

SALÁRIO-EDUCAÇÃO: MO(VI)MENTOS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Revista HISTEDBR On-line publica artigos resultantes de estudos e pesquisas científicas que abordam a educação como fenômeno social em sua vinculação com a reflexão histórica

Correspondência ao Autor

Nome: Janaína Specht da Silva Menezes

E-mail:

janainamenezes@hotmail.com

Instituição: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Submetido: 29/03/2022

Aprovado: 28/07/2022

Publicado: 14/12/2022

 10.20396/rho.v22i00.8668789

e-Location: e022050

ISSN: 1676-2584

Como citar ABNT (NBR 6023):









MENEZES, J. S. da S. et al.

Salário-educação: mo(vi)mentos a partir da Constituição Federal de 1988. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, SP, v. 22, p. 1-21, 2022. DOI:

10.20396/rho.v22i00.8668789.

Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8668789>. Acesso em: 14 dez. 2022.

-   **Janaína Specht da Silva Menezes***
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
-   **Carlos Antônio Diniz Júnior****
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
-   **Fábio Araújo de Souza*****
Universidade Federal do Rio de Janeiro
-   **Alessandra Fontes Iglesias******
Rede Pública Municipal de São João de Meriti

RESUMO

Criado em 1964, o salário-educação – segunda maior fonte de recursos da educação básica pública do Brasil – conta com um extenso ordenamento normativo, em parte originário do período da ditadura civil-militar e, em parte, instituído sob a égide da Constituição cidadã. Alicerçado nas pesquisas documental e bibliográfica e tendo por base a análise dos mo(vi)mentos do ordenamento normativo que se inicia com a promulgação da Constituição Federal de 1988, este artigo tem por objetivo discutir a configuração do salário-educação no contexto atual. Entre seus resultados, possibilita depreender tanto a intencionalidade de fazer avançar uma política de cooperação federativa no país, em que caberia ao governo federal assumir um papel de maior relevância no combate às desigualdades educacionais; quanto denota tentativas da União de refrear sua participação no financiamento da educação básica pública.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento da educação. Salário-educação. Ordenamento jurídico.

Distribuído
Sobre



Checagem
Antiplágio



SALÁRIO-EDUCAÇÃO: MO(VE)MENTS SINCE THE 1988 FEDERAL CONSTITUTION**Abstract**

Created in 1964, the *salário-educação* (education-wage) - the Brazilian's second largest source of public basic education funding - has an extensive normative order, partly originating from the period of the civil-military dictatorship and partly instituted under the citizen Constitution. Based on documentary, bibliographic research and on the analysis of the mo(ve)ments of the normative order that begins with the promulgation of the Federal Constitution of 1988, this article aims. Among its results, there are both the intention to advance a federative cooperation policy in the country, in which the federal government would assume a more relevant role in combating educational inequalities, as well as attempts by the Union to contain its participation in financing the public basic education.

Keywords: Education funding. Salário-educação. Legal order.

SALÁRIO-EDUCAÇÃO: MO(VI)M(D)ENTOS DESDE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988**Resumen**

Creado en 1964, el *salário-educação* - la segunda mayor fuente de fondos para la educación pública básica en el Brasil - cuenta con un amplio marco normativo, en parte originado en el período de la dictadura cívico-militar y en parte instituido bajo la égida de la Constitución Ciudadana. Este trabajo se basa en la investigación documentada y bibliográfica y en el análisis del orden normativo de la Constitución Federal de 1988. A partir de la investigación documental y bibliográfica y con base en el análisis de los mo(vi)m(i)entos del orden normativo que se inicia con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, este artículo tiene como objetivo discutir la configuración del *salário-educação* en el contexto actual. Entre sus resultados, permite inferir tanto la intencionalidad de avanzar en una política de cooperación federativa en el país, en la que correspondería al gobierno federal asumir un rol de mayor relevancia en el combate a las desigualdades educativas; como denota intentos de la Unión por frenar su participación en el financiamiento de la educación pública básica.

Palabras clave: Financiación de la educación. Salário-educação. Ordenamiento legal.

INTRODUÇÃO

A origem do salário-educação remonta à Constituição de 1946, que, ao apresentar os princípios para a legislação do ensino no país, estabeleceu que as empresas, a partir de um determinado número de empregados, deveriam “[...] manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes.” (BRASIL, 1946, art. 168, Inciso III). Contudo, “[...] poucas empresas cumpriram esse dever constitucional.” (PINTO, 2018, p. 851).

Por sua vez, a prática de buscar responsabilizar as empresas em relação ao financiamento da educação foi fortalecida na XVIII Conferência Internacional da Instrução Pública¹, realizada em Genebra, no ano de 1955, a qual, sobre o tema do Financiamento da Educação, revelou que, dos 55 países presentes, 23 relataram que tal responsabilização era efetivada “[...] sob forma de contribuição voluntária ou de encargo compulsório, proporcional ao montante dos investimentos efetuados ou a folha de salários das empresas.” (JENSEN, 1988 *apud* CORTES, 1989, p. 415).

No Brasil, quase 20 anos depois da apresentação daquele dispositivo constitucional, o salário-educação foi instituído por meio da Lei nº 4.440/1964, de modo que, “[...] destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar [...]”, objetivava que as empresas contribuíssem com o financiamento do “[...] custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória².” (BRASIL, 1964, art. 1º).

