

FUNDEF: A REDENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA?

NICHOLAS DAVIES*

RESUMO: O artigo examina o FUNDEF e o FUNDEB, que são mecanismos para redistribuir, dentro de cada estado, entre o governo estadual e as prefeituras, uma parte dos impostos (15% de alguns, no caso do FUNDEF, e 20% de um número maior de impostos, no caso do FUNDEB) já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino pela Constituição Federal de 1988, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (o FUNDEF) e na educação básica (o FUNDEB). A participação federal se daria com uma complementação aos fundos estaduais cujo valor *per capita* não alcançasse o valor mínimo nacional, destinado a garantir um padrão mínimo de qualidade. O artigo enfatiza algumas das deficiências dos dois fundos, como a de que eles trazem poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, pois a complementação federal (que seriam estes recursos novos) foi insignificante no caso do FUNDEF e não será significativa no caso do FUNDEB. Outra é que, na redistribuição dos recursos dentro de cada estado, uns governos ganham, mas outros perdem na mesma proporção e a consequência é que só os que ganham e/ou recebem a complementação têm mais chances de manter e desenvolver o ensino e valorizar o magistério.

Palavras-chave: Financiamento da educação. FUNDEF. FUNDEB.

FUNDEF: THE REDEMPTION OF BASIC EDUCATION?

ABSTRACT: This paper explores the policy of education finance through the funds FUNDEF and FUNDEB, which redistribute between the state and municipal governments, part of taxes (15% of some, in the case of FUNDEF, and 20% of a greater number of taxes, in the case of FUNDEB) already linked to the maintenance and development of education as provided for in the Brazilian Constitution of 1988, based on the number of enrolments in regular

* Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: ndavies@uol.com.br

FUNDEF: a redenção da educação básica?

fundamental education (FUNDEF) and basic education (FUNDEB). The role of the federal government would be to provide additional finance to those state funds whose value per enrolment would not reach the minimum national value, in order to guarantee a minimum standard of quality. This text emphasizes some of the deficiencies of both funds. One is that they provide very few new resources to the educational system as a whole, since the federal contribution (which would constitute these new resources) was insignificant with FUNDEF and will not be significant with FUNDEB. Another deficiency is that some governments get more than they contribute while others get less, which means that only governments gaining and/or receiving the federal contribution have more chances to maintain and develop education and to valorize their teaching staff.

Key words: Education funding, FUNDEF, FUNDEB.

Introdução

Este trabalho pretende examinar de forma sintética alguns aspectos básicos do financiamento da educação estatal no Brasil, focalizando especialmente a política de fundos – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – apresentados pelos governos federais dos últimos dez anos como a solução para tal financiamento. Inicialmente, cabe ressaltar que este financiamento enfrentou, ainda enfrenta e provavelmente continuará enfrentando, com ou sem os fundos, problemas como as perdas provocadas pela inflação, a renúncia fiscal, a sonegação fiscal, a política fiscal/econômica, a não-aplicação da verba legalmente vinculada pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade, as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a extrema desigualdade de recursos disponíveis nas três esferas de governo e mesmo entre prefeituras de um mesmo estado.

Fundos: solução ou remendo?

O primeiro problema na discussão sobre os fundos é que se trava uma polêmica sem uma definição clara dos seus termos. Enquanto uns defendem os fundos, outros os criticam, não atentando para o fato de a

vinculação de impostos configurar em si um fundo, embora informal, não definido como tal. É um fundo, embora sem este nome, porque reserva constitucionalmente parte dos impostos para a educação. Ora, é pouco provável que haja discordância no campo educacional sobre a importância e validade da vinculação. Seria, pois, necessário nessa polêmica o esclarecimento sobre o sentido de fundos da educação. Provavelmente o sentido atribuído pelos envolvidos na polêmica seja o de um fundo formalmente definido como tal e vinculado a uma parte do sistema educacional, como o FUNDEF (vinculado ao ensino fundamental regular), o FUNDEB (destinando à educação básica, segundo a proposta de emenda constitucional aprovada pelo Senado, em julho de 2006), ou o Fundo do Ensino Superior, previsto no anteprojeto da reforma do ensino superior proposto pelo governo federal, em dezembro de 2004. Por isso, os nossos comentários a seguir se limitarão ao FUNDEF e ao FUNDEB.

No caso dos fundos formais, um grande risco é de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental regular, no caso do FUNDEF). Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica, por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação.

Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim *no* mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alega aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população.

Uma fragilidade adicional de fundos formados por impostos é que, pelo menos no âmbito federal, a proporção deles na receita global vem caindo em favor das contribuições (a CPMF é o exemplo mais recente), as quais não entram na base de cálculo dos recursos federais vincu-

FUNDEB: a redenção da educação básica?

lados à MDE e tampouco são transferidas aos estados, Distrito Federal e municípios.

Outro risco é de eles acirrem o corporativismo dos que trabalham na educação. O FUNDEF, por exemplo, só explicitou a remuneração para os professores (segundo a Emenda Constitucional n. 14) ou os profissionais do magistério (segundo a Lei n. 9.424) no ensino fundamental, deixando de fora os trabalhadores de outros níveis e modalidades de ensino. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 415, do FUNDEB, por sua vez, encaminhada pelo governo federal ao Congresso em junho de 2005, embora se apresentasse como um fundo de valorização dos profissionais da educação básica, deixava de fora os que atuam em creches e definia um percentual (pelo menos 60%) só para os profissionais do magistério da educação básica, não mencionando os demais trabalhadores da educação (funcionários das escolas).

