

Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo

Nalú Farenzena¹

Resumo: O artigo caracteriza o salário-educação como política de cooperação federativa no financiamento da educação, com base em análise do conteúdo de normas referentes à distribuição de cotas entre entes federativos e dados de repartição de recursos. São resenhados conteúdos de textos normativos do salário-educação, com ênfase para o período pós Constituição de 1988 e preceitos da divisão da contribuição entre governos, assim como são apresentados valores de repartição dos recursos em anos mais recentes, considerando suas cotas nos níveis nacional e regional. A trajetória do salário-educação evidencia a progressiva valorização da atuação dos governos federal e municipais na educação.

Palavras-chave: salário-educação, financiamento da educação, cooperação federativa na educação, relações intergovernamentais na educação, políticas públicas de educação

In the footsteps of education allowance: a glance over its distribution among governmental spheres

Abstract: The paper describes the education allowance as a federating cooperation policy in the funding of education, based on a content analysis of norms related to the distribution of quotas between federating entities and resources distribution data. Contents of education allowance normative texts are reviewed, emphasizing the post 1988 Federal Constitution period and contribution division precepts among governmental levels. In addition, resources distribution values from more recent years, are presented taking into consideration their quotas in national and regional scopes. The education allowance trajectory highlights the progressive valorization in the federal and municipal governments intervention in education.

Keywords: Education allowance; Education Funding; Federating cooperation in education; Intergovernmental relations in education; Education public policies.

LOCALIZADORES DO PERCURSO

O salário-educação é a segunda fonte mais significativa de financiamento público da educação básica brasileira; seu aporte, estimado em 6% dos recursos públicos da educação em 2016², e seu caráter de fonte estável,

¹Professora da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); doutora em Educação pela UFRGS. E-mail: nalu.farenzena@gmail.com.

²Essa estimativa foi feita tendo em conta que o investimento público direto em educação se situa no patamar de 5% do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, em 2016, teríamos uma estimativa de

| | | | | |
|---------|--------|------------|-----------|----------------|
| Textura | Canoas | v. 19 n.40 | p.139-157 | maio/ago. 2017 |
|---------|--------|------------|-----------|----------------|

desde os anos 1960, o posicionam como recurso indispensável à cobertura de despesas da educação obrigatória e, mais recentemente, da educação básica.

É uma contribuição social recolhida por empresas à Secretaria da Receita Federal, instituída como fonte adicional de financiamento da educação e destinada ao atendimento de programas, projetos e ações da educação básica. O salário-educação foi criado em 1964, através da Lei nº 4.440, para custear o ensino primário e, posteriormente, foi estendido ao financiamento do ensino de 1º grau, do ensino fundamental e, mais recentemente, da educação básica. Ao longo dos anos, foi sofrendo diversas modificações, parte das quais será objeto deste artigo.

Em termos gerais, o salário-educação passou por reformulações no que diz respeito aos critérios de cálculo da contribuição, à distribuição entre as esferas de governo, ao segmento da educação em que deveria ser aplicado e às possibilidades de isenções e de seu uso no financiamento da rede privada de ensino. O foco deste texto é a trajetória da normatização referente à distribuição entre níveis governamentais a partir da Constituição da República de 1988.

O objetivo do artigo é expor o salário-educação como política de cooperação federativa no financiamento da educação, tendo como base, principalmente, preceitos de distribuição das suas cotas entre entes federativos, ao que acrescento alguns dados de recursos e sua repartição em anos das décadas de 2000 e 2010. Esta é uma temática pouco estudada no campo das políticas públicas de financiamento da educação brasileira, pelo qual o texto tem caráter mais descritivo, a fim de detalhar aspectos básicos que podem servir de suporte a estudos de maior escopo, inclusive à própria pesquisa que dá origem a este artigo³. Foi realizada, basicamente, pesquisa em documentos primários – documentos normativos do salário-educação –, resultando uma sistematização que busca reconstituir a trajetória desta contribuição social, com ênfase na repartição entre governos.

gasto de 313 bilhões de reais, em relação ao qual os 19,5 bilhões do salário-educação representariam 6%.

³Há, contudo, estudos que tratam, direta ou indiretamente, do salário-educação, na perspectiva da política de distribuição dos recursos federais, cuja consideração é indispensável em pesquisas sobre o tema, destacando-se os de Castro (1997), Carneiro (1994), Cruz (2009) e Cavalcanti (2015).