No período anterior à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, o salário-educação, criado no primeiro ano do regime civil-militar (1964), foi objeto de “[...] toda a sorte de fraudes [...]” (VELLOSO, 1987, p. 5), bem como “[...] usado para sustentar as escolas privadas [...]” (DAVIES, 2008, p. 447), tendo se constituído em um importante mecanismo para estimular os “[...] negócios da educação.” (VELLOSO, 1987, p. 7). Na prática, o salário-educação já nasceu vinculado aos interesses privados, haja vista, entre outros aspectos, que a sua lei de criação isentava do seu recolhimento as empresas que mantivessem serviço próprio de ensino, efetivado por meio da organização de escolas próprias, ou que estabelecessem convênios de bolsas de estudo, constituídos a partir da aquisição de vagas em instituições privadas. (BRASIL, 1964). Em meio a esse contexto, o Sistema de Manutenção do Ensino³ (SME) – mecanismo que, mediante a opção por outras alternativas de manutenção do ensino, as empresas poderiam deixar de recolher o salário-educação aos cofres públicos – foi progressivamente agregando meios que “[...] carrearam um enorme volume de recursos do salário-educação para a rede privada.” (CORTES, 1989, p. 416). O SME cresceu de tal forma que, em 1981, chegou a financiar 70% das vagas da esfera privada no país. (VELLOSO, 1987).

Desde sua criação, há quase 60 anos, o salário-educação vem passando por sucessivas alterações, que, promovidas por um significativo número de ordenamentos (constituições federais, emendas constitucionais, leis, decretos e decretos-lei), produziram modificações, a citar, na sua natureza, abrangência, repartição, alíquotas e possibilidades de isenções. Assim, em meio a um cenário eivado por contradições em que parte significativa

dos recursos do salário-educação era carreada para os “[...] negócios da educação [...]” (VELLOSO, 1987, p. 7), diminuindo as verbas que poderiam, e deveriam, ser destinadas à escola pública, a CF (BRASIL, 1988) – que demarcou o cenário de reconquista democrática no país –, de forma pioneira, apresentou o salário-educação como uma fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público, fato que, entre outros aspectos, merece ser destacado, haja vista que, até então, a legislação não vinculava os recursos do salário-educação diretamente ao ensino público.

Desse modo, na perspectiva de trazer à luz as determinações que, atualmente, envolvem a segunda maior fonte de recursos da educação básica pública do país (FARENZENA, 2017), qual seja, o salário-educação, e tendo por referência as pesquisas bibliográfica e documental (OLIVEIRA, 2007) e tendo por base a análise dos mo(vi)mentos do ordenamento normativo que se inicia com a promulgação da Constituição Federal de 1988, este artigo tem por objetivo discutir a configuração do salário-educação no contexto atual.

Observa-se, ainda, que o volume de recursos movimentado pelo salário-educação – temática cujos estudos e pesquisas carecem de avançar no contexto das políticas públicas de financiamento da educação brasileira –, bem como o seu caráter de fonte estável, desde os anos de 1960, “[...] o posicionam como recurso indispensável à cobertura de despesas da educação obrigatória e, mais recentemente, da educação básica.” (FARENZENA, 2017, p. 140).

O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO (CON)TEXTO ATUAL

O salário-educação adquiriu *status* constitucional a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969 (BRASIL, 1969), que “[...] reescreveu, seguindo o estilo autoritário, toda a Constituição de 1967 [...]” (COSTA, 2002, p. 18). Por sua vez, a CF de 1988 foi marcada pela “[...] vontade política e social de romper com a ordem do regime autoritário do período anterior e de incluir a ampla participação dos cidadãos nos processos decisórios locais, estaduais e nacionais.” (MONTAMBEAULT, 2018, p. 262). Sob essa perspectiva, de acordo com Medici e Maciel (1996), a Carta de 1988 enfatizou o processo de descentralização fiscal vinculado que, baseado em transferências automáticas de recursos, associadas a critérios legalmente estabelecidos, foi apresentado como uma resposta aos movimentos sociais que emergiram no processo de democratização do país. Tais movimentos percebiam a descentralização fiscal negociada – baseada na transferência de recursos alicerçada em laços políticos, técnicos ou institucionais – como uma prática que, embora tendo contribuído para o “[...] desenvolvimento de uma cultura da descentralização no seio do centralismo autoritário pós-64 [...]”, apresentou retrocessos quando “[...] recursos dos fundos e políticas sociais passaram a ser utilizados como moeda de troca do clientelismo e da corrupção.” (MEDICE; MACIEL, 1996, p. 23).

Especificamente em relação ao salário-educação, a CF de 1988, em seu texto original, estabeleceu importantes alterações, conforme é possível identificar no Quadro 1. A primeira modificação corresponde à inversão da lógica de seu recolhimento comparativamente à Constituição que lhe antecedeu, no caso a CF de 1967, com redação dada pela EC nº 1/1969 (BRASIL, 1969): se, no ordenamento mais antigo, o salário-educação era apresentado às empresas como uma alternativa à forma do SME, na Constituição cidadã, ele passou a representar prioridade frente àquele sistema. Um segundo destaque associado ao texto original da CF (BRASIL, 1988) diz respeito à alteração da natureza jurídica do salário-educação, ocasião em que passou a ser entendido como uma contribuição social⁴ – e, portanto com natureza tributária –, e não mais como uma contribuição patronal⁵, deixando claro que, embora devido pelas empresas, os benefícios dessa fonte de recursos da educação não se destinam somente aos seus empregados, dependentes e prestadores de serviço, mas à sociedade de modo geral.

Quadro 1 – O salário-educação na CF de 1967, com redação dada pela EC nº 1/1969, e no texto original da CF de 1988.

CF de 1967, com redação dada pela EC nº 1/1969	CF de 1988, texto original
Art. 178. As emprêsas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário ^(*) gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos dêstes, entre os sete e os quatorze anos, <i>ou a concorrer para aquêle fim</i> , mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer (Grifos nossos).	Art. 212, § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. § 5º O ensino fundamental <i>público</i> terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, <i>que dela poderão deduzir</i> a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (Grifos nossos).

(*) Com a ampliação da obrigatoriedade do ensino, disposta na Lei nº 5.692/1971 (BRASIL, 1971), o salário-educação, a partir do Decreto-lei nº 1.422/1975 (BRASIL, 1975b), passou a contemplar todo o 1º grau (correspondente ao atual ensino fundamental).

Fonte: Quadro elaborado pela autoria com base em Brasil (1967, 1969 e 1988).

