



FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO BRASIL NA ARENA DO PÚBLICO E DO PRIVADO

Ana Paula de Oliveira Moraes Soto¹

Andrea de Carvalho Zichia²

Roseli Kubo Gonzalez³

Rosângela Gavioli Prieto⁴

RESUMO

A definição de “padrões mínimos de qualidade de ensino”, tal como estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, diz respeito também à aplicação de recursos financeiros que viabilizem a criação, manutenção e expansão do atendimento aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Com o intuito de discutir questões que se referem ao financiamento da educação especial, o presente artigo apresenta constatações de um estudo exploratório realizado em um município paulista, no período de 2008-2011, com a finalidade de analisar a origem das receitas e despesas com esta modalidade de ensino. O estudo permitiu apreender que o gasto com a educação especial em relação às demais etapas da educação básica e modalidades de ensino pode ser considerado pouco oneroso ao orçamento geral da educação e que também é volumosa a disponibilização de recursos para entidades filantrópicas.

Palavras-chave: educação especial, financiamento, público e privado.

FUNDING SPECIAL EDUCATION IN BRAZIL IN THE PUBLIC AND PRIVATE ARENA

ABSTRACT

The definition of "minimum standards of educational quality" as established in the Guidelines and Bases of National Education Law, from 1996, also concerns the use of financial resources that enable the creation, maintenance and expansion of services to students with disabilities, global development disorder and high abilities/gifted ones. In order to discuss issues that are related to the special education's funding, this article presents some results of an exploratory study in a city of São Paulo, over the period of 2008 to 2011, which analyzed the origin sources and costs of this type of education. The study revealed that spending with special's education, in comparison to others types, is inexpensive on the general budget of education, also there are massive resources available to philanthropic institutions.

Keywords: special education, funding, public and private.

¹ Mestra em Educação. Universidade de São Paulo (USP), Email: <p.soto@usp.br>.

² Mestra em Educação. Universidade de São Paulo (USP), Email: <azichia@usp.br>.

³ Mestra em Educação. Universidade de São Paulo (USP), Email: <rkg@usp.br>.

⁴ Doutora em Educação. Universidade de São Paulo (USP), Email: <rosangel@usp.br>.



INTRODUÇÃO

A produção acadêmica relativa às políticas educacionais contemporâneas evidenciam as profundas transformações ocorridas no setor, em especial quando se toma como referência o período que se inicia com a redemocratização do país, no final da década de 70 do século passado. Tanto no campo jurídico quanto no campo institucional e das ações estatais, as mudanças fazem-se perceber em diversos aspectos. De modo amplo, a promulgação de um conjunto de documentos legais, que regem a educação no Brasil e que vão incorporando as referidas mudanças, entre os quais a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069 de 1990 (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9394 de 1996 (LDB/96), as Emendas Constitucionais nº 14 de 1996 (EC 14/96) e nº 53 de 2006 (EC 53/06) e as respectivas leis que as regulamentam, contendo alterações de aspectos fundamentais referentes às atribuições dos entes federados e ao financiamento da educação, são considerados marcos importantes. São basilares, também, a criação de Parâmetros e Diretrizes Curriculares Nacionais (PCN e DCN) e o estabelecimento de mecanismos de avaliação da educação.

Dessa estrutura geral, ações e práticas específicas vão se delineando, bem como inovações no campo dos direitos vão provocar readequações do Poder Público para a sua consecução. Nesse âmbito, é importante destacar, o fortalecimento do discurso que alerta para o necessário acolhimento e valorização das diferenças sociais, culturais e individuais no atendimento escolar, como asseveram as modalidades de educação especial, indígena, quilombola, do campo e de jovens e adultos, ou ainda as orientações referentes às questões etnicorraciais.