O FUNDEF: uma breve avaliação

Antes de examinar o FUNDEB, convém fazer uma breve avaliação do FUNDEF, até porque a lógica dos dois é bastante semelhante. Criado pela Emenda Constitucional n. 14 e regulamentado pela Lei n. 9.424, de dezembro de 1996, o FUNDEF passou a vigorar em 1º de janeiro de 1998 e tem vigência prevista até 31 de dezembro de 2006. Inspirado na orientação dos organismos internacionais de priorização do ensino fundamental, o FUNDEF, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente não trouxe recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da criação do Fundo, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais.

O princípio básico do FUNDEF é o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal alegou ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade, nunca definido, conquanto previsto na Lei n. 9.424. Embora o FUNDEF tenha sido uma iniciativa do governo federal, foi e é minúscula e decrescente (em termos percentuais e reais) sua complementação para os FUNDEFs estaduais que, formados por 15% de alguns impostos (ICMS, FPE, FPM,

IPI-exportação e compensação financeira prevista na Lei Complementar n. 87/96) do governo estadual e dos municipais existentes em cada estado, não conseguem alcançar este valor mínimo.

Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o FUNDEF é capaz de operar, o governo federal (tanto FHC quanto Lula) não cumpriu o artigo da lei do FUNDEF (n. 9.424), que estabelece o critério de cálculo do valor mínimo nacional, que serviria de base para o cálculo da complementação federal. Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei n. 9.424, alcançará um valor em torno de R\$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (Brasil, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R\$ 5 bilhões só em 2004, não de R\$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei n. 9.424. Com base nisso, podemos estimar que a complementação devida só no governo Lula terá alcançado R\$ 20 bilhões (4 x R\$ 5 bilhões), que, acrescidos aos R\$ 12,7 bilhões não aplicados pelo governo de FHC, totalizariam mais de R\$ 30 bilhões.

É verdade que o valor fixado pelo governo para essa complementação, ainda que ilegal e muito aquém das possibilidades financeiras do governo federal e das necessidades educacionais da população, contribuiu para diminuir a miséria de recursos educacionais de *alguns* municípios e estados mais pobres (do Nordeste e do Pará), assim como a redistribuição do FUNDEF entre o governo estadual e os municipais promoveu um nivelamento de recursos por matrícula dentro de cada estado (porém não em termos nacionais), de modo que os governos com poucos recursos e muitas matrículas em termos proporcionais ganhassem dos governos com muitos recursos e poucas matrículas. Entretanto, mesmo no âmbito de cada estado, este nivelamento (no sentido de divisão dos recursos entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular), aparentemente progressista, se trouxe ganhos para muitos municípios, provocou ao mesmo tempo perdas para milhares de outros com menor número de habitantes e conseqüentemente com menos receita própria e, portanto, mais pobres. Segundo Bremaeker (2003, p. 32), num estu-

FUNDEB: a redenção da educação básica?

do sobre a influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002, 39,3% (ou 2.185) dos 5.560 municípios teriam perdido com o Fundo, ou seja, teriam recebido dele menos do que contribuído. Estas perdas teriam sido maiores nos municípios com população menor, porque eles dependem muito mais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do que os municípios de médio e grande porte, o que significa que os municípios menores contribuem para o FUNDEF com uma proporção muito maior do FPM do que os municípios de médio e grande porte. De acordo com Bremaeker (2003, p. 34),

a lógica do FUNDEF contraria a lógica do FPM, visto que os municípios de pequeno porte demográfico estão recebendo menos recursos pelo fato de possuírem (...) poucos alunos, mesmo que sejam responsáveis por 100% dos alunos matriculados no seu município.

Mesmos nos governos que ganharam com o FUNDEF, é preciso uma atitude de cautela, pois, dada a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras trazidos pela complementação e/ou pela redistribuição em âmbito estadual tenham sido canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino.

As denúncias divulgadas pela imprensa brasileira nos últimos anos só confirmam essa suspeita. O potencial equalizador do FUNDEF também é minado pelo fato de não incluir o percentual mínimo (25%) de todos os impostos, mas apenas 15% de alguns, e se limitar ao âmbito estadual e, portanto, não enfrentar as desigualdades entre as regiões e estados.

FUNDEB: solução ou apenas mais um remendo?

FUNDEB, solução para os males do FUNDEF ou apenas mais um remendo para os problemas do financiamento da educação? É o que procuramos responder nas linhas seguintes, com uma breve descrição e análise do FUNDEB, encaminhada como proposta de emenda constitucional (PEC), de n. 415, pelo governo federal ao Congresso Nacional em junho de 2005, para substituir o FUNDEF. Cabe lembrar que o FUNDEB passou por profundas modificações desde que foi apresentado pela primeira vez como a PEC 112, em setembro de 1999, por deputados federais do PT e depois pelo MEC em agosto e dezembro de 2004. A PEC

415, por sua vez, difere bastante de PECs anteriores do FUNDEB elaboradas pelo MEC, sendo substituída, após tramitar na Câmara dos Deputados, por uma outra, elaborada pela Comissão da Câmara para apreciar o FUNDEB, que a aprovou em dezembro de 2005. Em seguida, a Câmara aprovou este substitutivo em dois turnos de votação, no final de janeiro de 2006, após o que ele tramitou no Senado, quando foi aprovado, com modificações, em julho de 2006. Em consequência destas modificações, a PEC voltou à Câmara dos Deputados para nova votação. Se for aprovada sem modificações, será encaminhada para a sanção presidencial, quando entrará em vigor. Por isso, os nossos comentários se baseiam, sobretudo, na versão aprovada pelo Senado.