O texto original da CF de 1988 introduz, ainda, uma outra modificação no salário-educação, que deixa de ser apresentado como “fonte suplementar” (BRASIL, 1964) de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino para se transformar em “fonte adicional” (BRASIL, 1988) do financiamento da educação. Ao ser introduzida no Art. 212, que trata da vinculação constitucional de impostos para a educação (BRASIL, 1988), essa modificação deixa claro que tais recursos não podem ser considerados para fins do cômputo da referida vinculação, contribuindo, por conseguinte, para o avanço do montante financeiro

destinado à educação. Além disso, nunca é demais lembrar, em especial aos gestores públicos, que o salário-educação corresponde a uma “[...] contribuição social, e, portanto, não deve [...] ser contabilizado na base de cálculo do percentual mínimo vinculado à educação, que incide apenas sobre os impostos.” (DAVIES, 2008, p. 448).

Duas emendas à CF de 1988 – EC nº 14/1996⁶ (BRASIL, 1996a) e EC nº 53/2006⁷ (BRASIL, 2006b) – promoveram importantes alterações no salário-educação, com destaque para a supressão da forma da manutenção do ensino, o já mencionado SME, por parte das empresas e para a ampliação da abrangência da destinação de seus recursos, que deixaram de contemplar apenas o ensino fundamental público para abarcar toda a educação básica pública, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 - O salário-educação nas Emendas Constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006.

CF/1988, com redação dada pela EC nº 14/1996	CF/1988, com redação dada pela EC nº 53/2006
Art. 212, § 5º O <i>ensino fundamental público</i> terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.	Art. 212, § 5º A <i>educação básica pública</i> terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. § 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Fonte: Quadro elaborado pela autoria com base em Brasil (1996a, 2006b).

De acordo com Davies (2008, p. 448), a aprovação da EC nº 14/1996 (BRASIL, 1996a) consistiu no “[...] fim da privatização legal [...]”, uma vez que as novas empresas contribuintes⁸ do salário-educação não mais poderiam deduzir do total de suas contribuições o investimento em manutenção do ensino, realizado por meio de escolas próprias ou de bolsas de estudos para seus empregados e dependentes. Sendo assim, toda a contribuição do salário-educação deveria ser recolhida aos cofres do governo federal, em uma clara perspectiva de coibir a canalização de recursos públicos para a esfera privada, a partir dessa importante fonte de financiamento da educação pública.

Já o movimento constitucional, concretizado pela EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006b), que ampliou a abrangência de destinação do salário-educação do ensino fundamental para toda a educação básica, teve como um de seus objetivos intrínsecos facultar que os recursos dessa contribuição social pudessem compor a complementação federal ao Fundeb, contribuindo, assim, para uma menor participação da União no financiamento da educação pública no país. Contudo, a compreensão de que a utilização do salário-educação na complementação ao Fundeb comprometeria o desenvolvimento e, até, a continuidade dos

programas suplementares mantidos por seus recursos, com destaque para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), colaborou para que fosse vedada, na lei de regulamentação, a utilização dessa contribuição social na complementação da União ao fundo.

Recentemente, no processo legislativo que envolveu a constitucionalização do Fundeb de modo permanente, e que resultou na aprovação da EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020a), constatou-se, novamente, a intenção do governo federal de utilizar os recursos do salário-educação na complementação da União ao novo Fundo. Naquele contexto, a atuação das entidades educacionais – com destaque para a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que desencadearam um movimento nacional em defesa do Fundeb Permanente – foi fundamental para que tal possibilidade também fosse vedada na lei que regulamentou este Fundo, Lei nº 14.113/2020. (BRASIL, 2020b, art. 4º, § 2º).

Atualmente, afora as disposições presentes na CF (BRASIL, 1988), o salário-educação tem por fundamento legal as Leis nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), nº 9.766/1998 (BRASIL, 1998) e nº 10.832/2003 (BRASIL, 2003). Além dessas legislações, essa contribuição social também encontra disciplina no Decreto-lei nº 1.422/1975 (BRASIL, 1975b), no Decreto-lei nº 1.805/1980 (BRASIL, 1980), no Decreto nº 6.003/2006 (BRASIL, 2006a), bem como nas portarias do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que vêm dispendo sobre os coeficientes de distribuição e as estimativas anuais de repasses das quotas estaduais e municipais do salário-educação.

No que tange às legislações que regulamentaram o salário-educação, a análise do Quadro 3 possibilita constatar que as Leis nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c) e nº 10.832/2003 (BRASIL, 2003) mantiveram a alíquota de contribuição das empresas ao salário-educação em 2,5% da folha de pagamento, percentual vigente anteriormente⁹ e que se mantém até os dias atuais. A conjugação entre as determinações da EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006b), que ampliou a destinação do salário-educação para toda a educação básica, e da Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), que, a exemplo da referida emenda, não incorpora novas fontes de recursos a essa contribuição social, tendo, inclusive, mantido inalterada a alíquota de contribuição das empresas, permitiu que o valor nacional por matrícula disponibilizado por essa fonte de recursos da educação passasse por significativa redução, em termos de valores reais, especialmente de 2006 para 2007. Além disso, uma análise mais atenta do Quadro 3 possibilita perceber que o movimento legal imposto pela Lei nº 10.832/2003 à Lei nº 9.424/1996 – resultante de alteração, embora pouco visível a partir de uma leitura rápida desta legislação, do percentual distribuído dessa contribuição social aos entes federados – colaborou para a intensificação da concentração de tais recursos no âmbito do governo federal, em detrimento da participação dos entes subnacionais.

Quadro 3 - Salário-educação: movimento legal imposto pela Lei nº 10.832/2003 à Lei nº 9.424/1996

Lei nº 9.424/1996	Lei nº 9.424/1996, com redação dada pela Lei nº 10.832/2003
Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.	Art 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.
§ 1º A partir de 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:	§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:
I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;	
II - Quota Estadual ⁽¹⁾ , correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.	II - Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

(1) De acordo com a Lei nº 9.766/1998, esta quota deveria ser redistribuída entre o Estado e seus respectivos municípios, de acordo com critérios estabelecidos em lei estadual (BRASIL, 1998, art.2º).