Após esta introdução, numa primeira seção, trato de (co)responsabilidades das esferas de governo na educação, em termos de oferta e financiamento, buscando situar a o salário-educação desde essa perspectiva. Na seção subsequente, são resenhados conteúdos de textos normativos que concernem ao salário-educação, sendo sublinhado o período pós Constituição de 1988 e preceitos da repartição de cotas da contribuição. Na quarta parte, são apresentados valores de repartição dos recursos do salário-educação em anos mais recentes, considerando suas cotas no nível nacional e nas grandes regiões geográficas. Nos comentários finais, uma síntese da trajetória examinada.

SINALIZADORES: RESPONSABILIDADES FEDERATIVAS NA OFERTA E NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

No Brasil, os estados e municípios assumiram, historicamente, a oferta da educação básica, ficando a União com a competência de atuar neste nível mediante prestação de assistência aos governos estaduais e municipais.

Na Constituição da República de 1988, ficou definido que as esferas de governo devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Os sistemas de ensino previstos são o federal, os dos estados e os dos municípios. A colaboração entre sistemas e a cooperação mais geral entre governos na educação abrange diversos âmbitos, dos quais são destacados aqui a oferta e o financiamento.

A responsabilidade pela oferta de educação escolar, ou seja, o provimento do serviço, é compartilhada pelos três níveis governamentais, com prioridades, sendo elas: municípios, ensino fundamental e educação infantil; estados, ensino fundamental e médio; União, manutenção da rede pública federal de ensino e prestação de assistência técnica e financeira aos estados e municípios, para garantir equidade de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino.

Cabe destacar que proporções de distribuição de matrículas no ensino fundamental entre redes estaduais e municipais, segmento prioritário na atuação de ambos, varia entre os estados da federação, assim como em cada território municipal. É generalizada, sabemos, a oferta municipalizada da educação infantil, bem como a oferta estadualizada do ensino médio. Já no ensino fundamental, o movimento de municipalização andou e anda em ritmos diferenciados, com situações de oferta marcadamente municipalizada e outras em que ainda predominam as matrículas em redes estaduais. Essa distribuição de matrículas, e sua evolução, é aspecto importante a ter em conta quando,

mais adiante, forem analisados os dados de repartição das cotas estadual/municipal do salário-educação nas diferentes regiões do país.

Em termos de *financiamento*, as três esferas de governo possuem responsabilidades definidas e metas, no âmbito da legislação e do planejamento nacional da educação, que apontam para um progressivo aporte de mais recursos, com novos parâmetros a presidir a necessidade de gastos. A Constituição estabelece que cada esfera de governo deva aplicar uma parte de suas receitas resultantes de impostos em educação – proporção de 18% para o governo federal e de 25% para estados e municípios. Essa é a principal fonte de financiamento da educação brasileira; em segundo lugar, conforme já mencionado, está o salário-educação, atualmente repartido entre o governo federal e os governos estaduais e municipais. O montante apropriado pelo governo federal é utilizado para financiar políticas de assistência técnica e financeira na educação básica, dando condições, portanto, para que se cumpram, pelo menos em parte, as responsabilidades desta esfera de governo na educação básica.

Na legislação brasileira atual, a cooperação federativa no financiamento da educação prioriza a garantia da universalização do ensino obrigatório – até 2006, o ensino fundamental e, atualmente, a educação básica da população na faixa etária dos quatro aos 17 anos de idade. Essa cooperação tem se efetivado por meio de uma série de políticas, principalmente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e, antes dele, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (vigente de 1997 a 2006).

A repartição e uso do salário-educação também podem ser inseridos entre as políticas de cooperação federativa na educação, tema que será objeto da próxima seção deste artigo. A existência de cotas por esfera de governo, os critérios de repartição, as prioridades de uso em dado segmento da educação e o financiamento de políticas federais de assistência aos governos subnacionais são aspectos característicos do salário-educação como política de cooperação federativa no setor educacional. Estes são delineamentos que sofreram modificações no período subsequente à promulgação da Constituição de 1988, as quais têm relação com mudanças em termos de prioridades da educação nacional e de afirmação ou reconhecimento de competências dos governos federal e municipais na área da educação.