Inicialmente, cabe lembrar que a PEC, embora crie o FUNDEB, não se limita a ele, uma vez que modifica várias disposições da Constituição Federal não relacionadas ao Fundo. Uma, por exemplo, prevê que a contribuição social do salário-educação (receita nacional de mais de R\$ 6 bilhões em 2006) será destinada a financiar toda a educação básica, ou seja, desde a educação infantil até o ensino médio, não apenas o ensino fundamental, como acontece atualmente, sendo 60% da arrecadação estadual dividida entre o governo estadual e os municipais, de acordo com o número de matrículas que tenham em toda a educação básica. Os 40% restantes ficam com o governo federal, que os utiliza para financiar programas como merenda e transporte escolar, entre outros. A propósito destes 40%, que constituem a cota federal, a PEC comete o equívoco de não mencioná-la, o que seria obrigatório, tendo em vista a referência às cotas estaduais e municipais (os 60%) do salário-educação. Ora, por uma questão lógica, a PEC, se quiser dispor sobre uma parte desta contribuição-social (os 60%), deve dispor também sobre a outra (os 40%), a qual só está prevista em lei, não na Constituição.

Outra disposição não relacionada ao FUNDEB, não prevista na PEC 415, mas incluída pelo substitutivo e mantida pelo Senado, estabelece que a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular, modificando o § 5º do art. 211 da CF de 1988. Ou seja, a educação de jovens e adultos (EJA – o antigo supletivo) não é prioridade, contradizendo o FUNDEB, que inclui as matrículas de EJA e não estabelece prioridade entre as várias etapas e modalidades de ensino da educação básica. É verdade que esta modificação pretende fazer parte do corpo permanente da CF (art. 211), ao passo que o FUNDEB pretende ser transitório.

Previsto para durar 14 anos, o FUNDEB pretende, na visão de seus proponentes e defensores, corrigir as falhas que apontaram no FUNDEF, como a exclusão da educação infantil, EJA e ensino médio e de seus profissionais e a irrisória complementação federal. Embora o FUNDEB tenha sido apresentado pelo governo como a grande solução para os males da educação, é preciso cautela com este discurso salvacionista, sobretudo em época eleitoral. Afinal, se o FUNDEB fosse tão importante para o governo, ele teria encaminhado a sua PEC em 2003, quando teve força política e pressa inclusive para aprovar a reforma da previdência pública, não em junho de 2005, quando ficou acuado com o escândalo do “mensalão”. Por isso, é provável que o governo tenha proposto o FUNDEB em 2005, não porque estivesse seriamente preocupado em “revolucionar” a educação, mas porque quisesse apenas melhorar sua imagem desgastada e recuperar a iniciativa política. Além disso, se o governo pretendesse fazer uma complementação federal significativa para a educação básica dos estados, Distrito Federal e municípios, poderia tê-la feito para o FUNDEF desde 2003, porém não o fez, sendo tal complementação, além de muito aquém da prevista na lei do FUNDEF (n. 9.424), decrescente em termos reais e percentuais e correspondente, em 2006, a cerca de 1% (R\$ 313 milhões) da previsão da receita nacional do FUNDEF (R\$ 35 bilhões).

O FUNDEB, a exemplo do FUNDEF, seria uma conta única de impostos estaduais e federais pertencentes constitucionalmente ao governo estadual e prefeituras de cada Unidade da Federação. A sua implantação seria gradual, alcançando o percentual definitivo (20%) no terceiro ano. A diferença básica em relação ao FUNDEF é a sua composição de impostos e matrículas a serem atendidas. Enquanto o FUNDEF compreende apenas os impostos da segunda coluna da Tabela 1, a seguir, o FUNDEB abrange os da segunda e terceira colunas, sendo que os impostos municipais (IPTU, ISS, ITBI) não entram na composição. O imposto de renda dos servidores estaduais e municipais, embora incluído na PEC 415, foi excluído pelo substitutivo, com a alegação – aceita pela relatora, deputada Iara Bernardi, de São Paulo – de dificuldade técnica para recolher e depositar o IR no Fundo, alegação vista com ressalvas por Vidal Didonet (2005), para quem este argumento, se verdadeiro, revela que “os 25% desses impostos não estão sendo aplicados em MDE”, pois, “com os recursos da informática, não seria mais razoável supor que existe dificuldade técnica de saber quanto e onde está esse dinheiro retido na fonte, pelos estados e municípios, nos salários de seus funcio-

nários e das empresas, fundações e autarquias municipais e estaduais”. Sem nenhum disfarce ou alegação de dificuldade técnica, este IR dos servidores já é excluído pelo governo estadual do Mato Grosso desde 2004, com a concordância do Tribunal de Contas (ver relatório do TC sobre as contas estaduais de 2004 em: www.tce.mt.gov.br).

Tabela 1

Composição provisória (nos dois anos iniciais) e definitiva
(a partir do 3º ano) do FUNDEB

Ano	Impostos estaduais e federais transferidos aos governos de cada Estado e às prefeituras e seus percentuais anuais na composição do FUNDEB	
	ICMS, FPM, FPE, IPI-exp., LC 87/96	IPVA, ITR, ITCM, dívida ativa de impostos e sua multa e juros de mora*
1º ano	16,66%	6,66%
2º ano	18,33%	13,33%
3º ano	20%	20%

* A dívida ativa de impostos e suas multas e juros de mora são indicados nas propostas da lei de regulamentação do FUNDEB, porém não constam da PEC 415, nem do substitutivo, nem da PEC do Senado.