Fonte: Quadro elaborado pela autoria com base em Brasil (1996c e 2003).

O movimento legal apresentado no Quadro 3 mostra que, no contexto da Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c), após a dedução de 1%, o total da arrecadação líquida do salário-educação deveria ser distribuído pelo FNDE entre as quotas federal e estadual. Já a partir da Lei nº 10.832/2003 (BRASIL, 2003), após a dedução de 1%, o FNDE passou a distribuir 90% da referida arrecadação para as quotas federal e estadual e municipal, passando a reter, *a priori* de tal distribuição, 10% da arrecadação dessa contribuição social. Assim, embora da Lei nº 9.424/1996 para a Lei nº 10.832/2003 as frações correspondentes

às quotas federal (1/3), estadual e municipal (2/3) tenham permanecido inalteradas, o fato de tais frações terem passado a incidir sobre bases de cálculo diferentes, deixando de incidir sobre 100% para recair sobre 90% da arrecadação do salário-educação, diminuiu o montante da quota estadual e municipal, aumentando a concentração de tais recursos pelo governo federal. Mais especificamente, nesse movimento legal, o governo federal, que, até então, fazia jus a 33%, correspondente à quota de 1/3 de 100%, a partir da Lei nº 10.832/2003 (BRASIL, 2003), passou a ser contemplado com 40% do montante da arrecadação do salário-educação, referente ao percentual destinado ao FNDE (10%) adicionado da quota federal, no caso, 1/3 de 90% (30%). Os recursos do percentual do salário-educação que ficam a cargo do FNDE são destinados a programas e projetos voltados para a educação básica, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Já a quota estadual e municipal teve seus recursos reduzidos de 67% (2/3 sobre 100%) para 60% (2/3 sobre 90%) desse montante, indo, pois, na contramão de uma maior descentralização tributária do governo federal para os entes subnacionais da República Federativa.

Por sua vez, de acordo com Cruz (2009 *apud* FARENZENA, 2017), esse aumento de recursos no âmbito do governo federal, sob administração do FNDE, resultou de acordo com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e com o Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), com o objetivo de garantir à União o financiamento de “[...] ações que reduzissem desníveis socioeconômicos no país [...]” (CRUZ, 2009 *apud* FARENZENA, 2017, p. 147), na forma de uma compensação à distribuição das cotas dos governos subnacionais, realizada de acordo com a arrecadação de cada estado. Assim, a progressiva valorização da atuação dos governos federal e municipais na educação, cujas quotas do salário-educação, nesse período, foram, respectivamente, ampliada e criada, possibilita associar essa contribuição social a uma política de cooperação federativa no financiamento da educação, voltada para a garantia da universalização do ensino obrigatório – até 2006, relacionada ao ensino fundamental e, atualmente, à educação básica. (FARENZENA, 2017).

Ainda a respeito da concentração da receita tributária e, mais especificamente, do salário-educação, no âmbito da União, observa-se que, em 2018, o governo federal arrecadou R\$ 22,08 bilhões a título de salário-educação, sendo que cerca de R\$ 8,9 bilhões foram mantidos em seus cofres, tendo, portanto, redistribuído aos entes subnacionais, a partir da quota estadual e municipal, aproximadamente R\$ 13,1 bilhões. (BRASIL, 2021a).

Retomando o Quadro 3, destaca-se o fato de a Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996c) não ter estabelecido a destinação de recursos do salário-educação para os municípios. Nesse sentido, observa-se que foi a partir do Art. 211 da CF (BRASIL, 1988) que os municípios foram alçados à condição de entes federados e, sob esse novo desenho federativo, coube-lhes a incumbência, prioritária, para com o ensino fundamental e a educação infantil¹⁰, etapas de ensino até então atendidas especialmente pela esfera estadual¹¹. De tal forma, a indução da assunção das matrículas do ensino fundamental pelos municípios, entes federados

detentores da menor parcela de recursos tributários no país (AFONSO; CASTRO, 2019), deveu-se, essencialmente, à implantação do Fundef¹² em nível nacional (SILVA; SALES, 2021), ao que foi seguido da determinação de destinação de parte dos recursos do salário-educação para os municípios. Posto isso, convém trazer à reflexão das políticas públicas em educação o fato de, no Brasil, a transferência de recursos financeiros vir se constituindo em uma das principais estratégias do governo federal, senão a principal, voltada à indução de políticas junto aos entes subnacionais. (GUILARDUCCI, 2019).

Assim, em meio à demanda pela regulamentação do envio de recursos do salário-educação para os municípios, a Lei nº 9.766/1998 estabeleceu que a quota estadual deveria ser redistribuída entre o estado e os seus municípios, “[...] conforme *critérios estabelecidos em lei estadual*, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a *pelo menos cinquenta por cento* será repartida proporcionalmente ao *número de alunos matriculados no ensino fundamental* nas respectivas redes de ensino [...]”. (BRASIL, 1998, art. 2º, grifo nosso). Ocorre, contudo, que muitos estados – “[...] espertamente [...] para ficar com toda a cota estadual do salário-educação [...]” (DAVIES, 2008, p. 448) – não regulamentaram a repartição dessa quota para seus municípios. Além disso, de acordo com o mesmo autor, mesmo quando houve essa regulamentação, a maioria das leis estaduais o fez em relação ao mínimo previsto na Lei nº 9.766/1998, ou seja, apresentou uma divisão com os seus municípios de apenas 50% do valor recebido a título de salário-educação. (DAVIES, 2008).

Nesse sentido, foi providencial para o financiamento da educação municipal quando a Lei nº 10.832/2003 estabeleceu que a quota do salário-educação “[...] será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental¹³ nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional [do ano anterior].” (BRASIL, 2003, art. 2º). Sob essa perspectiva, o FNDE passou a repassar, automaticamente, a partir do cálculo de coeficientes de distribuição, as parcelas do salário-educação diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, favorecendo as prefeituras, que deixaram de depender da regulamentação dos governos estaduais.

