

AS CONTRADIÇÕES DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO PARA ALÉM DO PÚBLICO-PRIVADO¹

Regis Argüelles²

Integrando a seção Memória e Documentos da *Revista Trabalho Necessário*, o objetivo desse texto é analisar criticamente a lei do salário-educação, proposta em 1946 e instituída a partir de 1964. Pretende-se, a partir da discussão do contexto histórico de proposição e execução da lei, colocar em perspectiva os limites e as possibilidades da garantia do direito à educação no capitalismo. O texto está dividido em 3 seções. Na primeira, empreenderemos um esforço de compreensão teórica do Estado e de suas políticas públicas, considerando as relações políticas determinadas em uma sociedade de classes. Esse debate servirá de suporte à apreensão histórica do salário-educação na seção a seguir, possibilitando a discussão histórica do empresariamento da educação. Por último, anexamos o texto da lei do salário-educação (Lei No 4.440, de 27 de outubro de 1964) e demais regulamentações: o Decreto-Lei N° 1422, de 23 de outubro de 1975 e o Decreto N° 75.923, de 23 de dezembro de 1975.

1.

O problema acerca do papel do Estado no conjunto das relações sociais e, mais propriamente, no estabelecimento das políticas públicas, é fundamental para o campo das políticas educacionais. Afinal, a discussão sobre os limites e as possibilidades de alcance da mão visível do Estado é, sem dúvida, determinante na análise de qualquer política pública – ainda que não seja o único fator a ser considerado. Em relação à

¹ Artigo recebido em 02/07/2022. Aprovado pelos editores em 04/07/2022. Publicado em 21/07/2022. DOI: <https://doi.org/10.22409/tn.v20i42.55112>.

² Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ - Brasil). Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. E-mail: regisarguelles@id.uff.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0075852341880711>. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6103-4659>.

análise das políticas, entendemos que as concepções de Estado que as informam direcionam tanto as questões de pesquisa quanto seus resultados.

No que tange à filosofia política liberal, a relação entre Estado e sociedade civil é encaminhada no estabelecimento do contrato social. Neste, os indivíduos livres e racionais resolvem renunciar, em comum acordo, a parte dos seus direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade, com o objetivo de preservá-los das violências e arbítrios que possam vir a sofrer. O papel do Estado liberal – produto direito desse contrato – é o de preservar as relações pacíficas entre os indivíduos livres, vigiando a observância das leis e arbitrando disputas. Trata-se, enfim, de um aparato político que combina duas características, a de ser *mínimo* e *de direito* (BOBBIO, 1988).

Daí deriva-se uma abordagem redutora e atomista das funções do Estado, que o categoriza como ente apartado do tecido social, portador de vontades singulares, e indiferente aos conflitos e paixões humanas. Ainda que versões progressistas do liberalismo advoguem pela intervenção ampliada do Estado em determinadas áreas, como é o caso da educação (FERRARO, 2009), o caráter dessas intervenções deve ser pautado pela impessoalidade na observância das regras, que sublinham a ideia de que as políticas de Estado visam em primeiro lugar a conservação do todo, sem para isso favorecer (ou desfavorecer) qualquer indivíduo ou grupo político.

As possibilidades teóricas coerentes com as premissas liberais discutidas acima apontam para duas possíveis saídas. Na primeira, o Estado é percebido como mais um ator possível nas relações sociais, dotado de uma racionalidade própria que determina as suas ações e motivações no “jogo político”. Estamos diante, nesse caso, de uma forma político-jurídica que é portadora de subjetividade específica, da qual a burocracia é a guardiã atenta e fiel.

A outra possibilidade, por sua vez, sugere que o Estado se constitui como polo de poder circunscrito pelo aparato político, cuja utilização é intercambiável aos diversos grupos que porventura venham a tomar suas rédeas.

De uma forma ou de outra, todas essas concepções acerca do Estado – seja como Sujeito, seja como Objeto – obscurecem sua visibilidade enquanto uma relação social, logo, fruto de conflitos entre sujeitos coletivos, organizados a partir da Sociedade Civil e que, para consolidarem a sua própria hegemonia visam – e necessitam – no geral, fazerem-se presentes junto à Sociedade Política ou Estado em seu sentido estrito. (MENDONÇA, 2007, p. 5).