Nessa conjuntura, insere-se uma questão importante de ser abordada: a gestão pública da educação especial. Estudos a respeito dessa temática, principalmente no âmbito municipal, ainda têm pouca divulgação, sendo ainda menos expressivos os que se dispõem a refletir acerca do financiamento para garantia de oferta de recursos e serviços dessa modalidade de educação à população com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação. Vale ressaltar que de acordo com o documento oficial intitulado Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva,

[...] considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental ou sensorial que, em interação com diversas barreiras, podem ter restringida sua participação plena e efetiva na escola e na sociedade. Os alunos com transtornos globais do desenvolvimento são aqueles que apresentam alterações qualitativas das interações sociais recíprocas e na comunicação, um repertório de interesses e atividades restrito, estereotipado e repetitivo. Incluem-se nesse grupo alunos com autismo, síndromes do espectro do autismo e psicose infantil. Alunos com altas habilidades/superdotação demonstram potencial elevado em qualquer uma das seguintes áreas, isoladas ou combinadas: intelectual, acadêmica, liderança, psicomotricidade e artes, além de apresentar grande criatividade, envolvimento na aprendizagem e realização de tarefas em áreas de seu interesse. (BRASIL, 2008, p. 15).

Ainda são poucas as produções que respondem a questionamentos recorrentes como: os municípios brasileiros vêm estruturando as políticas de educação especial a partir de orientações da inclusão escolar? Os planos e programas de atendimento escolar nos municípios buscam contemplar o acesso dos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação na classe comum? Estão sendo garantidos serviços de apoio pedagógico especializado integrado à classe comum para viabilizar sua permanência na escola e condições que lhes permitam apropriarem-se de conhecimentos? Os municípios mantêm serviços especializados, portanto, exclusivos de educação especial? Em caso afirmativo, para quem são destinadas as escolas, classes especiais e instituições especializadas? Esses serviços são estatais ou de iniciativas privadas ou filantrópicas?

O presente artigo pretende discutir algumas dessas questões a partir de constatações da pesquisa “Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas”, realizada no período de 2008-2011, com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (PRIETO et al., 2011). O estudo sistematizou e analisou informações sobre o financiamento da educação especial em um município paulista, orientado pelas seguintes perguntas: quais dados estão disponíveis sobre o financiamento da educação especial? Qual é a proporção do gasto educacional de um município destinada à modalidade de educação especial? Quais são os gastos públicos municipais com a manutenção da educação especial? Quais dos gastos em educação especial são mais expressivos em termos de montantes? Qual quantia dos recursos públicos é destinada à educação especial oferecida por meio de entidades privadas?

Embora a sustentação teórica sobre os custos da educação especial no Brasil seja pouco expressiva, é comum nos depararmos com a defesa da hipótese de que seus custos são substancialmente mais altos do que os do ensino comum. Essas conjecturas baseiam-se, muitas vezes, em dados informalmente cedidos por sistemas de ensino e impressões advindas do senso comum que associam o aumento de custos à qualidade de ensino, às diferenciações de insumos utilizados e às formas específicas de atendimento, por serem qualificadas como especializadas. Todavia, ainda se fazem necessários estudos capazes de apresentar dados mais consistentes a respeito dos custos envolvidos no provimento de atendimento ao alunado com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação e que requerem intervenções da área de educação especial.

O DIREITO À EDUCAÇÃO E A RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: a educação especial entre o público e o privado

As políticas sociais, dentre elas as de educação, se situam no interior de um tipo particular de Estado e constituem uma de suas formas de interferência com vistas à manutenção ou à alteração de determinada estrutura social. Ressaltando a educação como direito fundamental, Duarte (2007) apresenta-a sintetizada em sete pontos:

- a) ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico, servindo mesmo como razão de ser de toda ordem jurídica, juntamente com os demais direitos fundamentais;
- b) tem aplicabilidade imediata, embora sua realização integral só possa se dar de forma progressiva;
- c) não pode ser suprimida do ordenamento jurídico por meio de emenda constitucional;
- d) pertence a todos, mas deve priorizar categorias de pessoas que se encontram numa mesma posição de carência ou vulnerabilidade;
- e) tem como sujeito passivo o Estado;
- f) realiza-se por meio de políticas públicas ou programas de ação governamental;
- g) vincula a todos os poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), que devem adotar medidas – legislativas, técnicas e financeiras – até o máximo dos recursos disponíveis, para a satisfação daquilo que foi eleito como prioritário (núcleo mínimo obrigatório), reconhecendo o direito à educação como um verdadeiro direito. (DUARTE, 2007, p. 710-711).

Esses pressupostos, referidos como base do direito à educação, invocam seu duplo caráter, em que se somam os princípios da obrigatoriedade e da gratuidade, o que, no Brasil,

significa garantir o acesso ao ensino fundamental público e gratuito, portanto, de responsabilidade governamental e para todos.

