

Eixo 1: Políticas Públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação

## **FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES**

**Marileide Gonçalves França**

Universidade de São Paulo

leidemary8@yahoo.com.br

### **RESUMO**

Este estudo buscou investigar a ação do Poder Público no provimento de recursos à educação especial no município de Vitória, no Estado do Espírito Santo. Para o desenvolvimento do trabalho foi realizada a consulta ao planejamento e execução orçamentária do município. Foi possível observar que os recursos referentes a essa modalidade estavam articulados com a vinculação constitucional de recursos, a “presença” da União, a descentralização do ensino e a responsabilização dos entes federados, bem como, a correlação de forças no interior do Estado. Portanto, o financiamento da educação especial está entrelaçado nessa trama de contradições e desafios que perpassam a educação brasileira.

**Palavras-chave:** Financiamento da educação; Educação Especial; Gestão.

## INTRODUÇÃO

A última década tem se apresentado como um momento de intensas transformações para as políticas de Educação Especial no Brasil, com implicações na organização escolar e mudanças também no que se refere a sua gestão. Historicamente, quando se discute as políticas educacionais, entre estas as de educação especial, a discussão restringe-se aos seus efeitos, resultados na prática escolar, pouco se discute acerca das condições de implementação das políticas que, por sua vez estão articuladas às questões do financiamento da educação.

Entendemos as políticas públicas, assim como Cury (2007, p. 832), “como forma de intervenção estatal na oferta e proteção de determinados direitos de cidadania”. Tivemos como objetivo neste estudo investigar a ação do Poder Público no provimento de recursos à educação especial no município de Vitória, no Estado do Espírito Santo, diante da obrigatoriedade do atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação.

Nessa perspectiva, “[...] o financiamento da educação escolar representa uma clara intervenção do poder público em uma área que se define como um direito de cidadania” (CURY, 2007, p. 849). Pretendemos demonstrar que a discussão do financiamento da educação especial está articulada com o contexto mais amplo do financiamento da educação básica, na medida em que envolve a vinculação constitucional de recursos, a presença da União, o processo de descentralização do ensino e regime federativo, bem como o papel do Estado na definição das políticas. Partimos do pressuposto, assim como Poulantzas (1985, p. 147) que o Estado se constitui numa “[...] relação, mas exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe”, isto é, como um espaço de disputa de poder, no qual estão em jogo diferentes interesses de acordo com as classes dos setores e segmentos que representam o Estado. Desse modo,

[...] entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros.

No contexto educacional, principalmente na área de educação especial, observamos como as políticas de financiamento são formuladas nesse campo de “relações de forças” que envolve, por um lado, a luta das famílias e movimentos sociais pelos direitos de cidadania e, por outro lado, interesses privativos, representado pelas entidades confessionais, filantrópicas sem fins

lucrativos no âmbito da discussão e definição dos recursos públicos voltados ao atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação.

Nesse sentido, o “Estado concentra não apenas a relação de forças entre frações do bloco no poder, mas também a relação de forças entre estas e as classe dominadas” (POULANTZAS, 1985, p.162). 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 do Estado são “resultantes das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado” (POULANTZAS, 1985, p.152), isto é, de relações de forças e resistências que faz dele uma expressão condensada da luta de classes em desenvolvimento. Nesse contexto, a correlação de forças no Estado também envolve o reordenamento jurídico normativo e os elementos que o compõem o sistema de financiamento da educação no Brasil, ou seja, um conjunto de normas constitucionais que regulam o gasto da receita tributária, certo número de fontes de receita vinculadas à gastos com educação e uma estrutura burocrática complexa baseada na centralização de arrecadação de recursos e na descentralização da responsabilidade dos dispêndios.

Desse modo, compreendemos que a discussão acerca do financiamento em educação deve considerar o contexto político, social e econômico, assim como “algumas formas específicas da arrecadação tributária realizada em nosso país” (ARELARO et al., 2004, p. 30). Na medida em que, os principais recursos destinados à educação são oriundos da arrecadação de impostos e, conseqüentemente, são afetadas pela política econômica, pela concepção e opção do governo sobre “as decisões acerca das políticas econômicas, tributárias e fiscais que determinam tanto a arrecadação quanto a aplicação de recursos financeiros na educação”. Segundo Farenzena (2006, p. 82),

[...] a disponibilidade e alocação de recursos para o setor de educação precisam ser balizados pelas normas referentes às fontes de financiamento, os deveres do Estado para com a educação, à hierarquia de prioridades em relação aos níveis e modalidades de ensino e as especificidades dos mesmos e a distribuição de competências entre os níveis governamentais.