Aproximemo-nos do ponto trazido à tona pela citação acima. A crítica consequente às premissas liberais deve pôr à prova o caráter encorajado do aparelho estatal, que lhe garantiria imunidade de ação frente aos interesses privados. Essa não é uma questão nova. Ao tratar da constituição das pólis gregas, por exemplo, Aristóteles (2009) chamou atenção à necessidade de se legislar sobre a riqueza dos cidadãos, a fim de que se evitassem os conflitos por diferenças excessivas de propriedade. O desenvolvimento do capitalismo e, conseqüentemente, da forma mercadoria trouxe novas problemáticas para a constituição de uma forma política que se reproduzir a partir das desigualdades entre indivíduos.

Ao analisar preliminarmente a questão, Marx pôs em tela os limites da emancipação humana e da liberdade, que seriam mediados pelo Estado liberal moderno. Para ele, os direitos individuais garantidos por essa forma política celebram a emergência do sujeito egoísta, o qual se preocupa exclusivamente com seus negócios privados. Por outro lado, o ser genérico, aquele que se conecta com as necessidades reais da natureza humana, é abandonado, levando a separação instituída entre os homens em sociedade. Esse Estado torna-se, portanto, incapaz de garantir a verdadeira emancipação humana, à medida que cinde o público e o privado, o cidadão do homem de negócios, os produtores e os consumidores (FREDERICO, 2009).

A partir dessas reflexões o pensamento marxiano desenvolve a discussão sobre o caráter de classe do aparato jurídico-político no modo de produção capitalista. Inserindo no debate a relação dialética entre a reprodução material da vida e a superestrutura política, Marx e Engels (2011) chamam atenção para o fato do Estado que correspondeu à tomada de poder pela burguesia tem por função primeira a defesa institucional dos interesses desta, ou seja, trata-se de um conjunto de instituições atravessadas por determinações classistas. Dessa maneira, a discriminação dos direitos universais na forma da lei representa, na verdade, a cristalização dos interesses privados da burguesia (forma salário, mais-valia etc.) garantindo-lhe a manutenção do poder econômico e político.

A interpretação da relação histórica entre a base material e a superestrutura ressaltada por Marx e Engels levou, muitas vezes, a equívocos sobre a posição da classe trabalhadora a respeito das políticas de Estado, mesmo por aqueles que seguiram os seus caminhos teórico-metodológicos. Ressaltaremos aqui,

resumidamente, duas tendências nesse sentido. A primeira delas entende que as políticas estatais são um conjunto de normas que visam a manutenção da exploração da classe trabalhadora pela classe dominante, sendo o Estado a representação máxima dessa vontade de dominação. Já a outra sugere que as políticas estatais representam a ratificação das relações capitalistas de produção, reduzindo o Estado a mera expressão da base material (POULANTZAS, 2008).

A debilidade das abordagens destacadas acima repousa justamente no fato de tratarem a relação base e superestrutura como uma externalidade mecânica. Seja como sistema normativo que visa manter a dominação de classe, seja como a cristalização das relações materiais de exploração, o Estado e suas políticas são derivações diretas da dominação econômica, encapsuladas no modelo base-superestrutura a partir de uma relação de causalidade simples. Em consequência, a complexidade da luta política no capitalismo fica esvaziada de sentido real, levando a posicionamentos maximalistas e economicistas que desconsideram a historicidade das normas e a autonomia relativa do Estado em relação às classes sociais (POULANTZAS, 1977; 2008).

É nesse sentido que postulamos que os equívocos de consideração do papel do Estado nos conflitos entre classes e frações de classe são fatais para a compreensão crítica das políticas públicas e para a luta política da classe trabalhadora. Afinal, foi o próprio Marx quem reconheceu na organização política dos trabalhadores um elemento crucial para a conquista da jornada de trabalho de 40 horas, por exemplo. Ao lado dessa percepção, Marx sempre frisou a necessidade de interpretação dialética da história, ao apontar a ligação entre as possibilidades da ação política dos homens e as condições materiais determinadas.