Sobre o tema, Oliveira (2001, p. 15) se pronuncia caracterizando esse direito como de dupla obrigatoriedade, pois “refere-se, de um lado, ao dever do Estado de garantir a efetivação de tal direito e, de outro, ao dever do pai ou responsável de provê-la, uma vez que passa a não fazer parte de seu arbítrio a opção de não levar o filho à escola”.

Além de ser um direito social, a educação está inscrita na CF/88 como direito público subjetivo. Para Duarte (2004, p. 116), “a figura do direito público subjetivo, quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas”. Se por um lado, o Estado pode ser acionado se não cumprir seu dever de garantir a universalização do ensino fundamental, por outro lado, a sua obrigatoriedade:

[...] confere aos pais ou ao responsável (guardião ou tutor) o dever da matrícula. A falta da providência pode significar a prática do delito de abandono intelectual (artigo 246, do Código Penal). [...] Como se vê, a obrigatoriedade não se restringe tão-só ao dever da matrícula. Alcança a regular freqüência e aproveitamento, condição inerente ao Direito à Educação de toda criança e adolescente, direito indisponível não só para o destinatário da norma protetora, mas para todos os legitimados ao exercício desse direito, sejam tais legitimados os pais, o professor, o dirigente do estabelecimento educacional ou qualquer outra autoridade (KONZEN, s./d., s./p.).

Entretanto, o direito ao acesso e permanência na escola, já conferido legalmente às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação como dever do Estado e dos pais ou daqueles que têm o dever de zelar por sua escolarização, é tarefa ainda a cumprir.

Nesse âmbito, há de se considerar que:

A igualdade de direitos neste caso é preservada se combinada com o direito à diferença, que pode ser concretizado também pela disponibilização de um conjunto de provisões (serviços, equipamentos, materiais, profissionais capacitados e especializados para seu atendimento, entre outros) caracterizado por atendimento educacional especializado (GIL et al., 2010, p. 18).

Todavia, sem negar que a população brasileira esteja se apropriando gradualmente dos direitos que são conferidos a essas pessoas, tem-se uma cultura fortemente impregnada do sentido de bem-estar do poder público quando se trata de garantir a esse alunado tanto a

matrícula em classes comuns quanto recursos e serviços de atendimento educacional especializado para prover-lhes equiparação de condições e de oportunidades de escolarização.

No tocante a responsabilização estatal ao que se refere às políticas sociais, Peroni (2009, p. 1) informa que a partir da década de 1990 “o chamado mundo globalizado redefinia a função do Estado como executor de políticas sociais”. Assim, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), ocorreu em nosso país uma reforma no Estado. Essa reforma, nos moldes neoliberais, acarretou intensas transformações de cunhos político, econômico e social, cujas consequências foram particularmente visíveis nas políticas públicas sociais e, entre outras estratégias, que o setor público não estatal assumisse a responsabilidade pelas políticas sociais, o que consistiria basicamente em “transferir a responsabilidade pela execução e pelo financiamento das políticas sociais diretamente para o mercado” e em introduzir a “lógica mercantil” nos setores de competência do Estado (PERONI; ADRIÃO, 2005, p.139).

Na história da educação especial verifica-se que o interesse de pessoas próximas ao governo imperial motivou a criação dos primeiros institutos criados no Brasil para a educação de pessoas com deficiência mais do que as demandas sociais reais (BUENO, 1993; MAZZOTTA, 1996). Assim, a presença de entidades privadas foi marcante na história da educação especial de tal forma que “a concomitância de serviços oferecidos tornou-se tão forte que os limites e os papéis entre os serviços oferecidos pelo Poder Público estatal e os oferecidos por instituições privadas assistenciais estabeleceram-se de forma pouco nítida” (BUENO; KASSAR, 2005, p. 127).

Segundo Mazzotta (1996), ações oficiais de educação especial em âmbito nacional têm início, no Brasil, a partir de 1957, ano em que foi criada a primeira campanha nacional de educação dirigida ao público com deficiência. Também afirma que, na década de 1970 o Ministério da Educação e Cultura (MEC) divulgou os Planos Nacionais de Educação Especial, os quais tinham como uma de suas linhas de ação a assistência técnica e financeira às instituições privadas, responsáveis pela maior parte do atendimento educacional especializado (MAZZOTTA, 1996).