Na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394 de 1996a (LDB/96) estão estabelecidos as fontes de financiamento da educação: os impostos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Municípios, assim como a receita proveniente de transferências que tem como origem o

recolhimento de impostos, contribuição social do salário educação, outras contribuições sociais, receitas de incentivos fiscais.

A educação como direito de todos e dever do Estado, assim como, a vinculação de recursos educacionais estão previstos desde a Constituição Federal de 1934. A CF/88 define a educação como um “direito de todos e dever do Estado e da família” a ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade” (Art. 205). No que se refere a Educação Especial está definido: “atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino” (Art.208, III). Nesse sentido, o compromisso do Poder Público se torna explícito com a educação básica, desde a educação infantil se estendendo aos demais níveis e modalidades de ensino. Cabe ressaltar no âmbito desta lei, a proposição de que sejam utilizados convênios com entidades da sociedade civil para complementar os atendimentos às pessoas com deficiência. Assim, no art. 213 define que “os recursos serão destinados às escolas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação”. Dessa maneira, observamos que a responsabilidade pelo atendimento às pessoas com deficiência passa a ser compartilhada com a sociedade civil.

A LDB/96, ao estabelecer a educação especial como modalidade de educação escolar, assegura aos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação serviços de apoio especializados em classes, escolas ou serviços especializados (Art. 58), levando em consideração as condições específicas dos alunos. No art. 60 reafirma o compromisso em oferecer a educação especial a partir do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fins lucrativos ressaltando a relação contraditória entre poder público e privado na história da educação especial, na política educacional e no financiamento público para a sua manutenção. Desse modo, o Poder Público tanto atua diretamente quanto repassa verbas a estas instituições, enquanto estas conjugam várias fontes de receita, como recursos públicos e privados, para prestarem seus serviços. Alguns estudos preliminares, no entanto, apontam que não se tem ideia de como isto ocorre. (BRASIL, 1996b).

Na CF/88 o percentual atribuído a União foi elevado para “nunca menos de 18% e os Estados, o Distrito Federal e Municípios devem aplicar 25% no mínimo, da receita resultante de impostos compreendida a proveniente de transferências, na MDE” (Art. 212). Farenzena (2006) destaca que “o reconhecimento dos órgãos executivos do setor educacional das três esferas do governo como gestores dos recursos pode possibilitar uma administração mais eficaz e efetiva dos recursos orçamentários” (p. 99). Segundo a LDB/96, o dever do Estado

para com a educação será efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definido como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996a, art. 4º, IX).

Nessa direção, a educação é tarefa compartilhada entre União, os Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo organizada sob a forma de regime de colaboração (CF/88, art. 211 e LDB, art. 8º). Nesse contexto, é enfatizado o papel coordenador e articulador da União em relação aos demais entes federados (LDB, art. 8º), tendo como uma das suas tarefas a responsabilidade pela educação dos alunos deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Assim, observamos transformações significativas no que tange ao âmbito jurídico institucional, representadas pelas políticas de reestruturação de gestão, organização e financiamento da educação básica.

## O MUNICÍPIO DE VITÓRIA E O DESENVOLVER DO ESTUDO

Na tentativa de caracterizar o contexto no qual foi desenvolvido o estudo, apresentamos alguns dados referentes ao município de Vitória, capital do Estado do Espírito Santo. Vitória é a segunda capital mais antiga do Brasil (1551). A ilha de Vitória é formada por um arquipélago, como posto por 33 ilhas e por uma porção continental, totalizando 105 quilômetros quadrados. Apresentava no ano de 2009, aproximadamente, 320.156 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009).

O município a partir do desenvolvimento customizado de sistema operacional em software livre ampliou a participação da comunidade escolar e acompanhamento da sociedade das atividades escolares junto ao “Portal da Educação” que, articulado ao Portal de Transparência da administração municipal, ampliou os canais de comunicação entre a sociedade e as ações da educação na cidade de Vitória.

Esse fato contribuiu para a escolha do município, como locus para o desenvolvimento deste estudo, uma vez que tínhamos tempo reduzido para a coleta de dados e não tínhamos tempo hábil para o processo de autorização e consulta aos dados da secretaria de educação. O conjunto de dados disponíveis para consulta, referente ao balanço orçamentário do município, possibilitou identificar as principais tendências quanto às receitas e despesas voltadas à educação. Cabe destacar que, o ano de 2009 foi escolhido tendo em vista a integralização das informações enviadas pelo município aos bancos de dados.

