

NOTAS SOBRE O FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS, DE NATUREZA PRIVADA, ESPECIALIZADAS EM EDUCAÇÃO ESPECIAL NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gildásio Macedo de Oliveira¹.

Mestre em Educação
Secretaria Estadual de Educação- Espírito Santo

Reginaldo Celio Sobrinho².

Doutor em Educação
Universidade Federal do Espírito Santo

Edson Pantaleão³

Doutor em Educação
Universidade Federal do Espírito Santo

Introdução:

Um conjunto de legislações recentes demonstram transformações significativas referentes à ampliação do entendimento do direito a Educação a todos, independentemente de suas condições físicas, sensoriais ou psíquicas. Cabe inicialmente expor, a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (2008); a recepção da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo pela Constituição brasileira em 2009; o decreto presidencial nº 7.611 de 11 de novembro de 2011, que dispõe sobre o Atendimento Educacional Especializado (AEE); a lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE (2015-2025); e mais recentemente, a lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

Essas legislações vêm ao encontro das políticas públicas que garantem o acesso, a permanência e a aprendizagem *de todos e em todos os espaços educativos*; em especial, na escola comum. Nesse enredo, a Educação para as pessoas com deficiência vem deixando de ser tratada como algo desconectado ao ensino comum, como aconteceu em grande escala no

¹ gildasio@bol.com.br

² reginaldo.celio@ufes.br

³ edpantaleao@hotmail.com

decorrer do século passado, devido à vertiginosa expansão das escolas especiais (JANUZZI, 2015).

Como aponta Sobrinho e Gomes (1996), essa mudança de paradigma traz consigo interesses conflitantes, colocando em destaque os recursos públicos para financiamento da educação das pessoas com deficiência. Desse modo, ao pesquisarem o financiamento da Educação Especial no Brasil, os autores apontaram que

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

Provocados por essas questões, interessamo-nos compreender de forma mais detida como se apresenta a estrutura orçamentária da Educação Especial no estado do Espírito Santo, principalmente após observamos que o governo do Estado do Espírito Santo tem feito a opção de ampliar o AEE, pela via da substituição dos convênios pelos contratos de serviços prestados pelas instituições especializadas em Educação Especial. Cabe registrar que a partir de 2014, o estado passou a comprar, a preço unitário de R\$ 325,77 (trezentos e vinte e cinco reais e setenta e sete centavos) por aluno/mês, os serviços do AEE das referidas instituições. Nossa análise compreende os dados de 2012 a 2015, abrangendo dessa forma, dois anos antes e dois anos após a entrada em vigor dessa nova forma de fomento.

II – CONTEXTUALIZAÇÃO

Borges, Pereira e Sobrinho (2012) em pesquisa recente, encomendada e financiada pela Secretaria de Estado da Educação (SEDU) do Estado do Espírito Santo, publicada antes da mudança de financiamento público às instituições filantrópicas, já apontavam:

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

responsabilidade pública (BORGES, PEREIRA e SOBRINHO, 2012, p. 568,569, grifo nosso).

Em associação a essa perspectiva, cabe registrar, que o estado do Espírito Santo atua com 472 escolas públicas estaduais. Dessas 472 escolas, 286 possuem sala de recursos, ou estão em fase de organização, pois já receberam parte dos equipamentos cedidos pelo Governo Federal. Somado a isso, nas mesmas condições, o estado ainda dispõe como alternativa para o AEE, um total de 815 salas de recursos das escolas municipais, que atendem prioritariamente ao Ensino Fundamental e a Educação Infantil (BRASIL, 2008). O estado ainda possui 05 Centros de Atendimento Educacional Especializado públicos. Nesse contexto, é importante destacar que no estado se encontram em funcionamento um total de 77 instituições filantrópicas que “disputam” recursos públicos voltados à educação.

No território capixaba, desde o início do século crescente, as instituições privadas especializadas em educação especial vinham exercendo pressão no sentido de garantir, de forma mais explícita, o financiamento de suas atividades pela administração pública. Em notícia veiculada pela Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES) no dia 02 de fevereiro de 2014, em seu site⁴ oficial, descreve o percurso de aprovação da proposta de substituição dos convênios pelos contratos. Vejamos:

Após uma série de reuniões, troca de informações, esboço de projeto e muito diálogo, Governo (SEDU), Prefeituras e entidades concluíram documento que vai nortear os investimentos em Educação Especial e facilitar a vida de pais e mães de alunos da Apaes e Pestalozzis. A partir dos levantamentos ficou mais fácil saber o tamanho do investimento necessário para a manutenção das instituições e, finalmente, pode se dizer que o atendimento está garantido. Foi construído um novo modelo de gestão, com regras mais claras, papéis definidos. Junto com as Federações das Apaes e Pestalozzis, chegou-se a uma planilha de custos e, conseqüentemente, ao valor por **aluno de R\$ 325,77 (trezentos e vinte e cinco reais e setenta e sete centavos). Antes o Estado cedia professores, pessoal, material e estrutura.** Não havia uma regra. Cada município se relacionava com essas instituições de acordo com o jeito de trabalhar da administração, causando insegurança se haveria ou não continuidade no apoio recebido.