Além destes impostos, o FUNDEB contaria com a complementação federal (apenas nos FUNDEBs estaduais que não alcançassem o valor mínimo nacional) e com os rendimentos financeiros obtidos com a receita do Fundo. Esta complementação só seria feita quando o valor por matrícula de cada nível e modalidade de ensino no estado não atingisse o valor mínimo nacional, a ser definido na lei que irá regulamentar o FUNDEB.

Tal como o FUNDEF, o FUNDEB previsto na PEC 415 operaria apenas no âmbito de cada estado e, portanto, não transferiria recursos de uma para outra Unidade da Federação, sendo redistribuído entre o governo estadual e os municipais de acordo com o número de matrículas que tivessem em quase toda a educação básica (as creches foram excluídas). O substitutivo, por sua vez, não só incluiu as creches, como também estipulou que o FUNDEB seria distribuído em função do número de matrículas que os governos tivessem no seu âmbito de atuação prioritária, conforme definido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da CF. Estas modificações foram mantidas na PEC do Senado, que estipulou que as matrículas são presenciais. Isso significa que as matrículas municipais no ensi-

FUNDEB: a redenção da educação básica?

no médio não seriam levadas em conta na distribuição do FUNDEB, porque as prefeituras não devem atuar prioritariamente no ensino médio, mas apenas na educação infantil e no ensino fundamental. Analogamente, as matrículas estaduais na educação infantil não seriam contabilizadas na distribuição do FUNDEB, porque os governos estaduais devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e no ensino médio. No caso da EJA, seriam consideradas as matrículas estaduais e municipais no ensino fundamental e só as estaduais no ensino médio. A tabela a seguir mostra os critérios de redistribuição.

Tabela 2

Distribuição provisória (nos dois anos iniciais) e definitiva (a partir do 3º ano) do FUNDEB, segundo a PEC do Senado

Ano	Matrículas e seu percentual contabilizável no FUNDEB até a implantação definitiva	
	Ensino fundamental regular (municipais e estaduais)	Educação infantil* (só municipais), educação de jovens e adultos (estaduais e municipais do ensino fundamental; estaduais do ensino médio) e ensino médio (só estaduais)
1º ano	100%	1/3
2º ano	100%	2/3
3º ano	100%	100%

* A PEC 415 só contabilizava a pré-escola, mas o substitutivo incluiu as creches, inclusão mantida pela PEC do Senado.

Para os profissionais do magistério da educação básica, seriam reservados pelo menos 60% do FUNDEB, outro traço nada original e que representou um retrocesso de uma PEC anterior do MEC (disponível em: www.mec.gov.br, em agosto de 2004), que previa 80%, destinados, é verdade, a uma categoria mais ampla, a dos profissionais da educação.

Algumas fragilidades do FUNDEB

A principal fragilidade do FUNDEB, assim como a do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos que já são constitucionalmente vinculados à educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no número de matrículas na educação básica, o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, sobretudo quando não houver complementação

federal, que será o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, que não é tão significativo assim, como veremos adiante. O que é mais grave ainda é que, projetando as conclusões do estudo de Bremaeker (2003) mencionado acima para o FUNDEB, podemos prever que ele prejudicará milhares de municípios (2.185 no caso do FUNDEF em 2002) com população menor e, portanto, receita própria (IPTU, ISS, ITBI) ínfima e mais dependentes do FPM, que tenderão a perder com o FUNDEB.

Quanto à PEC 415, cometeu o equívoco, corrigido pelo substitutivo e pela PEC do Senado, de excluir as creches, quebrando, assim, a unidade legal da educação básica, tal como definida pela LDB e desestimulando financeiramente a manutenção e expansão de creches pelas prefeituras. É verdade que as prefeituras, mesmo as que não têm nenhuma ou pouca receita própria (os impostos municipais), poderiam muito bem, com os 5% dos impostos federais e estaduais a elas transferidos e que não entrariam na formação do FUNDEB, atender, pelo menos em parte, às creches existentes ou que venham a ser criadas. A questão é saber se a imensa maioria delas é realmente comprometida em atender às necessidades/reivindicações educacionais da população ou se, de maneira oportunista, se limita a denunciar o descompromisso federal, o qual, embora real, não explica *todas* as vicissitudes da educação básica, que podem e devem ser atribuídas também ao descaso de governos estaduais e municipais.

Uma inconsistência do FUNDEB é que este se apresenta como da educação básica, mas exclui a educação profissional, que, pela LDB e também com base no Censo do INEP, faria parte da educação básica.

Outra fragilidade do FUNDEB, pelo menos nos primeiros anos, é que não garante aumento de recursos por matrícula em termos nacionais, embora alguns estados e muitos municípios possam ter ganhos significativos, sobretudo por causa da complementação federal. É que o impacto positivo do acréscimo de 5% (de 15% para 20%) dos impostos do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e LC n. 87/96), que são os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCM e ITR), que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas de educação infantil, EJA e ensino médio. Se estiver correta a previsão da receita do FUNDEB, divulgada na página virtual do MEC em 29/7/2005, a receita total (a página do Ministério não esclarece se a complementação foi incluída nesta receita) seria de R\$ 50,7 bilhões, que, divididos pelo total atual de matrículas que comporiam o FUNDEB

FUNDEB: a redenção da educação básica?