O Sistema Municipal de Educação (Seme) de Vitória contava, em 2009, com 52 escolas de ensino fundamental e 46 centros municipais de educação infantil, que atendiam crianças de seis meses a seis anos de idade. Eram atendidos, 29.004 alunos no ensino fundamental, 17.844 na educação infantil, 1.061 alunos na educação especial e 2.527 na Educação de jovens e adultos. Além das 98 escolas, eram considerados Centros de Ciência, Educação e Cultura o Planetário (em parceria com a Universidade Federal do Espírito Santo), a Escola de Biologia e História, a Escola da Ciência e Física e a Praça da Ciência. Estes Centros atuavam na formação de professores e alunos e também como apoio e complemento às atividades desenvolvidas nas escolas. De acordo com a Secretaria Municipal de Educação o custo médio anual, no ano de 2009, por aluno do Ensino Fundamental foi de 4.788,66 e na Educação infantil, de 4.788,66.

O município de Vitória, desde a década de 90, vem implementando políticas e ações direcionadas ao atendimento as pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Em 1999, foi desenvolvido o projeto “Unidade Pólo”, que consistia no oferecimento de serviços de apoio especializado aos alunos deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação nas escolas comuns da rede, localizadas nas regiões administrativas do município. Com a implantação do projeto, o atendimento aos alunos se dava em espaços específicos denominados “Laboratório Pedagógico” que eram acompanhados e assessorados por profissionais da equipe de educação especial localizados na Seme. Era oferecido atendimento na área de deficiência visual, intelectual e auditiva, em horário contrário ao ensino comum, pelo professor especializado em educação especial.

Em 2002, foi instituída a função do coordenador do Laboratório Pedagógico, objetivando a descentralização das ações de assessoria. Assim, os coordenadores passaram a atuar nas escolas de cada região. Em 2007, a Coordenação de Formação, Acompanhamento à Educação Especial (CFAEE) redimensionou a coordenação de serviços especializados para a equipe de gestão da escola. Para efetivação das ações pedagógicas no atendimento educacional especializado enfatizou a necessidade do trabalho colaborativo entre professores especializados e o professor da classe comum, seja no acompanhamento ao aluno no contexto da sala de aula e/ou nos momentos de planejamento quando discutem os processos de aprendizagem dos alunos.

O plano de trabalho de 2008 apontava para a continuação do trabalho colaborativo nas unidades de ensino de modo a garantir o atendimento educacional especializado aos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Contudo, os professores das áreas de

surdez, deficiência visual e deficiência múltipla passaram a atuar em caráter de itinerância nas escolas no intuito de orientar os professores e encaminhar para diagnósticos os alunos com indicativos de necessidades de apoio complementar ou suplementar de educação especial.

No ano de 2009, a CFAEE redimensionou o atendimento educacional especializado nas unidades de ensino, a fim de garantir a efetiva oferta desse serviço nas salas de recursos multifuncionais, aprimorar as práticas pedagógicas e disseminar as discussões acerca da educação inclusiva no cotidiano da escola. O município de Vitória, de acordo com a orientação da PNEE (2008), disponibilizou professores especializados para o atendimento educacional especializado, ofertado no contraturno, nas áreas da deficiência intelectual, TGD, deficiência física, deficiência visual, na área da surdez, com a política de educação bilíngue, e na área das altas habilidades/superdotação, em espaço específico, com o objetivo de atender os interesses dos alunos nas diferentes áreas do conhecimento, com proposta de plano de trabalho individualizado e/ou coletivo e na busca de parcerias com instituições superiores, técnicas, de esporte, de artes, dentre outras.

Diante desse contexto, procuramos apresentar e discutir, neste artigo, o quanto foi destinado à educação especial no município de Vitória, estado do Espírito Santo, no ano de 2009, e o que isso representou em termos de prioridade do governo e esforço público nessa modalidade de ensino que deve perpassar toda a educação básica. Castro (2007, p. 860) lembra que “a educação pública em estrutura federativa faz com que cada ente federado tenha responsabilidade e competência pela manutenção e expansão de seu sistema de ensino”. Observamos nos documentos do município uma ênfase no processo de inclusão escolar e, desse modo, se tal prioridade existe de fato, ela deveria se manifestar em termos de gastos públicos, o que possibilitaria analisar a importância dessa área no contexto político do município.

## PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA<sup>1</sup>

A CF/88 consagrou o princípio de que o orçamento público integra um sistema em que as ações de governo deveriam ser definidas em processo amplo de planejamento, no qual estabelecem, antecipadamente, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública por um certo período de tempo (POLO, 1999). Para compor esse sistema foram criados três

---

<sup>1</sup> A organização dos dados desse item foi realizada com base no relatório de pesquisa “Gestão de políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas” (2011), coordenado pelos professores Rosângela Gavioli Prieto e Juca Pirama Camargo Gil, que, embora ainda não publicado, foi gentilmente cedido para leitura e estudo.

instrumentos distintos, mas interligados entre si: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988, art.165 § 9º). As principais regulamentações legais para o denominado ciclo orçamentário brasileiro são a Lei nº 4.320 de 1964, a CF/88 e a Lei Complementar nº 101 de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. O PPA define diretrizes, objetivos e metas da administração para um período de quatro anos, com ações orçamentárias e custos da administração municipal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A LDO pauta-se nos grandes princípios e critérios apontados no Plano Plurianual, visto que ela antecipa a discussão orçamentária, define metas e prioridades para o ano seguinte e anunciada as metas fiscais, ou seja, o montante a ser arrecadado e como será despendido; sua vigência é de um ano. A LOA deve estimar as receitas de tributos e fixar as despesas que as administrações públicas do Estado-Nacional, dos estados-membros e municípios estão autorizadas a executar no exercício financeiro. Portanto, a União, estados e os municípios devem planejar, a médio e longo prazo, suas receitas e despesas, controlá-las e limitar gastos quando as metas mostrarem-se comprometidas.

A LDB/96 estabeleceu procedimentos para acompanhamento permanente da execução orçamentária das despesas com a educação, assim como, seu gerenciamento, a partir dos princípios de periodicidade na apuração da aplicação dos recursos vinculados e de responsabilização da área da educação pela sua gestão (FARENZENA, 2006). No que diz respeito a periodicidade tem-se que: “As diferenças entre receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro” (BRASIL, 1996, art.69, §4º). Dessa maneira, no orçamento anual dos governos estão classificadas as receitas do exercício fiscal, assim como a fixação das despesas. De acordo com Farezena (2006, p. 99), a previsão da execução orçamentária assegura que os “recursos estejam disponíveis na medida das necessidades e do planejamento das instituições educacionais e dos órgãos administrativos dos sistemas de ensino”.

No ordenamento constitucional e legal brasileiro está prevista a função de fiscalização para 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, pela previsão de qualquer cidadão possa examinar as contas dos governos e questionar sua legitimidade. O controle abrange receita e despesa, verificando-se ações que envolvem arrecadação da receita e realização de



despesa. Entretanto, o orçamento tem sido pouco utilizado como uma das etapas conceituais do processo de planejamento para alocação racional e gerenciamentos dos recursos públicos, visando à prestação de serviços à população (POLO, 1999, p. 300). Assim, acreditamos ser de suma importância observar como se dá a responsabilidade do município no atendimento à modalidade de educação especial no contexto do planejamento e na gestão da educação.

O art. 72 da LDB/96 estabelece que o poder público é obrigado a divulgar nos balanços (prestação anual de contas) e, nos resumos mensais da execução orçamentária, as receitas e despesas vinculadas à MDE. Assim, faz-se necessário inicialmente caracterizar o financiamento da educação no município por meio da análise do PPA referente ao período (2006 a 2009) e da LDO e LOA do ano em análise: 2009.

No plano Plurianual de 2006 a 2009, aprovado pela Lei nº 6.375 de 2005, do município de Vitória, encontramos o programa intitulado: “Universalização do Acesso ao Ensino Fundamental com Qualidade”, vinculado a Seme, que tinha como objetivo: “garantir acesso e educação com qualidade social às crianças, jovens e adultos do município de Vitória que demandam o Ensino Fundamental” (VITÓRIA, 2005). Entre as ações, localizamos apenas uma que fazia referência à educação especial: “Inclusão de Crianças, adolescentes, Jovens e Adultos com Necessidades Especiais”. Observamos que o município adota uma definição ampla do público a ser atendido pela política de educação especial, englobando diferentes grupos para além dos que apresentam deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, público-alvo da PNEE (BRASIL, 2008).