Pelo menos dois movimentos predominaram por mais de três décadas, a começar pela década de 1970, para o atendimento de pessoas com deficiência, TGD e altas

habilidades/superdotação. Em alguns casos, quando ocorria o encaminhamento para instituições e escolas especiais, este se dava sem precedentes escolares, pois essas pessoas estavam destituídas dos mesmos direitos dos demais cidadãos, sofrendo com o descrédito em suas potencialidades. Em outro sentido, muitos estudantes de escolas comuns, sob a falsa alegação de apresentarem quadro de deficiência mental, foram encaminhados para classes especiais ou para as instituições e escolas especiais, estas privadas, de cunho filantrópico em sua quase totalidade.

De acordo com Bueno e Kassar (2005):

[...] o Estado brasileiro “preencheu” suas lacunas no campo da educação especial regulamentando a proibição de cobrança de impostos às instituições de educação ou de assistência social, estabelecendo formas de auxílios ou incentivos. Como exemplo, temos a Constituição Brasileira de 1946, a Constituição Federal de 1988, entre outros documentos. Neles, não só está assegurada a existência das instituições privadas, de caráter assistencial ou não, como são estabelecidas formas de auxílio financeiro. (BUENO e KASSAR, 2005, p. 127).

Para Oliveira (2005), a CF/88 incorpora duas conceituações de público e privado aplicáveis à educação. A primeira é chamada clássica, na qual público é associado a estatal e privado a não estatal, e tem relação com atividades econômicas. A segunda conceituação decorre do texto constitucional concernente à educação, com a distinção do privado sem ou com fins lucrativos. Assim, instituições privadas sem fins lucrativos são escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, habilitadas ao recebimento de verbas públicas e escolas com fins lucrativos são aquelas que não se enquadram nessas categorias.

Essas concepções são reiteradas no texto da LDB/96, nos artigos a seguir:

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas: I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público; II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III - confessionais, assim entendidas as que

são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior; IV - filantrópicas, na forma da lei (BRASIL, 1996).

Essas instituições educacionais – comunitárias, confessionais ou filantrópicas – fazem parte do que se convencionou chamar de *terceiro setor* ou *público não estatal*. Segundo Peroni e Adrião (2005, p. 142), a expressão *terceiro setor é tratada de forma imprecisa na literatura*, assim, sua definição se dá por exclusão: “refere-se a esferas da sociedade que não se encontram no mercado e tampouco no Estado”.

Destaque seja dado que na educação especial este repasse sempre ocorreu e, portanto, sempre foi legal, pois a LDB/96, em seu art. 77 prevê a possibilidade de repasse de verbas públicas às instituições citadas. Ainda, a LDB/96 reiterou normativa já presente na LDB/61 que previa em seu art. 89 que: “Tôda (*sic*) iniciativa privada considerada eficiente pelos conselhos estaduais de educação, e relativa à educação de excepcionais, receberá dos poderes públicos tratamento especial mediante bôlsas (*sic*) de estudo, empréstimos e subvenções” (BRASIL, 1961), com a diferença na versão mais atual de que devem ser estabelecidos critérios para tal repasse e a atuação deve ser exclusiva em educação especial; além disso, e talvez mais importante, o parágrafo único da LDB/96 compromete o poder público com a expansão do atendimento.

Sobre essa relação público/privado na educação especial, a LDB/96 estabelece:

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

Parágrafo único. O Poder Público adotará, como alternativa preferencial, a ampliação do atendimento aos educandos com necessidades especiais na própria rede pública regular de ensino, independentemente do apoio às instituições previstas neste artigo (BRASIL, 1996a).

Verifica-se, assim, a tendência que tem assumido a política social (educação, saúde e assistência) desde a década de 1990, da transferência das obrigações do poder público para organismos privados e filantrópicos da sociedade. Concorde-se com Bueno e Kassir (2005) que:

No contexto de reforma do Estado, as – parcerias² entre os serviços públicos e privados fortalecem-se diante da necessidade apresentada pelo projeto de modernização do país que propõe a assunção de ações no campo da educação pelo chamado – terceiro setor² discurso assistencialista que permeia a história da educação especial brasileira hoje é consoante ao

discurso da democracia, uma vez que o envolvimento da sociedade na formação de associações civis é visto como fundamental para o seu desenvolvimento. (BUENO e KASSAR, 2005, p. 128).