Retomando a Lei nº 9.766/1998 (BRASIL, 1998), observa-se que esta estabeleceu um segundo critério para a distribuição do salário-educação: se, em um primeiro momento, tais recursos devem ser distribuídos pelo FNDE, “[...] observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1996c, art. 15, § 1º), na sequência, a distribuição no território do estado deve atentar para o número de matrículas nas redes de ensino (BRASIL, 1998), que, à época da aprovação da referida lei, deveria abarcar o ensino fundamental, mas que, atualmente, diz respeito à educação básica. No que tange à distribuição do salário-educação ocorrer de forma proporcional à arrecadação estadual/distrital, observa-se que esse critério beneficia os estados/municípios com “[...] maior atividade econômica formalizada (registro de carteira assinada), embora a população dos demais [entes subnacionais] pague pelo salário-educação embutido nos preços de produtos e serviços dos Estados com esta maior atividade econômica.” (DAVIES, 2008, p.

451). Na prática, esse sistema de distribuição resulta em significativa diferença entre os valores estaduais do salário-educação, revelando a necessidade de um maior comprometimento dessa política de financiamento da educação básica para com o enfrentamento das desigualdades educacionais, historicamente assentadas no país.

A partir do ordenamento jurídico vigente sobre o salário-educação, a Figura 1 apresenta, de forma resumida, a repartição dessa contribuição social no país. O montante arrecadado – após a dedução da remuneração de 1%, a título de taxa de administração (BRASIL, 2021b) em favor da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), “[...] atualmente única responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança dessa contribuição social [...]” (BRASIL, 2021a) – é distribuído em quotas pelo FNDE, que, ao tempo que retém 10% da arrecadação líquida para financiar projetos, programas e ações da educação básica, paralelamente, divide 90% da arrecadação líquida, observada a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal, entre as quotas federal (1/3) e estadual e municipal (2/3). Na prática, a quota federal também é mantida pelo FNDE. (BRASIL, 2021b).

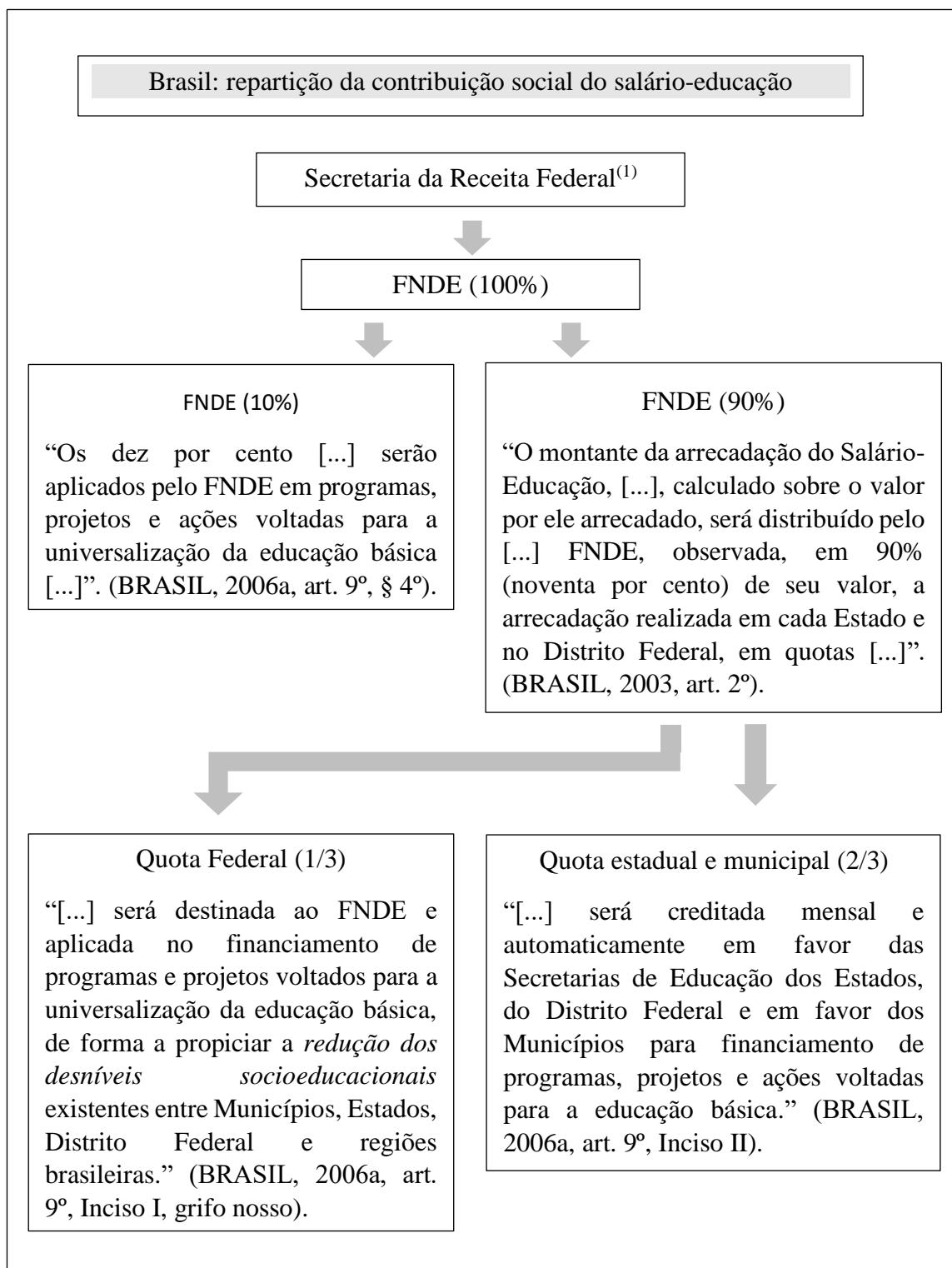


Figura 1 – Brasil: Repartição da contribuição social do salário-educação

(1) Do montante arrecadado, é “deduzida a remuneração da RFB, correspondente a 1% (um por cento), a título de taxa de administração” (BRASIL, 2021b).