Observamos que a contratação das Instituições filantrópicas foi orientada pelo fundamento da sua sustentabilidade financeira. Cabe destacar, contudo, que grandes embates foram travados para que a proposta fosse aprovada, a exemplo do anúncio da Federação das Apaes do Espírito Santo, feito na Assembleia legislativa do estado (ALES), durante o

⁴Disponível em <http://www.amunes.org.br/index.php?pg=noticias&codigo=368>. Acesso em jun. 2016

*lançamento da Frente Parlamentar em Defesa das Pessoas com Deficiência*⁵ que ocorreu no dia 17 de outubro de 2013. O qual foi amplamente divulgado, conforme a reportagem veiculada no site⁶ da Federação das APAES do Espírito, o seguinte aviso:

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

A pressão surtiu efeito e a proposta foi avaliada e aprovada pelo Governo do estado do Espírito Santo, por meio do edital 001/2014 de 20 de janeiro de 2014. Percebemos claramente que a pauta era a sustentabilidade financeira. Essa percepção se conforma no relato da Superintendente da Federação das Apaes, senhora Maísa Dadalto, em entrevista veiculada⁷ no dia 15 de maio de 2015, que coloca que o modelo de contratação conseguiu atingir esse objetivo.

No novo modelo de parceria entre as Apaes e o Governo do Estado, vigente desde o início de 2014, a questão da **sustentabilidade financeira** das instituições foi garantida com pagamento per capita por usuário. A Sedu aceitou a **proposta formulada pela Federação** garantindo o atendimento no contraturno da escola comum a mais de seis mil pessoas com deficiência intelectual e múltipla incluídas em escolas regulares no Espírito Santo. **As Apaes passaram a ser prestadoras de serviço do Governo do Estado e deixaram de receber profissionais cedidos pela Secretaria, como ocorria**, e contrataram seus próprios funcionários por meio de um processo seletivo realizado pela Feapaes-ES. (FEAPAES, 2015, grifos nossos).

Diferentes tensões e debates empreendidos durante o tempo em que o conteúdo do edital 01/2014 foi elaborado e aprovado mostram a política implementada esteve pautada no entendimento de que a filantropia se constitui numa ação própria de atuação estatal. Diferente disso, destacamos que nos aproximarmos da perspectiva trazida por Baptista e Silva Junior (2015). Para esses autores a manutenção de espaços institucionalizados se constitui em um desafio à inclusão, pois "[...] **inexistem vínculos curriculares** que dariam a garantia ao aluno

⁵Não houve registro taquigráfico da sessão no dia 17/10/2013, mas a Jornal Panorama da ALES, divulgou reportagem sobre a sessão, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=VERWQ4iCo5I>, Acesso em jun. 2015.

⁶Disponível em <http://www.apaes.org.br/noticia.phtml/55555>. Acesso em jun. 2016

⁷Disponível em: <http://www.apaes.org.br/noticia.phtml/63268>, acesso em maio de 2015.

de seguir seu processo de escolarização em uma escola de ensino regular" (BAPTISTA; SILVA JUNIOR, 2015, p.122, grifo nosso).

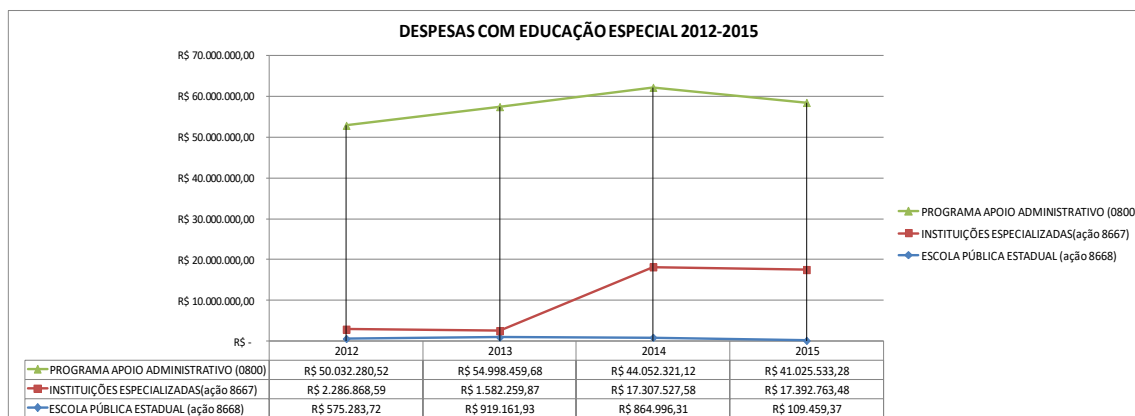
Em associação, Di Pietro (2015, p. 225) assevera que a contratação de serviços terceirizados na Administração Pública, assegura apenas "[...] uma aparência de legalidade. No entanto, não há de fato, essa prestação de serviços por parte da empresa contratada, já que esta se limita, na realidade, a fornecer mão de obra para o Estado". A autora completa que esse tipo de política pública "[...] mascara a relação de emprego que seria própria da Administração Pública, não protege o interesse público, mas, ao contrário, favorece o apadrinhamento político; burla a exigência constitucional de concurso público [...]" (DI PIETRO, 2015, p. 225).