Assim, percebe-se um movimento de naturalização, não apenas do repasse de verbas públicas, mas também ao estímulo à expressiva presença do setor privado na educação especial pública.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Uma dificuldade bastante recorrente nos estudos relativos às finanças públicas diz respeito ao acesso às informações. Um trabalho publicado em março de 2011, pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) concluiu que,

[...] a transparência orçamentária das capitais no Brasil é medíocre em sua grande maioria, em vários casos pior que isso [...]. Esse cenário antecipa uma visão dantesca caso a pesquisa avaliasse municípios afastados da esfera política e econômica (municípios que não são as capitais dos estados) (INESC, 2011, p. 40).

Apesar de abordar apenas as grandes cidades de cada Estado, onde supostamente haveria melhores condições materiais e de pessoal mais bem qualificado para que a população tivesse conhecimento da atuação dos governantes, o estudo em questão pode captar que apesar de algumas prefeituras franquearem o acesso a dados, a maneira como estes são apresentados dificulta ou até inviabiliza a sua compreensão, pois

[...] muitos governos não disponibilizam as despesas agregadas, por exemplo, por grandes áreas (saúde, educação, habitação, etc.) e por programas. A despesa apresentada de forma agregada é uma forma de a população saber em que políticas o governo aplica os tributos arrecadados. A desagregação mínima do gasto é importante, mas a disponibilização do gasto por grandes classificações é indispensável para um diagnóstico macropolítico da ação estatal (INESC, 2011, p. 41).

Por outro lado, é possível afirmar que o Estado brasileiro vem apresentando respostas objetivas para o aprimoramento do gasto público em educação. Do ponto de vista da legislação brasileira, inicialmente transparece em destaque na LDB/96, a afirmação de que o dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por

aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996a, art. 4º, IX).

Poucos dias depois de entrar em vigor a LDB/96, também foi promulgada a Emenda Constitucional nº. 14, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e a Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996b), que o regulamenta.

O referido Fundo passou a vigorar efetivamente, em âmbito nacional, somente em 1998, e teve forte impacto na divisão de recursos entre os governos estaduais e seus respectivos municípios, bem como entre municípios com diferentes capacidades de arrecadação de impostos dentro de um mesmo Estado. Em suma, o ente federado receberia do Fundo os recursos proporcionais ao número de matrículas de ensino fundamental em sua rede de ensino, o que induziu um processo de municipalização. Concretamente, as redes municipais brasileiras, que respondiam por 37% dessas matrículas, em 1996, aumentaram suas responsabilidades, de modo a atingir o patamar de 60,25%, em 2006 (BRASIL, 2007a).

Esse movimento fortaleceu a “tendência municipalizadora” da educação básica agregando outras atribuições educacionais às já estabelecidas aos gestores das cidades, a exemplo da merenda e do transporte escolares, as reformas e manutenções de prédios e equipamentos, o provimento de pessoal para escolas estaduais e privadas, entre outras, incluindo a organização da oferta de atendimento educacional especializado ou criação e/ou manutenção de políticas de educação especial. Esse processo tem levado as administrações municipais a criarem novas estruturas ou a ampliar as já existentes, de modo a fazer frente as suas crescentes funções, modificando e tornando mais complexos os respectivos arranjos institucionais da máquina pública (PRIETO et al., 2011).

Em relação ao Fundef, até 1999, não houve nenhum tipo de diferenciação de valores nos custos, de 2000 a 2004 estipulou-se um acréscimo de 5% (cinco por cento) para alunos de 5ª a 8ª séries e educação especial, o qual foi elevado ao patamar de 7% (sete por cento) para esta modalidade, em 2005. Em todas as ocasiões as diferenciações não apontaram estudos que respaldassem esses índices, o que nos remete a atentar para a necessidade de gerir contribuições que desvelem a correlação custo-aluno da educação especial.

A Lei nº 9.424/96 definia que a distribuição de recursos do Fundef deveria considerar a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento,

adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações⁵, de acordo com os seguintes componentes: “I – 1ª a 4ª séries; II – 5ª a 8ª séries; III – estabelecimentos de ensino especial; IV – escolas rurais” (BRASIL, 1996b, art. 2º, § 2º).

Em 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que apesar de manter características semelhantes ao seu antecessor, ampliou suas prerrogativas sobre toda a educação básica.