Mais ainda, conforme afirma Poulantzas (2008), Marx e Engels reconheceram um lado positivo do Estado burguês, ao compará-los com aqueles que o antecederam. Para eles, as relações históricas de produção no capitalismo podem facilitar a elaboração, a partir da carência e da necessidade, de valores de representação da igualdade e da liberdade cada vez mais materiais e concretos, capazes de confrontar a abstração desses valores operada pelo Estado burguês. Em suma, o Estado que normaliza as relações de produção a partir de alienações dos valores de liberdade e igualdade é o mesmo que, a partir de seus próprios limites, engendra e acelera as possibilidades de sua superação radical e democrática pelos de baixo. Assim,

O elemento político positivo da sociedade burguesa é o proletariado. Considerando a problemática específica que estamos preocupados aqui, o proletariado: (a) é de fato o portador, através de suas condições econômicas e sociais de existência, da existência ideal-real *positiva* dos ideais genuínos de liberdade e igualdade; (b) enfrenta, nessas condições de existência, a negação total desses valores por parte da burguesia, os quais, em sua forma estatal burguesa, representam a exploração total do proletariado. Através dessa universalidade, articulada funcionalmente *com esses dois aspectos* – não somente (como se supõe frequentemente) o segundo – o proletariado será capaz de *materializar* esses valores nos dois sentidos do termo: ao extrai-los de suas representações formais e abstratas, enquanto os transformam; e ao efetivá-los, já transformados, na esfera da base material. (POULANTZAS, 2008, p. 34).

Em síntese, uma abordagem crítica do Estado capitalista e de suas políticas nos possibilita uma compreensão em dois níveis, dialeticamente articulados. Primeiramente, não há dúvidas que estamos diante de um aparato político de classe, cuja funcionalidade precípua é a manutenção das relações capitalistas de produção. Nesse sentido, o fato de suas políticas serem sempre atravessadas por interesses privados não se trata exatamente de um desvio, mas sim de uma razão constituinte, que justifica a própria existência do Estado. Ao mesmo tempo, a inscrição idealizada de direitos como a democracia, a liberdade e a igualdade abrem caminho, na luta política de classe, para o tensionamento no sentido de sua efetivação concreta. A depender da correlação de forças, esse tensionamento abre a possibilidade da garantia de ganhos materiais efetivos para a classe trabalhadora que, por sua vez, podem encerrar novos horizontes ético-políticos.

2.

Norteando-se pelas balizas estabelecidas na seção anterior podemos, então, abordar o problema da garantia do direito à educação pelo Estado capitalista e, em certa medida, respondermos à questão sobre sua defesa pela classe trabalhadora. De início, sublinhamos que o conteúdo e a forma da educação pública encerrada em esses moldes serão necessariamente atravessados pelos interesses privados de formação humana, que podem ser resumidos na preparação técnico-científica da força de trabalho e na adequação desta aos valores ideológicos compatíveis com a reprodução ampliada do capital. Em outras palavras, os interesses privados

estruturaram a educação pública no capitalismo, impactando a organização curricular, o trabalho docente e as demais dimensões do sistema educacional.

Contudo, a própria garantia do direito à educação pública não se reduz às demandas de reprodução das relações sociais capitalistas. De acordo com as características contraditórias da forma política do capital, ressaltadas nos parágrafos anteriores, consideramos que a educação estatal carrega potencialidades que não devem ser ignoradas pelos oprimidos. Não só a formação técnico-científica importa, mesmo que fragmentada pela divisão social do trabalho; a própria dinâmica política do processo educacional formal propicia diversas situações nas quais o projeto de dominação burguesa pode ser colocado em xeque, a partir da exposição das contradições entre os ideais liberais (educação pública, laica, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada) e o que realmente é experimentado pela classe trabalhadora nas escolas públicas.

Em formações sociais dependentes e associadas, como é o caso do Brasil, as contradições que envolvem a garantia do direito à educação são mais dramáticas. Isso porque o processo de modernização capitalista das relações de produção que se desenvolveu aqui não foi acompanhado pela ampliação de viés universalista dos direitos sociais (FERNANDES, 2006), como se deu em diversos países europeus. Consequentemente, a efetivação do sistema público de educação nacional foi marcada pela dualidade estrutural, pela precarização do serviço, e por uma mediação estatal bastante permeável às proposições e objetivos burgueses. Os exemplos nesse sentido são inúmeros: gozo de imunidade fiscal e de bolsas financiadas com recursos públicos pela escola privada, criação do sistema S, dualidade institucional estabelecida pelas Reformas Capanema, dentre outros. Ao mesmo tempo, o favorecimento explícito da classe dominante através das políticas educacionais foi – e continua a ser – combustível para as pautas que embalaram a defesa pela educação pública no Brasil durante o século XX.