Na LDO para o ano de 2009 o texto era mais genérico, em termos de dados, desse modo, não apresentava informações detalhadas referentes às áreas, secretarias e modalidades de ensino, como a educação especial. Os valores apresentados estavam agregados relativos ao município de modo global. Encontramos apenas uma menção referente à educação na parte de objetivos que orientaria a definição de prioridades e metas do município: “promover a universalização do acesso à educação infantil e ao ensino fundamental com qualidade” (VITÓRIA, 2008, art. 2º, §2º, II). Essa prioridade pode ser explicada pela implantação do ensino fundamental de nove anos na rede municipal de Vitória nesse período.

Na LOA de 2009, verificamos entre as ações da Seme a intervenção junto aos diferentes níveis e modalidades de ensino, no intuito de garantir à universalização do acesso e a inclusão as crianças, adolescentes, jovens e adultos à educação. No anexo da LOA era estabelecido o

orçamento da Seme, totalizando cerca de R\$ 249 milhões<sup>2</sup>, montante este dividido entre despesas correntes (R\$ 229 milhões) e despesas de capital (R\$ 20 milhões), ou seja, apenas 8% dos recursos da secretaria seriam destinados a investimentos, como a compra de equipamentos e matérias permanentes. O restante seria empregado para manutenção e funcionamento da rede municipal. É importante, destacar que são poucos municípios que conseguem ter verbas para investimento (GIL; PRIETO, 2011), entretanto, no caso em análise, a margem para investimento não era grande se comparada à totalidade orçamentária da Seme. No anexo 14 da LOA os mesmos R\$ 249 milhões apareceram distribuídos por “Programa de trabalho e suas metas fiscais” (VITÓRIA, 2009), o que nos possibilitou verificar o percentual previsto para ser gasto em cada um dos níveis e modalidades de ensino no município. Assim, a educação infantil ficaria com R\$ 80 milhões, o ensino fundamental com R\$ 195 milhões e a educação especial com apenas um milhão. Vale ressaltar que as despesas referentes à modalidade educação de jovens e adultos fora incluídas na etapa ensino fundamental, representando de seu total, cerca de R\$ 1,5 milhões.

Da análise do PPA, da LDO e da LOA observamos que a educação especial recebeu 0,4% parcela do total previsto para o ensino do município de Vitória. Por outro lado, os recursos, em si, demonstraram uma intenção do município em investir na área de educação especial se comparada às outras secretarias de educação que compõem a região da Grande Vitória<sup>3</sup> que, em sua maioria, não apresentaram nenhum gasto com essa modalidade de ensino, de acordo com as informações obtidas no Siope.

Os documentos (PPA, da LDO e da LOA) referentes ao planejamento e execução orçamentária do município de Vitória, nos possibilitaram verificar quais eram os rumos previstos para a educação no período de 2006 a 2009 e para onde seriam direcionados os recursos da educação. Os referidos documentos não mencionavam novas contratações de profissionais e nem novas construções no âmbito da educação especial. Tampouco, apontavam ações para a expansão no atendimento educacional especializado no âmbito do município de Vitória.

---

<sup>2</sup> Neste estudo, a maioria dos dados teve seu valor arredondado para mais ou para menos na tentativa de facilitar a leitura e apreensão, cumprindo função didática. Assim do ponto de vista das informações o que se buscou não foi a precisão contábil e sim, o estabelecimento de proporções e grandezas gerais, sendo indevido os usos desses dados para aprofundamentos de análises estatísticas.

<sup>3</sup> A região Metropolitana da Grande Vitória é formada por sete municípios, a saber: Fundão, Serra, Vitória, Cariacica, Viana, Vila Velha e Guarapari. Segundo consta nas informações do Siope, apenas os municípios de Vitória e Viana apresentaram dados referentes aos gastos realizados com a Educação Especial no ano de 2009.

A primeira aproximação da realidade do gasto em educação especial nesse município se deu por meio das informações constantes dos balanços de execução orçamentária. Da análise realizada pode-se verificar que o município em questão demonstrou ter captado cerca de R\$ 806 milhões de impostos e transferências constitucionais e legais no ano de 2009. Uma primeira desagregação das informações permite verificar quais foram as fontes gerais dos recursos captados pelo município (Tabela 3).