De acordo com Prieto et al. (2011), em outros termos, os fatores de ponderação definidos pelo governo federal como parâmetro de distribuição de recursos, tanto para o Fundef quanto para o Fundeb, não se assentaram em dados técnicos que evidenciassem as justificativas de suas diferenciações. Para os autores, a decisão sobre esses valores advinham principalmente das disputas políticas entre diferentes grupos de pressão, como as organizações representativas de governadores e prefeitos ou as de secretários estaduais e municipais de educação.

Pelo Fundeb (BRASIL, 2007b e 2007c), ainda está prevista a manutenção de financiamento público para instituições que atuam na modalidade educação especial, nos seguintes termos:

Observado o disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no § 2º deste artigo, admitir-se-á o cômputo das matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade (BRASIL, 2007b, art. 8º, § 4º).

Ainda nesse sentido, foi prevista a implementação, a partir de 2010 pela via de decretos⁶, da dupla contagem da matrícula dos alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, sendo uma referente à da classe comum e a outra por estar inserido em atendimento educacional especializado complementar ou suplementar, significando um novo patamar de investimento na educação especial. Ressalte-se, contudo,

⁵ A União estipula um valor anual mínimo por aluno e esse valor é multiplicado por um número chamado "fator de ponderação", que varia conforme a etapa e a modalidade do ensino (BRASIL, 2007a).

⁶ Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008, que foi revogado pelo Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011.

que, em 2011, o Decreto n.º 7.611 faz uso da regulamentação do Fundeb⁷ bem como a modifica, prevendo em sua redação mais atual:

Art. 9o-A. Para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB, será admitida a dupla matrícula dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado.

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

§ 2o O atendimento educacional especializado aos estudantes da rede pública de ensino regular poderá ser oferecido pelos sistemas públicos de ensino ou por instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na educação especial, conveniadas com o Poder Executivo competente, sem prejuízo do disposto no art. 14 (BRASIL, 2007c).

Com isso, além do revigoramento da participação das referidas instituições na oferta de atendimento às pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, vislumbram-se, com a implantação do Fundeb, novos arranjos da organização estatal sendo importante notar que os dois fundos previram valores financeiros diferenciados a serem destinados às instituições que atendem a educação especial. Como já mencionado, esses valores, mais elevados do que os aportados às escolas comuns, ainda carecem de estudos quanto ao seu dimensionamento, sendo utilizados, até o momento, índices diferenciados que refletem tanto a disponibilidade financeira dos governos quanto à correlação de forças políticas em disputa pelos recursos.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL EM UM MUNICÍPIO PAULISTA: um estudo exploratório

Conforme já mencionado, os estudos de custo no Brasil têm encontrado grandes dificuldades para sua realização, com destaque às de configuração metodológica e na obtenção dos dados. Do ponto de vista metodológico, as pesquisas mais completas e complexas têm considerado, por exemplo, os custos de instalação de instituições escolares (SILVA, 2010; VERHINE; MAGALHÃES, 2006). Isso levou esses investigadores a buscar a mensuração de preços de terrenos e de construções de edifícios. A primeira dificuldade é realizar isso na lógica do mercado capitalista, em que esses valores sofrem grandes variações. Ademais, essas escolas podem estar em locais nobres e valorizados no momento

⁷ Decreto nº 6.253, de 13 de novembro 2007.

em que se coleta dados para pesquisas e isso não mais corresponder ao valor quando de suas construções.

Portanto, na atualização de valores não se pode pressupor que se mantiveram proporcionalmente estáveis no tempo. Mas, a maior dificuldade da consideração dos custos de instalação reside no fato de ser necessário prever a vida útil dos prédios, o que seria medido em anos. Por exemplo, um prédio com duração prevista de 40 anos teria seu preço distribuído em parcelas anuais a serem computadas no custo-aluno atual de dada escola. Enfim, fica claro que apesar de possível de ser realizada, tal mensuração enseja múltiplas inferências pouco objetivas e que podem levar a resultados bastante díspares, a depender das escolhas feitas.

Na pesquisa realizada, somente junto à Secretaria de Finanças e Planejamento foi possível acessar várias informações, garantindo a organização de grande parte dos achados quanto ao financiamento da educação especial. Entretanto, uma primeira nota é que o acesso foi facilitado pelo fato de um dos componentes da equipe de pesquisadores conhecer pessoalmente o funcionário responsável pelo setor financeiro, o que deixa sob suspeição a afirmação de transparência dos dados a quaisquer cidadãos.