Fonte: Figura elaborada pela autoria com base em Brasil (1996c, 2003 e 2006a).

No que tange à destinação dos recursos dessa fonte adicional de financiamento da educação básica, há que se considerar que a previsão constitucional do salário-educação está disposta entre os parágrafos do Art. 212, que trata da aplicação mínima de uma parcela da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino¹⁴. Sob essa perspectiva, as despesas financiadas com recursos do salário-educação “não devem se distanciar da finalidade da garantia de universalização, equidade e qualidade do ensino, materializada através de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, *desde que inseridas no contexto das ações, projetos e programas da educação básica*. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2019, p. 7, grifo nosso). Embora caracterizada como uma despesa de MDE, é vedada a utilização dos recursos do salário-educação para o pagamento de pessoal (BRASIL, 1998, art. 7º) e, por conseguinte, de encargos sociais e trabalhistas. Mais recentemente, a CF (BRASIL, 1988), com redação dada pela EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020a), passou a vedar a utilização no pagamento de aposentadorias e pensões, tanto com recursos do salário-educação, como com o percentual mínimo da receita de impostos a ser investida em MDE. Destaca-se que tal vedação está associada exclusivamente ao percentual mínimo de 25%, não se aplicando a percentuais mínimos superiores a tal valor, previstos em algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. Também não se aplica às receitas adicionais representadas pelos ganhos com o Fundeb e transferências federais para programas, como o de Transporte Escolar.

A Lei nº 13.530/2017 (BRASIL, 2017) introduziu na Lei nº 9.766/1998 (BRASIL, 1998) um importante instrumento voltado para o controle e fiscalização do salário-educação, qual seja, o de que os recursos da quota estadual e municipal devem ser depositados em contas específicas destes entes e do Distrito Federal, que deverão ser “[...] abertas pelo FNDE e mantidas, a critério do respectivo ente federado, em instituição financeira oficial.” (BRASIL, 2017, art. 8º).

Nesse sentido, de acordo com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (2019), as referidas contas devem ser abertas no “CNPJ das Secretarias de Educação dos respectivos entes [...]”, de tal forma que “[...] a transferência de recursos da conta específica (conta salário-educação) para a conta única do tesouro (CUT) ou outra correspondente (recursos próprios ou outra) é medida ilegal.” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2019, p. 4). Esse sistema automático de repasses para contas específicas do salário-educação constitui importante mecanismo de defesa dos recursos da educação básica, aumentando sua proteção contra ingerências políticas e/ou burocráticas.

Evidencia-se, por fim, que são contribuintes do salário-educação “[...] qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social.” (BRASIL, 1998, art. 1º, § 3º). Partindo dessa definição, são considerados isentos do recolhimento dessa contribuição social: a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações; as instituições públicas de ensino de qualquer grau; as escolas comunitárias, confessionais ou

filantrópicas¹⁵; as organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento; e as organizações hospitalares e de assistência social¹⁶. (BRASIL, 2021b).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da trajetória normativa do salário-educação, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, é marcada por contradições: se, por um lado, possibilita depreender a intencionalidade de fazer avançar uma política de cooperação federativa no país, em que caberia ao governo federal assumir um papel de maior relevância no combate às desigualdades educacionais historicamente assentadas no território nacional, por outro, percebem-se tentativas da União de refrear sua participação no financiamento da educação básica pública, por exemplo, ao tentar utilizar os recursos do salário-educação na complementação da União ao Fundeb.

Criado no ano de 1964 e presente, inicialmente, na Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1/1969 (BRASIL, 1969), a partir da Carta de 1988, o salário-educação passou a constar tanto no texto original, quanto nas emendas constitucionais – EC nº 14/1996 (BRASIL, 1996a), EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006b) e EC nº 108/2020 (BRASIL, 2020a) – que tratavam dos fundos contábeis – Fundef, Fundeb e Fundeb Permanente. De tal forma, a constitucionalização de uma contribuição social específica, como fonte adicional de recursos, caso do salário-educação, incorporou ao financiamento da educação pública um tributo pré-existente e, assim, “[...] blindou constitucionalmente sua finalidade legal e a forma de operação contábil, impedindo que alterações na legislação ordinária, ao gosto de cada novo governo, pudessem mudar essas características com facilidade.” (CAMPANHA..., 2020, p. 13).

Embora, a partir da Carta de 1988, os movimentos associados ao salário-educação e aos fundos contábeis venham sendo expressos em um mesmo ordenamento constitucional, estes vêm se dando sob lógicas, por vezes, contraditórias. Ao tempo que o Fundeb tem seus recursos distribuídos de acordo com o número de matrículas na educação básica, considerando suas diferentes etapas, modalidades, localizações e extensões da jornada escolar, o salário-educação desconsidera tais diferenças, atribuindo pesos iguais a diferentes categorias, dentro de um mesmo estado da federação. A consequência desse fato é que, no Fundeb, por exemplo, o valor por aluno no ensino fundamental urbano em jornada parcial é diferente do valor por aluno no ensino médio em tempo integral, sendo que o mesmo não acontece com o valor por aluno do salário-educação, dentro de um mesmo estado.

Outra divergência entre o salário-educação e o Fundeb é que o processo de repartição de recursos desse fundo se dá de forma exclusiva às matrículas nas etapas constitucionais de atuação prioritária dos governos estaduais (ensino fundamental e médio) e municipais (educação infantil e ensino fundamental), sendo que isso não acontece com essa contribuição social, cujas quotas estaduais/municipais são repartidas entre o governo estadual e os municipais de acordo com o número de matrículas na educação básica. De tal

forma, os fundos contábeis e o salário-educação se apresentam sob “[...] lógicas diferentes em uma mesma emenda constitucional.” (DAVIES, 2008, p. 451).