A regulamentação da lei do salário-educação é um dos exemplos mais característicos destas contradições latentes das políticas educacionais brasileiras. Conforme determinação da Constituição de 1946, que marcou a redemocratização do país após a ditadura do Estado Novo, as empresas com mais de 100 empregados seriam obrigadas a custear o ensino primário de seus funcionários e filhos. Todavia, a regulamentação desse dispositivo só veio no primeiro ano da ditadura empresarial-

militar, através da Lei nº 4.440/64, que determinava que as empresas que contribuíam para a previdência social deveriam recolher a contribuição equivalente a 1,4% da sua folha de pagamento. Estavam isentas do recolhimento as empresas com mais de 100 funcionários que mantivessem ensino primário, ou que distribuíssem bolsas de estudos em instituições conveniadas para os funcionários e seus filhos.

Os recursos do salário-educação eram divididos em duas partes. Uma delas ficava como o Ministério da Educação, que preferencialmente aplicava os valores para o financiamento do ensino público dos estados mais pobres. A outra parte era distribuída entre as secretarias de educação dos estados onde eram recolhidos, e também se destinava ao financiamento da educação pública.

A princípio, as razões que embasavam o salário-educação eram perfeitamente republicanas. Com a lei, o setor produtivo era convocado a contribuir com o financiamento da educação pública no país, através de recursos que eram aplicados, de preferência, nos estados com menor receita. Estamos diante de um princípio básico do regime liberal-burguês de cariz mais progressista, que reconhece as desvantagens competitivas de uma parcela da sociedade, utilizando a mediação do Estado para garantir a igualdade de oportunidades (SINGER, 1996).

Todavia, como já nos alertou um revolucionário, a prática é o critério da verdade. E, na prática, a execução da lei passou por alguns desvios da sua forma republicana. Parte desses desvios se deram por conta da configuração da Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (LDB/61), que foi extremamente favorável ao setor privado de ensino. Ao passar para o Conselho Federal e os Conselhos Estaduais de Educação algumas competências que antes cabiam aos cargos executivos, a LDB/61 facilitou os interesses dos empresários de ensino, que eram maioria na composição de vários desses conselhos. Como a aprovação dos convênios entre empresas e escolas privadas deveria, para a isenção da contribuição, passar pelos conselhos, desde sua implementação foram verificadas fraudes e sonegações na concessão de bolsas de estudo, o que, na prática, reduzia o montante do salário-educação que deveria destinar-se ao financiamento da educação pública (CUNHA, 2009).

E a coisa não parou por aí. Com a posterior elevação da alíquota do salário-educação para 2,5% sobre a folha de pagamento (Decreto-lei nº 1.422/75), a qual se justificou pela ampliação da escolaridade obrigatória estabelecida na Lei nº 5.692/71, os empresários receberam uma compensação. A nova regulamentação do salário-

educação (decreto nº 76.923/75) determinou a ampliação das possibilidades de isenção do recolhimento. Assim, “as escolas mantidas pelas empresas e/ou bolsas de estudos que elas custeassem já não precisavam ser destinadas apenas aos ‘seus’ empregados e aos filhos destes, mas a indenizar as despesas de ‘quaisquer adultos ou crianças’, no ensino regular ou no ensino supletivo de 1º grau” (CUNHA, 2009, p. 325).

O cenário rascunhado pela nova regulamentação favoreceu não apenas o setor privado de educação com a ampliação das possibilidades de concessão bolsas, mas as próprias as empresas sujeitas ao recolhimento a contribuição. Afinal, as bolsas representavam a possibilidade de amortecimento das relações entre capital e trabalho, pois significavam para os funcionários a possibilidade de se matricularem, ou matricularem seus filhos, numa escola privada em um cenário de precariedade da educação pública. Como a concessão das bolsas ficava a critério do empregador, elas se tornaram um importante fator de controle político por parte deste (CUNHA, 2009).