Isso posto, e em perspectiva com os pressupostos da sociologia figuracional eliasiana, compreendemos que um dos possíveis "elos" de inter-relação entre as Instituições Especializadas e a Administração Pública estatal do Espírito Santo foi esgarçado.

Algumas notas

Com base nos entendimentos expostos, trazemos os dados no gráfico 1, onde sistematizamos os dois maiores gastos com a Educação Especial, desmembrando as duas ações orçamentárias do programa *inclusão e diversidade na educação*, justamente para visualizarmos o real valor que está sendo investido diretamente na escola pública.

Gráfico 1 - Despesas com a Educação Especial (2012-2015)



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

Valores deflacionados pelo IPCA, ano base 2015.

No período de convênios (2012 e 2013) os gastos com pessoal estavam agregados, assim, não era possível dimensionarmos o real direcionamento dos recursos públicos às instituições filantrópicas. Observamos que, mesmo após a desagregação dos dados, os recursos destinados à ampliação do AEE (recursos pedagógicos) apresentaram-se com gastos superiores aos recursos investidos diretamente na escola pública em todo período analisado.

Ademais, a partir da contratação das instituições para prestação de serviços (AEE nas instituições no turno contrário a escolarização), em 2014 e em 2015, percebemos que as despesas com a remuneração com pessoal cedido, que até então era agregado, passou ser discriminado na ação específica para apoio às instituições filantrópicas, de natureza privada, especializadas em Educação Especial, por meio da ação 8667.

Observamos que o maior gasto com a modalidade no período analisado, em relação ao investimento total em Educação, foi em 2015. Ou seja, dos 2 bilhões investidos na Educação, 59 milhões foram investidos na modalidade. Os dados apontam que o gasto com remuneração com os profissionais que atuaram na rede pública de ensino, em 2015, foi de 69% das despesas com a educação especial. Atrelado a isso, ao considerarmos o entendimento de Di Pietro (2015) que destaca que a terceirização é "gasto com pessoal mascarado", temos que 27% das despesas gerais com a Educação Especial, também foram gastos com pessoal, mas com a compra dos serviços de AEE. Ou seja, o gasto com a terceirização do AEE correspondeu, em 2015, ao equivalente a 40% do gasto com pessoal da rede pública. Somando essas despesas chegamos a surpreendente porcentagem de 98% do total de despesas com remuneração de pessoal. Explicando assim, de certa forma, o pífio valor investido em formação continuada e na expansão do AEE nas próprias escolas públicas estaduais.

Em síntese, os dados nos permitem afirmar que a alternativa adotada pelo Estado do Espírito Santo, em expandir o AEE pela via da terceirização, acabou por restringir o investimento direto na escola pública. A perspectiva sociológica que vamos assumindo em nossos estudos sobre a política de educação especial na perspectiva inclusiva, nos ensina e adverte que no seio das configurações mutáveis há um equilíbrio flutuante e elástico, e um equilíbrio de poder, que se move para diante e para trás, inclinando-se primeiro para um lado e depois para o outro. Por isso, asseveramos que no estudo do orçamento não se pode descuidar das pistas sobre as relações interdependentes daqueles que participam diretamente nesse jogo social.

Referências

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

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

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

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

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

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

BORGES, C, S. PEREIRA, K, A. e SOBRINHO, R. C. **Política de atendimento praticado nas instituições especializadas no estado do Espírito Santo: um olhar sobre os convênios e acordos firmados entre o poder público e as instituições especializadas**. In .Anais do II Seminário Nacional de Educação Especial. Vitória: UFES, 2012

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

ELIAS, N. **Introdução à sociologia**. Edições 70, 2005.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 9.781, de 03 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2012-2015. DIOES, Vitória, 4 jan. 2012.

_____. **Edital de Credenciamento N° 01 /2014**. Dispõe do credenciamento de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para atendimento educacional especializado [...]. Vitória-ES, 2014 Disponível em www.apaes.org.br/anexo.phtml/4024. Acesso em 25 fev 2014.

_____. **Manual Técnico de Orçamento 2015 do Governo do Estado do Espírito Santo (MTO-ES): Aspectos teóricos da elaboração da peça orçamentária**. Espírito Santo: Secretaria de Economia e Planejamento, 2015.

FEAPAES. **Superintendente da Federação visita Apaes e constata que AEE funciona com sucesso.** Vitória, 15 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.apaes.org.br/noticia.phtml/63268> Acesso em 20 ago. 2016.

JANUZZI, G. M. Marcas da Educação Especial na História. In: MENDES, E. G.; ALMEIDA, M. A. (Orgs.) **Educação Especial inclusiva: legados históricos e perspectivas futuras.** São Carlos: Marquezine & Manzini, ABPEE, 2015. p. 27-31.