(48,1 milhões, segundo a página do MEC, item FUNDEB, embora o Censo do INEP de 2005 registre um número menor, de 47,6 milhões), daria um valor médio nacional *per capita* (não confundir com o valor mínimo nacional previsto na PEC) de R\$ 1.054, valor inferior à média nacional do FUNDEF prevista para 2006 (R\$ 1.165), média calculada dividindo-se a previsão da receita total do Fundo em 2006 (R\$ 35,2 bilhões) pelo total de matrículas no ensino fundamental (30,2 milhões). Ou seja, embora o FUNDEB aumente a complementação na comparação com o FUNDEF, a média nacional por matrícula do FUNDEB será inferior à do FUNDEF.

Um outro ponto fraco é que a PEC 415 e também o substitutivo e a PEC do Senado não definem os critérios de cálculo da complementação para os quatro anos iniciais, limitando-se a fixar valores (indicados a seguir) sem esclarecer se eles se baseiam na proposta de custo-aluno-qualidade de cada nível e modalidade da educação básica, que constava da primeira PEC do FUNDEB (a 112, de setembro de 1999). A indefinição destes critérios e, portanto, o não-compromisso claro do governo talvez resultem do maior peso da chamada “equipe econômica” (os gerentes do superávit primário), que provavelmente foi responsável pela supressão, na PEC 415, da previsão da extinção gradual (25% por ano) da Desvinculação da Receita da União (DRU), extinção essa incorporada pelas PECs elaboradas pelo MEC, em agosto e dezembro de 2004, e que iria recuperar para a educação, pelo menos em âmbito federal, os 20% dos impostos subtraídos pela DRU da base de cálculo dos impostos vinculados à MDE e correspondentes a cerca de R\$ 5 bilhões em 2006. Tendo em vista o descumprimento sistemático da exigência legal de cálculo do valor mínimo nacional, no caso do FUNDEF e, portanto, da complementação devida, não há nenhuma garantia de que este ou os próximos governos federais vão calcular o valor mínimo do FUNDEB de acordo com a lei de regulamentação, cuja segunda versão, divulgada pelo MEC em novembro de 2005, não define os pesos diferenciados para as matrículas dos vários níveis e modalidades de ensino.

Em relação à PEC 415, a do Senado foi um pouquinho menos sovina, prevendo uma complementação de R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no segundo, R\$ 4,5 bilhões no terceiro, e 10% do total no quarto ano, valores estes que seriam atualizados de acordo com o índice oficial da inflação. Estes 10% (cerca de R\$ 5 bilhões) são muito pouco porque correspondem ao que o governo federal tira da educação com a DRU, que desvincula 20% dos impostos destinados à educa-

ção, vigora até 2007 e pode ser prorrogada indefinidamente, como feito por vários governos desde 1994 (como vem acontecendo com a CPMF), quando esta desvinculação foi criada com o nome de Fundo Social de Emergência, transformado depois em Fundo de Estabilização Fiscal.

Aparentemente, são valores generosos quando se considera que a média anual de complementação para o FUNDEF, de 1998 até 2005, não passou de R\$ 500 milhões. Entretanto, se o governo (tanto FHC quanto Lula) tivesse cumprido a lei do FUNDEF (a 9.424), a complementação teria sido de vários bilhões anuais, como denunciado pelo Tribunal de Contas da União, parlamentares e entidades sindicais e governamentais outrora críticas do governo (sobretudo o de FHC), o que significa que, provavelmente, mesmo os R\$ 4,5 bilhões previstos de complementação para o terceiro ano do FUNDEB estariam aquém do devido legalmente se o fundo fosse apenas do ensino fundamental. Ora, como o FUNDEB abrange toda a educação básica, não apenas o ensino fundamental, os R\$ 4,5 bilhões não são tão significativos assim.

Além disso, os valores previstos para os primeiros quatro anos não são significativos em termos nacionais e da capacidade financeira da União. No primeiro ano, por exemplo, a complementação de R\$ 2 bilhões representará bem menos de 5% da receita total do FUNDEB, sendo os 95% restantes contribuições dos estados e municípios. Mesmo no quarto ano, a previsão de no mínimo 10% do FUNDEB continuará sendo muito pouco, tendo em vista a maior participação do governo federal na receita tributária nacional (União, estados, Distrito Federal e municípios).

A aparente generosidade federal precisa ser tratada com bastante cautela, para dizer o mínimo, pois a PEC 415 pretendia usar até 10% do salário-educação na complementação, estimados em cerca de R\$ 600 milhões em 2005, o que não representaria nenhuma magnanimidade, pois o salário-educação é vinculado integralmente à educação, não sendo sua utilização na educação uma opção do governo, mas sim uma obrigação. É verdade que o substitutivo eliminou a previsão deste uso do salário-educação, assim como a versão aprovada pelo Senado em julho de 2006.

Quanto à suposta valorização dos profissionais da educação, o FUNDEB contém vários equívocos e inconsistências. Um é que, embora denominado de valorização dos profissionais da educação básica, só vincula um percentual para os profissionais do magistério, não os profissionais da educação, categoria mais ampla, que inclui os trabalhadores

da educação não envolvidos em funções tradicionalmente definidas como pedagógicas dentro da escola. A PEC não é muito precisa quanto aos que supostamente seriam valorizados com o FUNDEB, pois emprega três expressões distintas para designá-los: “trabalhadores da educação”, “profissionais da educação” e “profissionais do magistério”.