Seja como for, o número de bolsas a partir de então cresceu exponencialmente, ao ponto de, em 1981, as bolsas e indenizações pagas com recursos do salário-educação representarem 70% das matrículas de escolas privadas de 1º grau do país.

Em pelo menos três estados (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro), o número de bolsas ultrapassava o de alunos das escolas privadas. Como os alunos das famílias de renda mais elevada não se beneficiam dessas bolsas, a dupla ou tripla contagem responde pelo “desacerto” entre o número de bolsas e o de bolsistas. (CUNHA, 2009, p. 326).

Além do salário-educação, as transferências de verba pública para o setor privado envolveram recursos do Fundo Nacional de Educação (FNDE), que foram importantes para a expansão da escola particular durante a ditadura empresarial-militar. A escola pública foi, por sua vez, duramente penalizada nesse contexto, à medida que esses recursos poderiam aplacar os impactos da precarização da educação de 1º grau, atual ensino fundamental de 9 anos. A consequência foi a exclusão de enormes parcelas da classe trabalhadora do processo de escolarização pela evasão, pela carência de vagas e de políticas consequentes de acesso e permanência.

Atualmente, 90% dos recursos do salário-educação no FNDE são divididos em três quotas – federal, estadual e municipal. A quota federal (1/3) é mantida no FNDE

e, somadas aos outros 10%, destinam-se ao financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica. As quotas estaduais e municipais (2/3) são distribuídas de acordo com o número de matrículas sob responsabilidade de cada ente federado, e também se voltam para a educação básica. Em 2022, estados e municípios receberam um total de R\$1,30 bilhão em recursos do salário-educação³.

Ao fim e ao cabo, as políticas com objetivo manifesto de incrementar o financiamento da educação pública financiaram robustamente o setor privado, que já gozava da benesse da imunidade fiscal. E, vale ressaltar, não se tratou apenas de uma questão de reprodução material da escola particular às custas da precarização da pública, mas da redução de oportunidades de disputa político-ideológica dos sentidos da escola, à medida que na escola particular as possibilidades de reprodução dos valores dominantes são significativamente maiores.

A história da lei do salário-educação não pode ser considerada um mero “desvio”, uma questão técnica de gestão. Ela manifesta a distância entre a igualdade real e aquela idealizada pelo Estado capitalista, que é, como vimos, uma contradição constituinte desse aparelho de poder. O empresariamento é, dessa forma, uma derivação incontornável de toda a educação pública sob o modo de produção capitalista, no sentido de que as determinações de classe atravessam o que se categoriza como “público”. Acreditamos que enfrentar a historicidade das manifestações do empresariamento, como no caso da lei do salário-educação, permite-nos acurar a potência crítica dos estudos da temática, e armar a crítica potente da classe trabalhadora na luta por uma educação popular e radicalmente democrática.

³ Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao#:~:text=Em%201964%20%C3%A9%20criado%20o,local%2C%20por%20empregado%2C%20mensalmente>. Acesso em 01 de julho de 2022.

Referências

ARISTÓTELES. **A política**. Bauru, SP: EDIPRO, 2009.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

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. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-76923-23-dezembro-1975-425617-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 02 de julho de 2022.

_____. Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975. **Dispõe sobre o Salário-Educação**. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEL%201.422-1975?OpenDocument. Acesso em 02 de julho de 2022.

_____. Lei n. 4.440, de 27 de outubro de 1964. **Institui o Salário-Educação e dá outras providências**. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%204.440-1964?OpenDocument. Acesso em 02 de julho de 2022.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília: FLACSO do Brasil, 2009.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2006.

FERRARO, A. M. Liberalismos e educação. Ou por que o Brasil não poderia ir além de Mandeville? **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 41, maio/agosto, 2009.

FREDERICO, C. **O jovem Marx**: 1843-1844: as origens da ontologia do ser social. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K.; ENGELS, F. **A sagrada família**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MENDONÇA, S. M. Estado e políticas públicas: considerações político-conceituais. **Outros Tempos**, Vol. 1 esp., 2007.

POULANTZAS, N. Marxist examination of the contemporary State and Law and the question of the 'alternative'. In: **The Poulantzas reader**: Marxism, Law, and the State. London, UK: Verso books, 2008.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

SINGER, P. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 1, jan./fev./mar./abr., 1996.