Tabela 3 - Receitas por Fonte – Município de Vitória – 2009

<b>Fonte</b>	<b>Valores em R\$ milhões</b>	<b>%</b>
<b>Receita de impostos</b>	330	41
<b>Receita de transferências constitucionais e legais</b>	476	59
<b><i>Total de Receitas</i></b>	806	100

Fonte: Balanço do Município de Vitória, 2009.

Para aplicar o mínimo constitucional de 25% em MDE o município deveria ter despendido ao menos R\$ 202 milhões na área de educação. Segundo os dados coletados, a cidade gastou com MDE R\$ 217 milhões alcançando uma aplicação de 27%. Cabe destacar que Vitória está entre os municípios que ampliaram a vinculação de recursos para a educação em suas leis orgânicas (OLIVEIRA, 2007). De acordo com a referida lei:

Art. 213. O Município aplicará, anualmente 35% (trinta e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na educação em geral e em obras de infraestrutura urbana (VITÓRIA, 1990).

Nesse sentido, a referida lei prevê 25% a ser aplicado nas despesas com a MDE, cumprindo a exigência de aplicação do percentual mínimo, previstos na CF/88. Os 10% que excedem a obrigação constitucional, segundo o parágrafo 2º, podem ser aplicados em outras despesas educacionais e obras de infraestrutura. Assim, não estão vinculados, exclusivamente, com as despesas do MDE. Nesse caso, de acordo com Oliveira (2007) a ampliação da vinculação de recursos para educação pode significar, em alguns municípios, a redução de investimentos, na medida em que regulamenta outras despesas que não estão previstas na legislação federal, constituindo-se como “um recurso de marketing”. Naquele ano, o município destinou R\$ 94 milhões para o Fundeb, mas recebeu do mesmo fundo um total aproximado de 90 milhões. Dessa verba total do fundo da educação básica foram aplicados 100% com o pagamento dos profissionais de magistério.

Uma das possíveis formas de analisar os gastos com educação é por meio de dados constantes dos balanços de execução orçamentária, em que estão englobados gastos de pessoal e de custeio. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – (2000), as *despesas com pessoal* referem-se aos recursos relativos à remuneração dos funcionários públicos do setor e aos encargos sociais pagos pela administração, como obrigações patronais e auxílio-transporte. Na tentativa de frear os gastos de pessoal no organismo público, a referida Lei estabelece limites a serem seguidos pelos entes federados. Assim, os municípios não podem despende com pessoal mais do que 60% das respectivas receitas correntes (LRF, 2000).

Além disso, a LDB/96 proíbe o uso de recursos de MDE com os funcionários da educação “quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1996a, art.71, VI). Nesse sentido, os funcionários cedidos a outras secretarias não podem ser contabilizados no MDE.

Inicialmente, identificamos que a Seme de Vitória liquidou R\$ 162 milhões, sendo R\$ 89 milhões com pessoal e R\$ 73 milhões com custeio. Desse modo, o órgão despendeu aproximadamente 55% em pessoal e 45% com custeio (Tabela 4).

Tabela 4 - Despesas da Secretaria de Educação – Município de Vitória – 2009

<b>Item</b>	<b>Valores em R\$ milhões</b>	<b>%</b>
<b>Pessoal</b>	89	55
<b>Custeio</b>	73	45
<b>Total</b>	162	100

Fonte: Balanço do Município de Vitória, 2009.

Os dados levantados na pesquisa mostraram que as maiores despesas são com pessoal, reforçando a mesma tendência encontrada em outras pesquisas (CRUZ, 2005; PARO, 1982). Daí decorre a importância de direcionar a atenção e análise para esses gastos no financiamento da educação. Dos R\$ 89 milhões executados com a rubrica de pessoal, R\$ 34 milhões foram destinados ao ensino fundamental e R\$ 55 milhões a educação infantil, como podemos observar na Tabela 5.

Tabela 5 - Despesas com pessoal por Nível de Ensino – Município de Vitória – 2009

<b>Nível de Ensino</b>	<b>Valores em R\$ milhões</b>	<b>%</b>
<b>Ensino Fundamental</b>	34	38,2
<b>Educação Infantil</b>	55	61,8

<b>Total</b>	89	100
--------------	----	-----

Fonte: Balanço do Município de Vitória, 2009.

Observamos que a educação infantil apresenta um valor significativo aplicado aos gastos com o pessoal (61,8%) se comparado com o ensino fundamental (38,2%). Isso pode ser atribuído, em parte, ao fato do número expressivo de pessoal que atua nesse nível de ensino: professores; assistentes de educação infantil, administrativos e de serviços gerais; dinamizadores de educação física e artes; pedagogos; coordenadores e diretor.