Uma das constatações do estudo corrobora a literatura da área ao detectar a extrema dificuldade de acesso às informações. A página eletrônica da prefeitura pesquisada não continha sequer os instrumentos formais de planificação orçamentária, como os Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

A pesquisa pode apreender que, os dados fornecidos pelo município foram discrepantes daqueles disponibilizados pelo MEC pela via do Sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação (Siope). No caso da educação especial, parece que as diferentes formas de agregação das informações fazem com que essa modalidade desapareça dos relatórios constantes do sistema do MEC. Notou-se que o Siope inclui as informações sobre a educação especial como componente do ensino fundamental, por exemplo, para fins dos dados relativos ao Fundeb.

Os recursos orçamentários gastos em educação especial pelo município estudado, em 2009, foram da ordem de R\$3,4 milhões. Isso representa aproximadamente 3% dos recursos utilizados pela sua Secretaria de Educação e 0,8% do total do orçamento executado pela cidade. Em outras palavras, se de um lado pode-se dizer que o gasto individual por

aluno da educação especial pode ser elevado, de outro o peso dos gastos em educação especial era baixo no contexto dos dispêndios do setor educacional considerado em sua integralidade.

Nota-se ainda que a parcela de recursos destinada a instituições privadas sem fins lucrativos era bastante expressiva, aproximadamente 41% dos executados com a educação especial. Uma das instituições que recebia verba pública atendia a alunos com maior comprometimento, segundo informações geradas por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores da educação no município.

Outra descoberta importante foi o orçamento para a adaptação de unidades de educação infantil, o que pode estabelecer critérios de comparação para possíveis ações de outros municípios que decidirem reformar seus edifícios promovendo adaptações visando à acessibilidade para pessoas com deficiência física ou mobilidade reduzida. Nos valores de 2009, o custo médio das adaptações foi de R\$25 mil. Como também constava do mencionado projeto, um estudo de custo de manutenção das instituições de educação infantil corresponde, na média, a R\$0,9 milhão anual. Assim, é possível inferir que as despesas de adaptação corresponderiam, também em média, a 0,003% dos custos anuais daquelas instituições.

Destaca-se que no município pesquisado o custeio da educação especial foi executado quase que exclusivamente com as subvenções sociais, sendo estas compostas por convênio com duas entidades privadas de cunho filantrópico, que juntas foram responsáveis pela quase totalidade dos recursos destinados às despesas de custeio (aproximadamente R\$1,4 milhões). Esse fato reforça os achados de outras produções (KASSAR, 1998; MAZZOTTA, 1996) que apontam a marcante presença da esfera privada na oferta da educação especial à população.

Assim, uma primeira ideia que sempre é manifestada ao se discutir financiamento da educação especial, e que carece de estudos que comprovem a resposta, é se procede afirmar que nesta se gasta muito mais (cerca de quatro vezes) do que nas outras etapas e modalidades da educação, devido às diferenciações de insumos utilizados e às formas de atendimento específicas, qualificadas como especializadas. Convém ressaltar que na pesquisa não se buscou responder indagações sobre o gasto por aluno, não sendo possível fazer afirmações sobre a diferença de montante gasto com os alunos da educação especial e dos demais níveis, etapas e modalidades de ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na pesquisa que subsidiou a discussão estabelecida neste artigo buscou-se, primeiramente, trazer elementos que pudessem contribuir para diminuir lacunas existentes nas áreas de educação especial e de financiamento da educação, com estudo que permitisse a associação dessas duas temáticas. A intenção também foi fornecer subsídios para pesquisadores da área de educação se aproximar e se apropriar da discussão específica sobre financiamento, com enfoque na área da educação especial o que também se objetivou neste artigo.

As dificuldades de acesso às informações foram marcantes, pois não foram localizadas no *site* da Prefeitura, nem estavam reunidas em uma única instância da Secretaria de Educação, estavam dispersos, o que prejudica a realização de pesquisas sobre financiamento. No estudo, lançou-se mão de coleta em outra secretaria para obter os dados para sua realização e o acesso, destaca-se mais uma vez, foi facilitado pela existência de relação profissional anterior entre pesquisador e profissional daquele setor, o que coloca dúvidas quanto à sua publicização.