Um outro aspecto a ser considerado é que, desde o início da sua vigência, a legislação do salário-educação permitiu que parte de seus recursos fosse destinada a escolas privadas. (PINTO, 2018). A Constituição de 1988, na perspectiva de coibir tal possibilidade, estabeleceu que os recursos dessa contribuição social devem ser destinados à educação pública. A extinção do Sistema de Manutenção do Ensino, por exemplo, impediu que as empresas continuassem investindo em escolas próprias e/ou em bolsas de ensino como possibilidade para isenção dessa contribuição social. Contudo, ainda hoje, parte dos recursos do salário-educação vem sendo destinada a instituições privadas sem fins lucrativos. Tal fato ocorre, por exemplo, por meio do repasse de recursos pelo FNDE, ou do PDDE – programa operacionalizado a partir de recursos do Salário Educação – às escolas privadas de educação especial, “[...] sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social, ou de atendimento direto e gratuito ao público.” (BRASIL, 2013, art. 5º, Inciso III).

Destaca-se, por fim, o significativo avanço do ordenamento jurídico do salário-educação a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Contudo, há que se progredir no sentido de garantir que a receita resultante dessa contribuição social seja destinada exclusivamente ao ensino público, bem como, em termos da sua distribuição, considere os desníveis socioeducacionais presentes nas instâncias subnacionais, contribuindo para a mitigação das desigualdades educacionais do país.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. de. Consolidação da carga tributária bruta de 2018. **Jota**, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://bityli.com/KBQhSnIzf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil**. Senado, 1946.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1967.

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

BRASIL. Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006a.

BRASIL. Decreto nº 76.923, de 23 de dezembro de 1975. Regulamenta o Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que dispõe sobre o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1975a.

BRASIL. Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982. Regulamenta o Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que dispõe sobre o cumprimento do artigo 178 da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, mediante a manutenção do ensino de 1º grau gratuito ou recolhimento da contribuição do Salário-Educação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1982.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975. Dispõe sobre o Salário-Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1975b.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.805, de 1º de outubro de 1980. Dispõe sobre a transferência aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios das parcelas ou quotas-partes dos recursos tributários arrecadados pela União, e dá outras providências. Disponível em: <https://bityli.com/jJACwuKml>. Acesso em: 02 maio 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://bityli.com/qqZAYfSGK>. Acesso em: 01 maio 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020a.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 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 União**, Brasília, DF, 1996a.

BRASIL. 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 União**, Brasília, DF, 2006b.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Entendendo o Salário-Educação**. Disponível em: <https://bityli.com/iwJzVW>. Acesso em: 18 mar. 2021a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). **Conferências Internacionais de Instrução Pública**: recomendações (1934-1963). 1965a. Disponível em: <https://bityli.com/nefgTAzGw>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei no 9.766, de 18 de

dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2020b.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 dez. 1960.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1964.

BRASIL. Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965. Reajusta os vencimentos dos servidores civis e militares, altera as alíquotas dos impostos de renda, importação, consumo e selo e da quota de previdência social, unifica contribuições baseadas nas folhas de salários, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1965b.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1971.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <https://bityli.com/OivelLIHA>. Acesso em: 07 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. 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, na forma prevista no art. 60, parágrafo 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996c.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1998.

BRASIL. **Repartição da Contribuição Social do Salário-Educação entre os Entes da Federação**. Disponível em: <https://bityli.com/KRcvFVRCp>. Acesso em: 20 mar. 2021b.

BRASIL. **Resolução nº 10, de 18 de abril de 2013**. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, 2013. Disponível em: <https://bityli.com/SvIdFmixx>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CAMPANHA nacional pelo direito à educação. **Nota técnica**: sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bityli.com/PxppkkgP>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CORTES, B. A. Financiamento na educação: salário-educação e suas dimensões privatizantes. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 5, p. 408-423, 1989. Disponível em: <https://bityli.com/YnzSHXIO>. Acesso em: 14 fev. 2022.

COSTA, M. **A educação nas Constituições do Brasil**: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A editora Ltda, 2002.

DAVIES, N. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 89, n. 223, 2008. Disponível em: <https://bityli.com/gLDPPpFIF>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FARENZENA, N. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura**, v. 19, n. 40, p. 139-157. 2017. Disponível em: <https://bityli.com/nOLdNfWgB>. Acesso em: 16 mar. 2021.

GODOI, M. S. de. Contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico: a paulatina desconstrução de sua identidade constitucional. **Revista de Direito Tributário da APET**, v. 15, p. 81-110, 2007.

GUILARDUCCI, R. H. M. **Indução em políticas federais de educação em tempo integral e sua materialização na rede municipal de São João Del-Rei**. 180 f. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

MEDICE, A. C.; MACIEL, M. C. **A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92**. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). **Informação Técnico-Jurídica CAO Educação/MPRJ nº 003, expedida em 9 de agosto de 2019**. MPRJ, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bityli.com/eZAPIKoL>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MONTAMBEAULT, F. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. **Estudos**

Ibero-Americanos, v. 44, n. 2, p. 261-272, 2018. Disponível em: <https://bityli.com/OeqYiNniu>. Acesso em: 16 mar. 2021.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, 2018. Disponível em: <https://bityli.com/qPATYBkFqk>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SILVA, M. J. G. de S.; SALES, L. C. A política de fundos e seus efeitos na municipalização do Ensino Fundamental. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 10, n. 1, p. 243-261, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://bityli.com/sluiuQXZnL>. Acesso em: 08 abr. 2021.

VELLOSO, J. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade Federal. **Cadernos de Pesquisa**, n. 61, 1987. Disponível em: <https://bityli.com/UEIzhGCiS>. Acesso em: 14 abr. 2021.