A cooperação federativa é compreendida, neste texto, no âmbito das relações intergovernamentais, noção que, segundo Souza (2006), diz respeito às conexões entre diferentes níveis de governo. A cooperação, pois, é vista num sentido político-institucional e relacional, de esferas ou sistemas em que os entes atuam uns em relação a outros, incluindo, pois, relações mais horizontais e solidárias, como também tensões, contradições e assimetrias de poder. O estudo das relações intergovernamentais abrange o exame dos arranjos administrativos e legais que as regem e, igualmente, a compreensão de como os conflitos são negociados, ou seja, a negociação política entre os grupos, com ênfase para os atores situados em diferentes esferas de governo. O ordenamento constitucional-legal é uma referência, como também o são os conteúdos das políticas e as sistemáticas que se estabelecem na implementação das políticas intergovernamentais. Este texto se limita, contudo, a dispositivos normativos do salário-educação, expondo-se conexões entre níveis de governo presentes neste âmbito.

DIFERENTES MARCAS NOS CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO ENTRE NÍVEIS DE GOVERNO APÓS 1988⁴

Podemos dizer que o salário-educação foi estabelecido, em 1964, como ligado ao preceito da responsabilidade das empresas com o ensino elementar de empregados e filhos destes, presente já na Constituição de 1946. Essa Constituição estabelecia, em seu artigo 168, inciso III: “(...) as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes”. A lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB) de 1961 (Lei nº 4.024) repetiu esta formulação, abrindo, entretanto, a possibilidade de a empresa, em certas condições, oferecer bolsas de estudo.

A Constituição Federal de 1967 preceituava: “As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes” (art. 170). Essa mesma Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, já incorpora a nova fonte de financiamento, no seu art. 178:

As empresas industriais, comerciais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer

⁴Parte desta sessão foi escrita com base em Farenzena (2001 e 2006).

para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer.

A Lei nº 5.692/71 – de diretrizes e bases do ensino de 1º e 2º graus – repetiu essa determinação constitucional e acrescentou, no seu artigo 48, que “O salário-educação (...) será devido por todas as empresas e demais entidades públicas ou privadas vinculadas à Previdência Social, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica”. O Decreto-lei nº 1.422/1975 estabeleceu a repartição do salário-educação em duas *contas*, no âmbito de cada estado: dois terços para o governo estadual ou do Distrito Federal e um terço para administração do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Cabe lembrar que o FNDE foi criado em 1968, como entidade autárquica vinculada ao então Ministério da Educação e da Cultura, a fim de captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento do ensino e da pesquisa.⁵Em 1969, o Decreto-Lei nº 872 inseriu os recursos federais do salário-educação como uma das fontes de financiamento das ações do FNDE.

Diferentemente do ordenamento anterior, a Constituição de 1988 não procedeu a uma declaração explícita da responsabilidade das empresas para com o ensino elementar dos seus empregados, limitando-se a estabelecer a contribuição a ser dada pelas empresas, além de eleger o ensino público como destinatário dos recursos arrecadados. Ficou afirmado, em seu texto original, no parágrafo 5º do art. 212: “O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.”

Tomando-se o período 1987-1996, que abrange a Assembleia Nacional Constituinte 1987-88 e a elaboração de nova lei de diretrizes e bases da educação nacional, nos debates e propostas em torno da contribuição destacaram-se as questões de sua base de incidência, sua alíquota, a destinação dos recursos, limites do recolhimento e a titularidade de uso. Em relação aos primeiros aspectos, apresentaram-se propostas de alteração do volume de recursos recolhidos, para mais ou para menos, modificando sua base de incidência ou a alíquota. Embora vários dos substitutivos da LDB, que

⁵A Lei nº 5.537/68 criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e da Pesquisa (Indep), redefinido como Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação pelo Decreto-Lei nº 872/1969.

tramitaram no Congresso Nacional, a partir de 1988, tratassem destes e de outros aspectos, a Lei nº 9.394/96 nada regulamenta sobre o salário-educação e na Lei 9.424/96, – a *Lei do Fundef*– é que foi reiterada a alíquota de contribuição equivalente a 2,5%, incidente sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos empregados pelas empresas.