Constatou-se discrepância de informações entre instâncias internas municipais e do MEC, neste caso, entre o que se apreendeu pela documentação disponibilizada pela Secretaria de Finanças e Planejamento e pelo Siope, pois neste as formas de agregação dos dados era diferente, estando a educação especial computada no ensino fundamental.

Pode-se verificar que o peso dos gastos da educação especial, no município estudado, era baixo se tomado o montante dispendido para a educação municipal, pois foi de 3% do total de recursos da Secretaria de Educação em 2009. Todavia, neste mesmo ano, destes recursos aplicados na educação especial, aproximadamente 41% foram destinados às instituições privadas sem fins lucrativos, que atendiam pessoas com deficiência e TGD.

Cumprido destacar, que o estudo realizado não pretendeu constituir-se em caso modelar, mas apontou alguns itinerários possíveis para se buscar a visualização dos modos pelos quais a educação especial pode ser descrita em termos de seu financiamento. Tentou-se apreender as peculiaridades da ação pública no provimento de recursos para essa modalidade de ensino na perspectiva de que trabalhos futuros possam ascender a patamares mais profundos de captação dos movimentos envolvidos entre fontes de verbas e execuções orçamentárias.

REFERÊNCIAS

BUENO, J.G.S. **Educação especial brasileira: integração/segregação do aluno diferente**. São Paulo: EDUC, 1993.

BUENO, C.C.; KASSAR, M.C.M. Público e privado: a educação especial na dança de possibilidades. In: ADRIÃO, T., PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação interfaces entre estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27. dez.1961. Ano C, n. 278, Seção 1, p.1.

_____. Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília: Câmara dos Deputados, 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. V. 134, n. 248.

_____.Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Seção 1.

_____. Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 13 set. 1996c Seção 1, p. 18109

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 jun. 2007a. Seção 1, p. 7.

_____. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 nov. 2007b. Seção 1, p. 18.

_____. Decreto nº 6.278, de 29 de novembro de 2007. Altera o Decreto no 6.253, de 13 de novembro de 2007, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 nov. 2007c. Seção 1.

_____. Política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva. In: **Inclusão**: Revista da Educação Especial. Brasília, DF: v.4, n. 1, p. 9-17, jan./jul. 2008.

_____. Decreto n.º 6.571, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto no 6.253, de 13 de novembro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 set. 2008. Seção 1, p.26

_____. Decreto n.º 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p.12

DUARTE, C.S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em perspectiva**, 18(2): 113-118, 2004.

_____. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação & sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 691-713, out. 2007.

GIL, J. et. al. Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas. **Jornal de políticas educacionais**, n. 7, p. 15-24. Curitiba, jan/jun/ 2010.

KASSAR, M.C.M. Liberalismo, neoliberalismo e educação especial: algumas implicações. **Caderno CEDES**, v. 19, n. 46, Campinas, set./1998.

KONZEN, A.A. Conselho tutelar, escola e família: parcerias em defesa do direito à educação. In: MEC/FUNDESCOLA. **Pela justiça na educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/textos/239.htm>>. Acesso em: 10 Maio 2011.

INESC. **Transparência orçamentária nas capitais do Brasil**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2011.

MAZZOTTA, M.J.S. **Educação especial**: história e política públicas. São Paulo: Cortez, 1996.

OLIVEIRA, R.P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, R. P. Educação pública e privada na Constituição Federal de 1988. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

PERONI, V.; ADRIÃO, T.. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T., PERONI, V. (org.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

PERONI, V. Políticas educacionais e a relação público/privado. In: 32ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2009. **ANAIS...** Caxambu, 2009.

PRIETO, R. G.i et al. **Gestão das políticas de atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais em municípios paulistas**. CNPq (Relatório de pesquisa). São Paulo, 2011.

SILVA, F.J. **Custo-aluno e condições tangíveis de oferta educacional em escolas públicas do Distrito Federal**: (des)igualdades à flor da pele. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

VERHINE, R.E.; MAGALHÃES, A.L.F. Quanto custa a educação básica de qualidade. **Revista brasileira de política e administração da educação**. Porto Alegre: ANPAE, v. 22, n.2 , p. 229-252, jun/dez , 2006.