Não há evidências, nas despesas do município, de gastos com pessoal em educação especial e de jovens e adultos, o que impossibilitou visualizar os recursos com pessoal voltados para essas modalidades de educação, uma vez que eles podem estar agregados aos outros níveis de ensino. Vale ressaltar que também não foi possível observar, especificamente, as despesas com o magistério, na medida em que os dados do pessoal não foram apresentados de forma desagregada, discriminando os professores dos outros servidores que atuavam na realização de serviços de apoio técnico-administrativo e operacional: auxiliar de serviços gerais, auxiliar de administração, secretário escolar, dentre outros, lotados e em exercício nas escolas ou órgão/unidade administrativa da educação.

Entende-se por *custeio* os gastos dependidos para diversas atividades relacionadas ao adequado funcionamento dos estabelecimentos de ensino, desde a aquisição de material de consumo, equipamentos, materiais permanentes, contratação de consultorias, formação continuada e pagamentos de subvenções sociais. O art. 71 da LDB/96 proíbe os gastos de recursos de MDE com “programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social”, bem como, “obras de infra-estrutura” (BRASIL, 1996a). É de extrema importância verificar, cada um desses gastos, dispostos na tabela 6, na tentativa de compreender como se deu as despesas financeiras acerca dos níveis e modalidades de ensino.

Tabela 6 - Despesas com Custeio, por Nível e modalidade – Município de Vitória – 2009

<b>Etapa/Modalidade</b>	<b>Valores em R\$ milhões</b>	<b>%</b>
<b>Ensino Fundamental</b>	43,4	59,5
<b>Educação Infantil</b>	28,6	39,2
<b>Educação Especial</b>	1,0	1,3

<b>Total</b>	73	100
--------------	----	-----

Fonte: Balanço do Município de Vitória, 2009.

Do total de R\$ 73 milhões que a Seme aplicou em custeio, o ensino fundamental ficou com R\$ 43,4 milhões e a educação infantil com R\$ 28,6 milhões, o que representou uma participação significativa nas despesas educacionais do município, se comparada aos dados de pessoal. Cabe ressaltar que nesse nível de ensino também estão incluídos os dados da Educação de Jovens e Adultos, recursos voltados para o Programa de Alimentação Escolar e manutenção e revitalização dos espaços formais e não formais do sistema de ensino.

A educação especial participou das despesas do custeio da secretaria na proporção de 1,3%. Desse modo, pode-se afirmar que os gastos destinados à modalidade educação especial não são maiores, proporcionalmente, ao custeio de outros níveis e modalidades da educação básica. É interessante verificar como foram efetuados os gastos de custeio de educação especial, tendo em vista que um melhor detalhamento permite demonstrar como maior clareza o gasto público, como podemos observar na Tabela 7.

Tabela 7 - Despesas com Custeio da Educação Especial – Município de Vitória – 2009

<b>Item</b>	<b>Valores em R\$ milhões</b>	<b>%</b>
<b>Subvenções sociais</b>	0,23	23
<b>Material de Consumo</b>	0,21	21
<b>Outros Serviços de terceiros – pessoa Jurídica</b>	0,23	23
<b>Outros Serviços de terceiros – pessoa física</b>	0,02	2
<b>Equipamentos e material permanente</b>	0,29	29
<b>Contribuições</b>	0,02	2
<b>Total</b>	1,0	100

Fonte: Balanço do Município de Vitória, 2009.

No custeio da educação especial podemos observar que as despesas mais expressivas em termos percentuais, foram destinadas aos equipamentos e material permanente (29%), subvenções sociais (23%) e outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (23%). São considerados equipamentos e materiais permanentes os de duração superior a dois anos. No caso de educação especial, no município de Vitória, podemos dizer, de acordo com os relatórios da equipe de educação especial que essas despesas foram destinadas a compra de

equipamentos e materiais adaptados para o trabalho com os alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação para a classe comum ou as salas de recursos multifuncionais.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Neste estudo, tivemos como objetivo investigar a ação do Poder Público no provimento de recursos à educação especial no município de Vitória, no Estado do Espírito Santo, diante da obrigatoriedade do atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. Consideramos, assim como Farenzena (2006), que o ordenamento jurídico-normativo constitui elemento privilegiado de conhecimento das políticas públicas de financiamento da educação. Nesse sentido, procuramos no decorrer do estudo dialogar com os documentos legais que regulamentam a educação brasileira e que incorporam tais mudanças como a constituição Federal de 1988, LDB 9394/96, Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros.