Quanto à valorização supostamente garantida pelo percentual mínimo de 60%, até hoje não foi feito nenhum estudo demonstrando que este percentual resultará necessariamente em melhoria salarial. Além disso, é um percentual bruto, não líquido, pois abrange as obrigações patronais (INSS, no caso de celetistas, ou contribuição previdenciária e outras). Isso significa que o percentual mínimo para a remuneração bruta do magistério cai para no máximo 54%, supondo-se obrigações patronais equivalentes a 10% (10% de 60% = 6%). Como o magistério é descontado em torno de 10% de sua remuneração para a previdência do INSS, a estadual ou a municipal, o percentual líquido mínimo seria pouco abaixo de 50%. Se estas contribuições previdenciárias (tanto a patronal quanto a do funcionário) forem para um fundo previdenciário estadual ou municipal, o governo estadual ou municipal seria bastante beneficiado, pois, embora contabilmente tenha uma despesa (as obrigações patronais), na prática terá uma receita (tais obrigações mais as contribuições dos funcionários da ativa) correspondente ao dobro dessa despesa, na suposição, é claro, de que as atuais aposentadorias sejam integralmente financiadas pelas contribuições previdenciárias feitas no passado e que o fundo previdenciário não tenha sido/seja dilapidado pelos governantes e seu aliado dentro e fora dos governos.

Outro equívoco é supor que a destinação de 60% para remunerar profissionais do magistério resultará necessariamente em sua “valorização”, entendendo por isso a melhoria salarial. É um equívoco por várias razões. Uma é que o FUNDEB não representará a totalidade dos recursos vinculados à educação, pois deixará de fora as seguintes receitas: (a) o salário-educação, (b) 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Lei Orgânica) dos impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI) e do imposto de renda (IR) dos servidores municipais, bem como 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Constituição Estadual) do IR dos servidores estaduais, (c) 5% dos impostos do FUNDEB que não entram na sua formação (ou a diferença entre os 20% dos impostos do FUNDEB e o percentual mínimo fixado pela Lei Orgânica ou a Constituição Estadual, como é o caso de São

Paulo, Rio Grande do Sul e outros). Assim, o percentual mínimo de 60% não será significativo, porque não é baseado na totalidade dos recursos da educação.

Outra razão é que, como o mecanismo do FUNDEB é o mesmo do FUNDEF, ou seja, é uma redistribuição dos impostos existentes, sem acréscimo de recursos novos para o sistema educacional como um todo, a não ser a complementação federal para alguns estados e municípios, os ganhos de uns governos significarão perdas para outros, na mesma proporção, com exceção daqueles onde houver complementação, que poderá ser significativa em termos percentuais e mesmo absolutos nas Unidades da Federação que não alcançarem o valor mínimo nacional, porém não em termos nacionais, ou seja, no conjunto do país. Assim, naqueles que perderem, 60% do FUNDEB muito provavelmente não resultarão em melhoria salarial. Só aqueles que ganharem terão mais condições de melhorar a remuneração dos profissionais do magistério. Entretanto, não há nenhuma garantia de que isso ocorra, como a experiência do FUNDEF demonstrou, pelo menos no estado do Rio de Janeiro, em que 60% da receita do Fundo não resultou necessariamente em melhoria salarial na mesma proporção dos ganhos que as prefeituras tiveram e têm com o FUNDEF, pelo simples fato de que os governos já gastavam ou alegavam gastar mais do que 60% antes do Fundo e, portanto, não se sentiam obrigados legalmente a aumentar os salários pagos antes da sua implantação, em 1998. Espertamente, muitas prefeituras no Rio de Janeiro, nas discussões e negociações sobre melhoria salarial ou valorização do magistério, se limitaram aos 60% do FUNDEF, não levando em conta os demais recursos vinculados à MDE (25% dos impostos não incluídos no FUNDEF e a parcela de 10% dos impostos não incluída no Fundo, isso se o percentual mínimo da Constituição Estadual ou Lei Orgânica for de 25%).

Além disso, no caso do FUNDEB, os governos podem comodamente se limitar aos 60%, transformando o mínimo em máximo, e/ou incluir os aposentados da educação nos 60%, como fez impunemente o governo estadual de São Paulo em 2001 (e talvez em outros anos também), que destinou ilegalmente cerca de R\$ 1,26 bilhão do FUNDEF para pagar os inativos (Callegari, 2002, p. 96). Embora a segunda versão do anteprojeto de regulamentação do FUNDEB preveja o não pagamento dos inativos com o Fundo num prazo de 4 anos, nada garante que os governos estaduais e municipais cumprirão a lei, caso aprovada.

Afinal, em alguns estados, os recursos do FUNDEF também foram usados para pagar inativos, com a concordância de Tribunais de Contas.

A propósito dos ganhos com o FUNDEF, ou seja, do montante que os governos receberem a mais do que contribuirão, nada garante que serão contabilizados corretamente, ou seja, como acréscimos ao percentual mínimo. A prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, incluiu erroneamente e espertamente o ganho de mais de R\$ 2,5 bilhões com o FUNDEF, de 1998 a 2005, dentro dos 25% e provavelmente continuará impunemente esta esperteza contábil após a implantação do FUNDEF (Davies, 2006). O governo estadual de São Paulo, por sua vez, usou os recursos do FUNDEF para pagar os inativos, embora eles (no mínimo 60%) só pudessem ser usados para pagar os professores ou profissionais do magistério em efetivo exercício. Quem irá punir os governantes que praticarem estas e outras ilegalidades? Nem a PEC 415, nem o substitutivo, nem a versão aprovada no Senado enfrentaram esta questão, ou seja, não definiram claramente que os ganhos do FUNDEF (que incluem o rendimento financeiro) devem ser contabilizados como acréscimos ao percentual mínimo previsto na Constituição Estadual ou Lei Orgânica municipal, conforme o governo.