É oportuno destacar que, nos primeiros substitutivos da lei de diretrizes e bases da educação, quando de sua tramitação no Congresso Nacional, de 1988 até 1992, o salário-educação era objeto de detalhamento, bem como constava a proposta de criação de um salário-creche, o qual funcionaria nos mesmos moldes, para financiamento da educação infantil. Um dos aspectos de regulamentação foi a repartição dos recursos entre as esferas de governo. Na discussão do projeto, em 1993, venceu a posição de que a LDB tratasse apenas de institutos permanentes, sem imiscuir-se em matérias tributárias, como o caso das contribuições sociais, o que serviu de argumento para que a LDB não detalhasse o salário-educação e fosse descartada a criação do salário-creche (FARENZENA, 2001 e 2006).

Antes da Emenda Constitucional nº 14/96 à Constituição Federal, a legislação do salário-educação permitia que as empresas optassem pelo recolhimento direto do valor devido ou deduzissem a aplicação feita no ensino fundamental de seus empregados e dependentes ou, ainda, optassem pela destinação dos recursos a bolsas de estudo na rede privada de ensino. As distorções provocadas pelas duas últimas possibilidades foram muitas, e extensamente denunciadas, como se pode ver, por exemplo, no trabalho de Schneider (1992). Com a Emenda 14/96, foi suprimida a possibilidade de deduções e os recursos arrecadados passaram a destinar-se exclusivamente ao ensino fundamental público. A redação dada pela EC 14/96 ao citado parágrafo 5º do artigo 212 é a seguinte: “O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, pelas empresas, na forma da lei”.

Desde sua criação, e até 2003, as normas do salário-educação garantiam repartição objetiva e automática dos recursos entre o governo federal e os governos estaduais. Portanto, no referente à titularidade de uso do recurso, sobressaíram, em diversos momentos de reformulações nas regras do financiamento da educação, a partir da redemocratização, propostas de definição de uma cota municipal da contribuição e delimitações mais objetivas quanto à repartição dos recursos, tanto no que diz respeito a proporções como a prazos no fluxo de transferências. Mesmo assim, embora sempre presentes

proposições de modificação da legislação, estabelecendo novas formas de repartição da receita, as proporções vigentes desde 1975 foram mantidas até o final de 2003, ou seja, 1/3 dos recursos cota federal e 2/3 cota estadual. A instituição de uma cota municipal propriamente dita, extensamente demandada, efetivou-se apenas em 2003.

Pela Lei nº 9.424/96, a repartição dos recursos foi reiterada: um terço para o governo federal e dois terços para os estados, esta última fração na proporção do valor arrecadado em cada território. Na sequência, a questão da repartição da cota estadual foi objeto de medidas provisórias – como as de nº 1.518-1/1996, nº 1.565-6/1997 e nº 1.607-12/1997 –, até que foi editada a Lei nº 9.766/98, a qual estabeleceu a necessidade de elaboração de legislação nos estados, observando o rateio do valor da cota estadual do salário-educação entre o estado e prefeituras, sendo que pelo menos 50% deveria ser distribuído levando em conta a proporção de alunos matriculados nas redes de ensino fundamental presencial de cada ente federativo.

Em 2003, a Lei nº 10.832, proposição iniciada no Senado Federal em 2001, estabeleceu nova divisão de recursos, que pode ser explicada por três procedimentos: a União fica, inicialmente, com 10% da arrecadação; os 90% restantes são divididos em cota federal (um terço) e cota estado e municípios (dois terços); a cota estado-municípios é automaticamente repartida entre cada governo estadual e municípios de acordo com número de matrículas (até 2006, matrículas no ensino fundamental, depois disso, matrículas na educação básica) e tendo em conta os recursos arrecadados em cada estado.

Das disposições desta lei, sobressai a criação da cota estadual/municipal do salário-educação em lei nacional, com critério de repartição no âmbito de cada estado, deixando de existir, portanto, a exigência de edição de leis estaduais que regulamentassem a distribuição da cota estadual entre governos estaduais e prefeituras.

De outra parte, com essa repartição, o MEC passa a gerenciar diretamente em torno de 40% dos recursos e os estados e municípios ficam com os demais 60%, tendo em conta o que foi arrecadado em cada estado e, no interior desses, a proporção de matrículas da rede estadual e de cada uma das redes municipais.