Desse modo, este estudo procurou não restringir a discussão aos gastos direcionados a educação especial, apresentando interface entre questões históricas e elementos teóricos que possibilitasse refletir para além do foco meramente econômico, mas que envolve questões políticas e sociais. Assim como, tentamos demonstrar que a discussão dos recursos referentes a educação especial está articulada como o contexto mais amplo do financiamento da educação brasileira que envolve a vinculação constitucional de recursos, a “presença” da União, a descentralização do ensino e a responsabilização dos entes federados, bem como a correlação de forças no interior do Estado, no processo de elaboração de políticas públicas e, conseqüentemente, na definição de recursos públicos às instituições de ensino. Portanto, a educação especial está entrelaçada nessa trama de contradições, ambiguidades e desafios que perpassam a educação brasileira.

Para isso, fez-se necessário a consulta ao planejamento e execução orçamentária do município de Vitória, de modo a visualizar as ações previstas nas diretrizes, objetivos e metas da administração pública voltadas à educação especial. A disponibilização dos dados orçamentários no portal de transparência do município, inclusive os instrumentos formais de planificação orçamentária, como PPA, LDO e LOA, contribuíram de maneira significativa para o acesso as informações e o desenvolvimento do estudo. Entretanto, o acesso aos dados, não exclui as dificuldades de compreender a realidade orçamentária da educação especial, devido ao vocabulário específico, o modo de disponibilização e organização dos dados e a necessidade de um conhecimento na área de finanças públicas. Cabe acrescentar que a

contabilidade pública, ao não oferecer os dados adequadamente desagregados ou agregados a outros níveis de ensino dificulta uma visualização clara e pormenorizada dos gastos em educação especial, fazendo com que desapareça a especificidade dessa modalidade.

Faz-se necessário ressaltar ainda que, houve uma restrição ao acesso às informações referentes aos gastos da Secretaria de Educação, o que não possibilitou identificar as justificativas referentes a algumas despesas. Foi possível observar que o sistema municipal de Vitória apresentava diversas ações que absorviam recursos que representavam investimento, por parte do Estado, no intuito de atender as pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação. De acordo com os dados obtidos os recursos orçamentários gastos pelo município em educação especial, em 2009, foram de ordem de R\$ 1 milhão. Isso representa aproximadamente 0,4 % dos recursos utilizados pela secretaria e 0,2 % do total do orçamento executado pela cidade.

Portanto, acreditamos que a garantia de um ensino de qualidade para todos, com a garantia de atendimento educacional especializado para atender os diferentes percursos de ensino e aprendizagem dos alunos, está articulada ao aumento do fundo público para a educação pública, a definição do regime de colaboração entre os entes federados no financiamento, bem como, um redimensionamento das relações público privado que tem marcado a história da educação especial no contexto da educação brasileira.

## REFERÊNCIAS

ARELARO, L.R.G; MATSUSHIGUE, L.; HELENE, O. CAMARGO, R. Passando a limpo o financiamento da educação nacional:algumas considerações. *Revista Adusp*, n° 32, 2004, p. 30-42.

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

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996a. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996a.

\_\_\_\_\_.Secretaria de Educação Especial. **Educação Especial no Brasil: perfil do financiamento e das despesas**. Pesquisadores: Candido Alberto Gomes e José Amaral Sobrinho. Brasília: MEC/SEESP/UNESCO, 1996b.

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

CASTRO, Jorge A. de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. In Educação Escolar: os desafios da qualidade. Educação e Sociedade: Revista de



Ciência da Educação/Centro de estudos de Educação e Sociedade. Campinas: CEDES, v. 28, n.100 – Especial. Out. 2007. p. 641-1274.

CURY, Carlos R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. In **Educação Escolar: os desafios da qualidade**. Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de estudos de Educação e Sociedade. Campinas: CEDES, v. 28, n.100 – Especial. Out. 2007. p. 641-1274.

CRUZ, Flávio da. Et alli. **Comentários à Lei nº 4.320**. 2ªed. São Paulo: Atlas, 2001.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. 1ª ed. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2006.

OLIVEIRA, R.P.de; ADRIÃO, T. (Orgs.) **Gestão Financiamento e direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

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

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1985.