria Helena. A política de educação especial no Brasil (1991-2011): uma análise da produção do GT15 – educação especial na Anped. **Revista Brasileira de Educação Especial**. Marília, v. 17, p. 105-124, maio/ago. 2011.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. **Financiamento da educação especial**: complexas tramas, permanentes contradições e novos desafios. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

GONZALEZ, Roseli Kubo; PRIETO, Rosângela Gavioli. Financiamento da educação especial em município paulista: algumas aproximações com o tema. In: V CONGRESSO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL E VII ENCONTRO NACIONAL DOS PESQUISADORES DA EDUCAÇÃO ESPECIAL, V, 2012, São Carlos, **Anais...** São Carlos: UFSCar, 2012. p. 7475-7488.

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.

_____. Percursos da constituição de uma política brasileira de educação especial inclusiva. **Revista Brasileira de Educação Especial**, Marília, v. 17, p. 41-58, maio/ago. 2011.

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

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

PINTO, José Marcelino de Rezende; AMARAL, Nelson Cardoso; CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665, jul./set. 2011.

POLO, José Carlos. Planejamento e orçamento no município. In: PRASEM, FUNDESCOLA, MEC. **Guia de consulta**. Brasília: MEC, 1999. p. 295-329.

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

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.

SOTO, Ana Paula de Oliveira Moraes et al. Financiamento da educação especial no Brasil na arena do público e do privado. **Poiésis**, Unisul, Tubarão, v. 6, n. 10, p. 359-376, 2012.

VIEGAS, Luciane Torezan. **A reconfiguração da educação especial e os espaços de atendimento educacional especializado**: análise da constituição de um centro de atendimento em Cachoeirinha/RS. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

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