Quanto ao potencial de ganhos e, portanto, de valorização da educação e seus profissionais, é bom lembrar que, durante alguns anos pelo menos, a probabilidade será de uma perda significativa ou diminuição dos ganhos de muitas prefeituras em favor dos governos estaduais, pois, pelo menos com base no Censo de 2005 (disponível em www.inep.gov.br), as matrículas municipais que comporiam o FUNDEF cresceriam bem menos do que as estaduais. Se o Fundo tivesse sido implantado em 2006, o número de matrículas municipais teria sido de 25.195.067, um aumento de 7.208.497 (+ 40%), em relação às 17.986.570 do ensino fundamental regular em 2005, ao passo que as estaduais teriam aumentado 10.344.432 (+ 85,1%), na comparação com as 12.145.494 estaduais registradas no ensino fundamental regular, totalizando 22.489.926 (ver tabela a seguir).

Em função deste aumento muito maior das matrículas estaduais, na comparação com o das municipais, pelo menos em termos nacionais muitas prefeituras tenderão não só a perder recursos ou diminuir ganhos com o FUNDEF, como também a sofrer redução nas receitas adicionais que vêm tendo com o salário-educação desde o início de 2004, pois, pela PEC do FUNDEF, o salário-educação seria destinado não mais

apenas ao ensino fundamental, no qual as redes municipais em termos nacionais predominam, pelo menos no ensino fundamental regular, com uma larga superioridade (quase 6 milhões de matrículas) sobre as redes estaduais, mas a toda a educação básica, em que essa diferença, conquanto favorável às prefeituras, cai para pouco mais de 2,5 milhões. A tabela a seguir mostra o aumento expressivo das matrículas estaduais na comparação com as municipais, se o FUNDEB tivesse sido implantado em 2006.

Tabela 3
Dados das matrículas nacionais em 2005

	Matrículas do FUNDEF (apenas o ensino fundamental regular) (A)	Matrículas do FUNDEB (Educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, EJA presencial e educação especial) (B)	Aumento de matrículas (B - A)	Percentual de aumento
Total dos estados	12.145.494	22.489.926	10.344.432	85,1%
Total dos municípios	17.986.570	25.195.067	7.208.497	40%
Total dos estados e municípios	30.132.064	47.684.993	17.552.929	58,2%

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados do Censo de 2005 do INEP-MEC (www.inep.gov.br).

Conclusão

Este breve panorama permite algumas conclusões sobre o financiamento da educação em geral e os fundos. Uma é a de que os dois fundos (sobretudo o FUNDEF) praticamente *não trazem recursos novos* para o sistema educacional como um todo, apenas promovendo, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (FUNDEF) ou educação básica (FUNDEB), uma redistribuição, entre o governo estadual e as prefeituras, de uma parte dos impostos já vinculados anteriormente à MDE. Os únicos recursos novos, pelo menos em termos do conjunto nacional das redes estaduais e municipais, são a complementação federal, insignificante no caso do FUNDEF (1% da receita nacional em 2006) e muito pequena no caso do FUNDEB (menos de 5% da receita nacional no primeiro ano e 10% a partir do quarto ano). No caso do FUNDEB, a complementação é totalmente neutralizada pelo fato de o seu valor corresponder, no quarto ano, aproximadamente ao que o governo federal tira da educação através da DRU (R\$ 5 bilhões).

Embora os fundos tragam quase nenhuma (FUNDEF) ou pouca (FUNDEB) receita nova para o conjunto nacional das redes estaduais e municipais da educação básica, muitos governos terão ganhos expressivos, porém muitos outros terão perdas significativas, porque esta é a lógica desses fundos, baseada na redistribuição de acordo com o número de matrículas. Os ganhos são significativos (1) para os governos que contribuam para os fundos proporcionalmente menos do que os outros e cujas matrículas sejam proporcionalmente maiores do que as dos demais governos no âmbito estadual e/ou (2) para os governos que recebem a complementação. Analogamente, as perdas acontecerão (como aconteceu no FUNDEF) na situação inversa à descrita em (1) e/ou se não houver complementação, a qual só seria feita quando o valor *per capita* em âmbito estadual não alcançasse um valor mínimo nacional por nível e modalidade de ensino para garantir um padrão de qualidade, a ser definido na lei de regulamentação.

Cabe ressaltar que, embora a lógica do FUNDEF e do FUNDEB seja aparentemente democrática ao promover um nivelamento de recursos por matrícula dentro de cada estado e, portanto, uma diminuição da desigualdade entre a rede estadual e as redes municipais de cada estado, no caso do FUNDEF ela provocou perdas significativas em mais de 2.000 municípios pobres e é provável que o mesmo ocorra no FUNDEB, pois a lógica é a mesma.

Com relação à suposta valorização dos profissionais do magistério, da educação ou dos trabalhadores da educação, conforme a variada nomenclatura da PEC, é bastante frágil a alegação de que isso acontecerá com a vinculação de pelo menos 60% para sua remuneração. Estes 60% não asseguram a valorização, pelo menos no sentido de melhoria salarial, mesmo nos governos que ganham com o fundo, pelo fato de não serem calculados sobre a totalidade dos recursos vinculados à educação, que são maiores do que a receita do fundo, sobretudo nos governos com receita própria significativa (alguns municipais) e/ou nos casos em que o percentual da Constituição Estadual ou Lei Orgânica municipal for maior do que os 25% dos impostos previstos na CF. Além disso, são nulas as chances de tal melhoria salarial ocorrer no caso dos milhares de governos que perdem com os fundos.