Cabe pontuar que, antes desta lei, a apropriação de recursos pelo governo federal era de 33,3% (cota federal de 1/3), passando a representar em torno de 40% com a nova fórmula. De acordo com Cruz (2009), o aumento dos

recursos sob administração do FNDE foi realizado por meio de acordo com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), a fim de financiar ações que reduzissem desníveis socioeconômicos no país, uma vez que a distribuição das cotas dos governos subnacionais é feita de acordo com a arrecadação realizada em cada estado. Ainda segundo a mesma autora, em março de 2004 foi assinado um protocolo de intenções entre o MEC, Undime e Consed, no qual é definida a aplicação dos novos recursos na ampliação de programas de transporte escolar e de educação de jovens e adultos (EJA). De fato, em 2004 foi editada a Lei nº 10.880/2004, a qual instituiu o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos

A mudança mais recente ocorreu com a Emenda nº 53/2006 à Constituição, quando o uso do salário-educação foi estendido à educação básica e o reconhecimento de cotas estaduais e municipais, com critério objetivo de repartição, foi previsto no próprio texto constitucional, no artigo 212:

§ 5º A educação básica pública 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.

A origem da questão de ausência, durante largo período, de uma cota municipal pode ser explicada pelo fato de que o salário-educação foi criado em 1964, quando as responsabilidades, constitucionalmente estabelecidas, pela oferta da educação escolar, repartiam-se apenas entre os entes então constitutivos da Federação: a União (predominantemente ensino superior) e os estados (responsáveis mais diretos pelo ensino primário e médio).

Pelas disposições da Lei nº 4.440/64, 50% dos recursos da contribuição deveriam ir para conta vinculada ao Fundo Nacional de Ensino Primário e a outra metade destinava-se aos estados. O Decreto Lei nº 1.422/75 alterou a distribuição dos recursos, ficando os estados com dois terços dos mesmos e a União com um terço. Esse Decreto instituiu a obrigatoriedade de destinação de parte dos recursos da União aos municípios, limitada, porém, a 25% da cota federal e mediante a concorrência entre projetos apresentados ao Ministério da Educação. Tal mecanismo ensejou, muitas vezes, o clientelismo político ou a

ênfase em algumas áreas de financiamento nem sempre prioritárias em muitos dos mais necessitados municípios – o que limitava ainda mais a função redistributiva da União e a autonomia dos municípios⁶. O peso político dos governadores, em diferentes conjunturas políticas, também deve ser lembrado, quando se quer entender porque, durante quase quarenta anos, os municípios não tiveram recursos regulares dessa fonte.

Dentro do foco que vem sendo tratado o salário-educação neste artigo, um tema em pauta, tantas nas agendas de pesquisa quanto das políticas públicas de financiamento da educação no Brasil, é o do seu aporte à promoção de maior equidade na distribuição de recursos públicos.

No que concerne a pesquisas, tem relevo a discussão dos avanços, limites e desafios da atuação da União na assistência aos governos subnacionais. Isso porque os recursos do salário-educação financiam programas federais, de caráter legal ou voluntário, o que leva à análise de critérios e práticas de distribuição de recursos *vis-à-vis* as definições do exercício de funções supletiva e redistributiva e de garantia de equalização de oportunidade e de padrão mínimo de qualidade da educação. Desde este ponto de vista, menciono aqui os estudos de Cruz (2009), Farenzena (2013) e Cavalcanti (2016).

No que diz respeito às políticas públicas em si, além do que foi resenhado sobre as definições de repartição de recursos entre governos federal, estaduais e municipais, colocam-se também em questão, de modo contínuo, critérios e procedimentos de atendimento dos programas federais financiados com recursos do salário-educação, a par da função redistributiva da União.

Nesta perspectiva, cabe sublinhar aqui uma evolução, no nível normativo: a edição de normas que delimitam critérios e procedimentos em políticas e ações de assistência técnica e financeira da União que utilizam recursos do salário-educação. Tem destaque os programas mais universais, previstos em lei – por exemplo, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, criado pela lei nº 10.880/2004, ou o Programa Dinheiro Direto na Escola, que adquiriu status de assistência legal obrigatória por meio da Lei nº 11.497/2009 – e as ações de assistência voluntária, as quais passaram a contar com critérios mais objetivos e redistributivos a partir das políticas *Plano de*

⁶A respeito deste tema, ver Castro (1997), Cruz (2009) e Carneiro (1994).

Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007) e, posteriormente, *Plano de Ações Articuladas* (Lei nº 12.695/2012).

Outro debate, e este coloca em xeque o potencial redistributivo das cotas estaduais e municipais, é a sua atual repartição conforme a arrecadação realizada em cada estado, pois os recursos concentram-se nos estados mais ricos do país. Esse tema da agenda de políticas públicas pode ser ilustrado por projetos de lei – por exemplo, os projetos de lei da Câmara nº 1.655/2011 e nº 3.393/2012 – que propõem a distribuição conforme o número de matrículas de cada rede, independente da arrecadação de cada estado, ou seja, deixariam de existir delimitações estaduais na repartição da receita das cotas subnacionais. A concentração dos recursos no Sudeste e no Sul é uma das características da repartição da contribuição que aparece no próximo item deste texto.

TRAÇOS NUMÉRICOS DA REPARTIÇÃO DE RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO

Apresento dados do total de recursos arrecadados em anos das décadas de 2000 e 2010, mostrando evoluções em valores reais e repartições entre níveis de governo e entre grandes regiões do país.

Na primeira tabela, destaca-se o aumento no volume de recursos a partir de 2008. Contrastando-se 2016 com 2000, a arrecadação mais do que dobrou. Em 2004, o total foi 10% menor do que em 2000. Em 2008, o valor aumenta expressivamente em relação a 2004, na proporção de 65%. O aumento em 2012 em relação a 2008 é de 37% e em 2016 o recurso é praticamente o mesmo que 2012. Os dados evidenciam movimentos ocorridos na própria economia do país no período, o crescimento da atividade econômica e, nela, o emprego formal, durante a década de 2000, e seu arrefecimento na primeira metade dos anos 2010.

A cota estadual/municipal diminuiu em 2004 – representou 65% dos recursos em 2000, quando era da ordem de dois terços da arrecadação, e ficou em 57% em 2004. Nos anos seguintes, fica próxima ou igual a 60%, o que está de acordo com a regra de repartição vigente desde 2004, conforme trabalhado no terceiro item deste texto.

Tabela 1 – Recursos do Salário Educação, total e por cotas – Brasil – 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016

| Ano/Cota | Total | Recursos Federais | | Cota Estadual/Municipal | |
|----------|--------|-------------------|---|-------------------------|----|
| | | R\$ | % | R\$ | % |
| 2000 | 9,485 | 3,303 | | 6,182 | 65 |
| 2004 | 8,607 | 3,691 | | 4,916 | 57 |
| 2008 | 14,227 | 5,775 | | 8,452 | 59 |
| 2012 | 19,478 | 7,908 | | 11,570 | 59 |
| 2016 | 19,519 | 7,807 | | 11,712 | 60 |

Fonte: FNDE e STN

Nota: valores reais, corrigidos pelo INPC (IBGE), dez. 2016

Na Tabela 2, foi possível especificar recursos das cotas estadual e municipal a partir de 2004, pois antes não existia cota municipal. O principal movimento que pode ser destacado é o do aumento da proporção da cota municipal, de 28% em 2004 e 2008, para 30% e 33% em 2012 e 2016, respectivamente, o que reflete o aumento da participação das matrículas municipais na educação básica no período.

Tabela 2 – Recursos do Salário Educação, total e por cotas – Brasil – 2004, 2008, 2012, 2016

| Ano/Cota | Total | Recursos Federais | | Cota Estadual | | Cota Municipal | |
|----------|--------|-------------------|----|---------------|---|----------------|---|
| | | R\$ | % | R\$ | % | R\$ | % |
| 2004 | 8,607 | 3,691 | 3 | 2,536 | 9 | 2,380 | 8 |
| 2008 | 14,227 | 5,775 | 41 | 4,439 | 1 | 4,013 | 8 |

| | | | | | | | |
|------|--------|-------|----|-------|---|-------|---|
| 2012 | 19,478 | 7,908 | 41 | 5,749 | 9 | 5,822 | 0 |
| 2016 | 19,519 | 7,807 | 40 | 5,343 | 7 | 6,368 | 3 |