AUTORIA:

* Doutorado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Contato: janainamenezes@hotmail.com

** Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Professor da Escola de Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Contato: carlos.diniz@unirio.br

*** Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo. Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Contato: fabioaraujodesouza@yahoo.com.br

**** Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Supervisora Educacional na Rede Pública Municipal de São João de Meriti. Contato: pcigle@hotmail.com

COMO CITAR ABNT:

MENEZES, J. S. da S. *et al.* Salário-educação: mo(vi)mentos a partir da Constituição Federal de 1988. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 22, p. 1-21, 2022. DOI: 10.20396/rho.v22i00.8668789. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8668789>. Acesso em: 14 dez. 2022.

Notas

¹ Promovidas pelo *Bureau* Internacional de Educação, ao qual, posteriormente, agregou-se a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), as Conferências Internacionais de Instrução Pública, promovidas a partir de 1932, tinham como principal objetivo a “[...] apresentação de relatórios sobre o movimento educativo do ano anterior e a discussão e votação de Recomendações aos Ministérios de Educação [...]” (BRASIL, 1965a, p. 6), com vistas a sua transformação em políticas públicas.

- ² Em consonância com os Arts. 26 e 27 da Lei nº 4.024/1961 (BRASIL, 1961), o ensino primário era obrigatório a partir dos sete anos, devendo contar com, no mínimo, quatro séries anuais.
- ³ Essa sistemática de aplicação dos recursos do salário-educação passou por sucessivas modificações, associada a diferentes ordenamentos jurídicos. Por exemplo, a partir do Decreto nº 87.043/1982 (BRASIL, 1982) – que, embora referisse apenas à “manutenção do ensino”, contribuiu para a difusão da expressão “Sistema de Manutenção do Ensino”, fortalecendo esse mecanismo (CORTES, 1989) – as empresas poderiam deixar de recolher o salário-educação quando optassem pela manutenção do ensino (SME) efetivada por meio da: constituição de escola própria; adesão ao programa de bolsas, realizado a partir da aquisição de vagas na rede de ensino particular; indenização das despesas com o ensino supletivo do empregado; indenização das despesas com escola particular dos filhos de seus empregados; ou, da organização de um esquema misto, que resultava da combinação das alternativas anteriores. (BRASIL, 1982).
- ⁴ No campo do Direito Tributário, Godoi (2007) sinaliza a inexistência de um consenso doutrinário sobre a natureza das contribuições sociais. Entretanto, reforça que, diferentemente dos impostos, que se destinam ao financiamento de gastos públicos no geral, por determinação da CF de 1988, aquelas estão vinculadas a determinadas finalidades do interesse público.
- ⁵ Decreto nº 76.923/1975 (BRASIL, 1975a, art. 1º) definiu o salário-educação como “[...] uma contribuição patronal devida pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas e destinada ao financiamento do ensino de 1º grau dos seus empregados de qualquer idade, e dos filhos destes, na faixa etária dos sete aos quatorze anos, suplementando os recursos públicos, destinados à manutenção e ao desenvolvimento desse grau de ensino.”
- ⁶ Criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).
- ⁷ Criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
- ⁸ De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), corresponde às “[...] empresas vinculadas à Previdência Social, atualmente definidas como toda e qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas (§ 3º do art. 1º da Lei nº 9.766/1998).” (BRASIL, 2021b).
- ⁹ Ao longo de sua existência, o salário-educação apresenta diferentes alíquotas: 1. a Lei nº 4.440/1964 (BRASIL, 1964) determinava que as empresas vinculadas à Previdência Social deveriam recolher, mensalmente, às instituições ou institutos previdenciários aos quais estivessem vinculadas, 2% do salário mínimo vigente, multiplicado pelo número total de seus empregados (BRASIL, 1964, art. 3º e art. 8º); 2. a Lei nº 4.863/1965 (BRASIL, 1965b), que, entre outros aspectos, unificava as contribuições das empresas baseadas nas folhas de salários, fixou o recolhimento mensal do salário-educação em 1,4% do “[...] salário de contribuição definido na legislação social [...]” (BRASIL, 1965b, art. 35, § 2º); e, 3. a partir do Decreto-lei nº 1.422/1975 (BRASIL, 1975b), que delegou ao Poder Executivo a responsabilidade de alterar a alíquota de contribuição do salário-educação, o Decreto nº 76.923/1975 (BRASIL, 1975a) elevou aquele percentual para 2,5% da folha de salários, alíquota que se mantém até os dias atuais.
- ¹⁰ O texto original da CF (BRASIL, 1988) determinava que a atuação prioritária dos municípios deveria incidir sobre o pré-escolar e o ensino fundamental. Já a EC nº 14 (BRASIL, 1996a) ampliou tal responsabilidade para toda a educação infantil, além da atuação prioritária na oferta do ensino fundamental.
- ¹¹ Segundo Pinto (2018, p. 856), o Fundef desencadeou “[...] um processo de municipalização do Ensino Fundamental sem precedentes [...]”, de tal forma que, antes do fundo, estados respondiam por dois terços e os municípios por um terço das matrículas no ensino fundamental; ao final da vigência do fundo, essa divisão praticamente se inverteu.
- ¹² A distribuição de recursos do Fundo tinha por base o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular. (PINTO, 2018).

¹³ Atualmente, após a aprovação da EC nº 53/2006 (BRASIL, 2006b), educação básica.

¹⁴ O Art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996b) caracteriza as despesas de MDE como aquelas “[...] realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis.” Sob essa perspectiva, ao tempo que, de forma exemplificativa, a LDBEN (BRASIL, 1996b), nos incisos do Art. 70, enumera os principais contornos de algumas despesas classificadas como de MDE, nos incisos do Art. 71, avança ao estabelecer, também, os contornos de algumas despesas que não podem ser incluídas em tal classificação.

¹⁵ Devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação, e que atendam ao disposto no inciso II do Art. 55 da Lei nº 8.212/1991. (BRASIL, 1991).

¹⁶ Desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I a V do Art. 55 da Lei nº 8.212/1991. (BRASIL, 1991).