Outra fragilidade dos fundos – na verdade, do financiamento da educação em geral – é que a exigência constitucional de aplicação do percentual mínimo dos impostos tem sido burlada sistematicamente

de inúmeras maneiras, inclusive pelo governo federal, no cálculo da complementação legalmente devida para o FUNDEF, o que permite concluir que não adianta criar fundos ou até aumentar recursos para a educação se não houver garantia de que serão aplicados nos fins devidos.

A fragilidade é maior quando se considera que os órgãos responsáveis pela fiscalização (basicamente os Tribunais de Contas) não são plenamente confiáveis para essa tarefa, o que impõe o desafio do controle social sobre o uso das verbas da educação, algo que os Conselhos do FUNDEF não resolveram, sendo pouco provável que os do FUNDEB sejam bem sucedidos, a não ser que a sociedade e, em especial, os profissionais da educação básica se organizem, se mobilizem e adquiram uma formação adequada para este controle social.

Por fim, um dos principais nós é a imensa desigualdade tributária entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), entre estados e entre municípios de um mesmo estado, desigualdade essa que impõe um limite objetivo à constituição de um sistema nacional de educação com um padrão de qualidade razoável. É verdade que essa desigualdade parece ter sido atenuada pelo FUNDEF, porém apenas dentro de cada Estado, e não no país como um todo, pois a distribuição dos recursos do FUNDEF e do FUNDEB só se dá dentro de cada Unidade da Federação e a complementação para o FUNDEF não foi suficiente para garantir este padrão de qualidade. Mesmo esta atenuação das desigualdades precisa ser vista com muita cautela, uma vez que as receitas adicionais (os ganhos) trazidas até hoje pelo FUNDEF e no futuro pelo FUNDEB poderão ser desviadas para fins outros que não a manutenção e desenvolvimento da educação e valorização dos profissionais da educação.

Recebido e aprovado em agosto de 2006.

Referências bibliográficas

BRASIL. Câmara dos Deputados. Substitutivo da proposta do FUNDEB, aprovado em 8 de dezembro de 2005. Brasília, 2005.

BRASIL. Congresso. *Lei 9.394*, de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: jul. 2006.

Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006

771

Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

FUNDEB: a redenção da educação básica?

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: jul. 2006.

BRASIL. *Constituições do Brasil* (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL. MEC. *Anteprojeto de regulamentação do FUNDEB*. Segunda versão. Brasília, 2005b. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 3 jan. 2006.

BRASIL. MEC. *Anteprojeto de regulamentação do FUNDEB*. Versão preliminar. Brasília, 2005a. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2005.

BRASIL. MEC. INEP. *Censo Escolar de 2005*. Disponível em: <www.inep.gov.br>. Acesso em: jul. 2006.

BRASIL. MEC. *Proposta de Emenda Constitucional* (FUNDEB). Brasília, dez. 2004b. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: dez. 2004.

BRASIL. MEC. *Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do FUNDEF*. Brasília, 2003. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: ago. 2004.

BRASIL. *Proposta de Emenda Constitucional 112* (FUNDEB). Brasília, 1999.

BRASIL. *Proposta de Emenda Constitucional do FUNDEB* (PEC 415). Brasília, 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 17 jun. 2005.

BRASIL. SENADO. *Proposta de Emenda Constitucional* (FUNDEB). Brasília, jul. 2006. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: jul. 2006.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). *Relatório e parecer prévio sobre as contas de 2004 da União*. Brasília, jun. 2005. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2005.

BRASIL. MEC. *Proposta de Emenda Constitucional* (FUNDEB). Brasília, ago. 2004a. Disponível em: <www.mec.gov.br>. Acesso em: outubro 2004.

BREMAEKER, F.E.J. *A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002. Série Estudos Especiais*, n. 59, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: ago. 2006.

CALLEGARI, C. *As verbas da educação. A luta contra a sonegação de recursos do ensino público no estado de São Paulo*. São Paulo: Entrelinhas, 1997.

CALLEGARI, C. *O FUNDEF e a municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo*. São Paulo: Aquariana, 2002.

DAVIES, N. A legislação educacional e alguns de seus equívocos. *Folha Dirigida*, Rio de Janeiro, 13 dez. 2005.

DAVIES, N. *Educação do município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 3,5 bilhões de 1998 a 2004*. Niterói: Faculdade de Educação da UFF, 2006.

DAVIES, N. *Estudo sobre a relação entre despesas contábeis em educação e número de matrículas e funções docentes nas redes municipais do estado do Rio de Janeiro*. Niterói: Faculdade de Educação da UFF, 2004a. (mimeo.).

DAVIES, N. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004b.

DAVIES, N. *Legislação educacional federal básica*. São Paulo: Cortez, 2004c.

DAVIES, N. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001a.

DAVIES, N. Rio de Janeiro é campeão nacional da privatização da educação. *Cadernos de Ensaios e Pesquisas*, Niterói, n. 10, jun. 2005.

DAVIES, N. *Tribunais de contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília: Plano, 2001b.

DAVIES, N. Tribunal de Contas: faz as contas ou “faz de conta” na avaliação dos gastos governamentais em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n. 194, jan./abr. 1999.

DAVIES, N. *Verbas da educação: o legal x o real*. Niterói: EDUFF, 2000.

DIDONET, V. Avaliação do substitutivo do FUNDEB aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 8/12/05.

Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006

773

Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

FUNDEB: a redenção da educação básica?

DOURADO, L.F. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999.

EDUCAÇÃO: Teoria e Prática. Rio Claro, v. 12, n. 22 e 23, 2004. (Publicado em 2006).

MELCHIOR, J.C.A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 1997.

VELLOSO, J. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano 10, n. 30, p. 5-42, ago. 1988.