Fonte: FNDE e STN

Nota: valores reais, corrigidos pelo INPC (IBGE), dez. 2016

Na sequência, são tomados apenas os dados das quotas estadual e municipal, em dois anos, especificando-se sua distribuição no recorte regional. Um primeiro ponto que se destaca, numa variação de 5 a 7 pontos percentuais, é o aumento da cota municipal em todas as regiões, o que evidencia crescimento na proporção de matrículas municipais entre os dois anos considerados. Em 2016, e considerando-se apenas dados das redes estaduais e municipais, a representatividade das matrículas municipais ficou em 58% no país. A par desta média, há maior municipalização na região Nordeste, com 70%, seguida do Norte, com 60%. O Sudeste e o Sul tiveram a mesma proporção, 52%; no Centro-Oeste, matrículas municipais ficaram em 45%. Esses dados refletem-se na distribuição dos recursos da cota estadual/municipal nas regiões.

Tabela 3 – Recursos do Salário Educação, total e por cotas – Brasil e regiões – 2008 e 2016

| Ano/Espaço | Quotas Estadual e Municipal | Quota Estadual | | Quota Municipal | | |
|------------|-----------------------------|----------------|-------|-----------------|-----|-------|
| | | R\$ | % | R\$ | % | |
| 2008 | Total | 0,845 | 4,439 | 52,5 | 4,0 | 4,7,5 |
| | Norte | 0,294 | 0,132 | 44,9 | 0,1 | 5,1 |
| | Nordeste | 0,862 | 0,301 | 34,9 | 0,5 | 6,1 |
| | Sudeste | | | 72,6 | 0,1 | 2,7,4 |
| | Centro-Oeste | 0,576 | 0,419 | | 58 | |

| | | | | | | |
|------|--------------|--------|--------|-------|-------|-------|
| | Sudeste | 5,408 | 2,855 | 52,8 | 2,554 | 47,2 |
| | Sul | 1,311 | 0,733 | 55,9 | 0,578 | 44,1 |
| | Total | 11,712 | 5,343 | 45,6 | 6,368 | 54,4 |
| 2016 | Norte | 0,432 | 0,173 | 40,1 | 0,259 | 59,9 |
| | Nordeste | 1,362 | 0,388 | 28,5 | 0,973 | 71,5 |
| | Centro-Oeste | 0,909 | 0,602 | 66,3 | 0,306 | 33,7 |
| | Sudeste | 7,145 | 3,279 | 45,9 | 3,865 | 54,1 |
| | Sul | 1,861 | 0,899 | 48,3 | 0,963 | 51,7 |
| | | Total | 11,712 | 5,343 | 45,6 | 6,368 |

Fonte: FNDE e STN

Nota: valores reais, corrigidos pelo INPC (IBGE), dez. 2016

O destaque maior, obviamente, é a concentração de recursos no Sudeste, seguido do Sul; dos 11 bilhões de reais em 2016, 7,145 bilhões, que representaram 61%, foram destinados ao governo estadual e prefeituras do Sudeste, principalmente a São Paulo (beneficiário de 4,610 bilhões). Este traço, embora tenha a ver com a concentração populacional e de número de matrículas no Sudeste e em São Paulo, se deve principalmente ao fato de que as cotas estadual/municipal são distribuídas de acordo com o que é arrecadado em cada estado da federação e no Distrito Federal.

Tomadas as matrículas estaduais e municipais na educação básica de 2016, levantadas pelo Censo Escolar do INEP/MEC, o valor médio por aluno da cota estadual/municipal fica em R\$ 297,0 (R\$ 11,7 bilhões/39,4 milhões de matrículas). Os valores por aluno, por região, são, de fato, os seguintes: Norte – R\$ 96,0; Nordeste – R\$ 116,0; Centro-Oeste – R\$ 310,0; Sudeste – R\$ 476,0; Sul – R\$ 353,0. A grande disparidade existente, quando efetuada a

repartição de acordo com a arrecadação em cada estado, aparece aqui de modo ainda mais evidente, ensejando propostas de mudanças nas regras, tal como os projetos de lei, que tramitam no Congresso Nacional, preconizando a repartição exclusivamente pelo critério de matrícula, o que em 2016 resultaria em R\$ 297,0 por aluno em qualquer rede pública do país.

REGISTROS DE SÍNTESE DA TRAJETÓRIA

Marcas normativas singulares do salário-educação, como política pública de cooperação federativa no financiamento da educação, foram trabalhadas ao longo do texto, num prisma de trajetória pós elaboração da Constituição da República de 1988. Dentro dos limites estritos deste recorte, destaco aqui movimentos relevantes do período.

A definição de cotas por esfera de governo, incluindo suas proporções, é um primeiro processo a sublinhar, e este pode ser subdividido. Por um lado, o aumento na parcela de recursos administrados diretamente pelo FNDE, o que ocorreu com a Lei nº 10.832/2003: de um terço dos recursos arrecadados (33,3%), a representatividade passou a cerca de 40%, ampliando a capacidade do governo federal de oferta de ações de assistência técnica e financeira aos governos subnacionais. Por outro lado, colocou-se a paulatina exigência de repartição da cota estadual com os municípios, primeiro com a exigência de edição de leis estaduais que regulamentassem a matéria e, por fim, o estabelecimento das cotas municipais, com repartição automática dos recursos, na lei nº 10.832/2003 e na Constituição Federal (com a Emenda nº 53/2006).

Outro traço que sofreu modificações, dentro da perspectiva analisada, diz respeito aos critérios de repartição e às prioridades de uso em dado segmento da educação. Quanto aos critérios, de uma parte cabe destacar a divisão automática da cota estadual/municipal, em cada estado, pelo número de matrículas na rede estadual e em cada uma das redes municipais; de outra parte, a legislação federal passou a estabelecer novos critérios – com fundamentos mais redistributivos – em ações de assistência técnica e financeira da União que utilizam recursos do salário-educação, seja assistência legal ou voluntária. Em relação a prioridades de uso, de fonte adicional de financiamento do

ensino fundamental, o salário-educação passou a fonte de financiamento suplementar da educação básica, a partir de 2006 (com a Emenda nº 53/2006 à Constituição Federal).

Em termos de contributo do uso do salário-educação na cooperação federativa na educação, tem relevo, pois, no âmbito normativo, os movimentos de valorização da atuação da União e dos municípios na educação básica, por meio, respectivamente, de prestação de assistência técnica e financeira com traços mais redistributivos e reconhecimento da autonomia municipal na oferta educacional. A discussão da distribuição da cota estadual/municipal sem os limites da arrecadação realizada em cada estado é tema que, provavelmente, permanecerá incluído na agenda de políticas públicas de cooperação federativa no financiamento da educação nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* (atualizada até a Emenda Constitucional n.º 91/2016).

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 17 de outubro de 1969.*

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 1967* (atualizada pela Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969).

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.*

BRASIL. Leis, Decretos. *Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012.* Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas, e dá outras providências.

_____. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.* Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica e dá outras providências.

_____. *Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007.* Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e

ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

_____. *Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004.* Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

_____. *Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.* Altera o par. 1.º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424/96 e o art. 2.º da Lei N.º 9.766/98, que dispõem sobre o Salário-educação.

_____. *Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.* Altera a legislação que rege o salário-educação e dá outras providências.

_____. *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 do ADCT, e dá outras providências.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975.* Dispõe sobre o salário-educação.

_____. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.* Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.

_____. *Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.* Complementa disposições da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências.

_____. *Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.* Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e da Pesquisa, e dá outras providências.

_____. *Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964.* Institui o salário-educação e dá outras providências.

_____. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.* Fixa as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Medida Provisória nº1.607-12, de 11 de dezembro de 1997*. Altera a legislação que rege o salário educação e dá outras providências.

_____. *Medida Provisória nº1.565-6, de 27 de junho de 1997*. Altera a legislação que rege o salário educação e dá outras providências.

_____. *Medida Provisória nº1.518-1, de 17 de outubro de 1996*. Altera a legislação que rege o salário educação e dá outras providências.

CARNEIRO, MOACI ALVES. Matriz conceitual e diretrizes do salário-educação/quota federal. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 61-82, jan./mar. 1994.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*. Tese (doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1997.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. *Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União*. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, v. 21, n.1, p. 183-202, 2012.

_____. *A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. *Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)*. Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SCHNEIDER, Rosa Maria. *O salário-educação: um estudo dos preceitos, dos valores e dos usos no Estado do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 1992.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

Recebido em 05/01/2017
Aprovado em 03/04/2017