

UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LARYSSA PEREIRA DOS SANTOS

**FEDERALISMO FISCAL E A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS PELA
PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL:** uma análise a partir da
satisfação do direito à educação pública no estado do Maranhão

São Luís

2020

LARYSSA PEREIRA DOS SANTOS

**FEDERALISMO FISCAL E A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS PELA
PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL: uma análise a partir da
satisfação do direito à educação pública no estado do Maranhão**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco,
como requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Amanda Costa Thomé
Travincas

São Luís

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário - UNDB / Biblioteca

Santos, Laryssa Pereira dos

Federalismo fiscal e a responsabilidade dos estados pela proteção e promoção do mínimo existencial: uma análise a partir da satisfação do direito à educação pública no estado do Maranhão / Laryssa Pereira dos Santos. __ São Luís, 2020.

93 f.

Orientador: Prof^a. Dr. Amanda Costa Thomé Travincas.

Monografia (Graduação em Direito) – Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2020.

1. Federalismo fiscal. 2. Direito a educação. 3. Educação – Estado do Maranhão. I. Título.

CDU 340:37014.1

LARYSSA PEREIRA DOS SANTOS

**FEDERALISMO FISCAL E A RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS PELA
PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL: uma análise a partir da
satisfação do direito à educação pública no estado do Maranhão**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco,
como requisito parcial para a obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Aprovado em: 09/12/2020

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Amanda Costa Thomé Travincas (Orientadora)
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Felipe Costa Camarão
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Igor Martins Coelho Almeida
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

Ao meu pai e à minha mãe que nunca mediram esforços para que hoje eu pudesse escrever cada linha desse trabalho, para que eu pudesse ser quem eu tenho me tornado, que me deram o privilégio de poder me dedicar aos estudos, que travaram batalhas inimagináveis para me fazer feliz, que me ensinam diariamente sobre amor, resiliência, persistência e cuidado. Meu amor por vocês é incondicional.

AGRADECIMENTOS

Muito embora agradecer no presente trabalho me fosse apenas uma faculdade, na verdade o tomo como um dever, pois não poderia entregá-lo ao mundo sem que antes pudesse registrar a minha intensa e imensa gratidão àqueles que de algum modo, ainda que temporariamente, fazem ou fizeram parte do meu universo particular e que tornam ou tornaram a minha jornada mais doce, mais leve e mais feliz.

Primeiramente agradeço a Deus, pois sem a sua presença em mim me faltaria o equilíbrio, a força e a paz necessária para que eu pudesse me firmar na jornada traçada e alcançar cada meta e objetivo estabelecido.

À minha irmã pelo carinho, pela parceria, pela paciência, pelo cuidado de me fazer lanches quando eu não saía do quarto por nada na tentativa de escrever a monografia ou de ficar ao meu lado no mais absoluto silêncio enquanto eu descansava, por secar as minhas lágrimas quando eu me desesperava e me fazer rir logo em seguida. Eu tenho muita sorte de te ter, você é incrível.

À minha família em toda sua extensão por acreditarem, torcerem e se emocionarem com as minhas vitórias, sejam elas grandes ou pequenas. Especialmente à minha avó Ivone que aguardou com muito amor e afeto por esse momento, que vibrou quando soube que eu ia falar sobre educação, que sempre expressou amor pela docência e que hoje aos 82 (oitenta e dois) anos de idade, embora fora das salas de aula, ensina diariamente os netos com cada palavra e gesto. A senhora inspira.

Aos meus amigos e amigas por toda a paciência, torcida, pelas palavras de motivação, por não desistirem de mim mesmo diante de inúmeras ausências, por me concederem seus ombros e ouvidos nos inúmeros desabafos, ansiedades, incertezas, medo e insegurança, por me confortarem e me arrancarem sorrisos. Ana Beatriz Carvalho, Júlia Délis, Gabriela Nepomuceno, Rafael Sousa (nômade) e Raphael Perdigão, vocês foram fundamentais.

Aos amigos que ganhei ao longo da graduação, que permitiram que a jornada de 05 (cinco) anos fosse mais leve e divertida, que em algum momento se desesperaram ou vibraram junto comigo. Onna Kalinina, Janna Mendonça, João Miguel, Emmily Araújo, Ariel Salomão, vou levá-los comigo para sempre, obrigada por cada momento compartilhado, por cada troca.

À minha incrível professora-orientadora Amanda Thomé que desde 2016 quando eu tive o primeiro contato com ela na cadeira de teoria da constituição no 2^a período da faculdade despertou em mim o amor pelo direito constitucional e a admiração pela docência, que fez parte deste trabalho sempre com uma generosidade indescritível, me direcionando,

apoiando, acreditando em mim mais do que eu mesma, que me acalmou, me ensinou. Obrigada pela amizade e pela orientação, tens toda a minha admiração.

Aos meus chefes Diego Menezes, César Pires, Fernando Louseiro, Cláudia Fontinhas, Renan Cordeiro, Isac Viana e Lucas de Oliveira que muito me acrescentaram profissionalmente e me transformaram como pessoa, cujo apoio nessa reta final da graduação foi excepcional, à Francilene Ramos (Franzinha) por todo amor, todo cuidado, por todo o carinho e por toda a fé e à Denise Gasparinho que me incentiva diariamente, que inspira e não mediu esforços para tentar me ajudar quando precisei, Denis você é luz. Família PMS.

A todos vocês minha gratidão, vocês são início, meio e fim.

“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda.”

Paulo Freire

RESUMO

Esta monografia se propõe a discutir a dinâmica do federalismo fiscal brasileiro. O problema principal a ser enfrentado consiste no impacto do modelo federal fiscal do Brasil sobre a promoção e proteção do mínimo existencial em educação sob a perspectiva da educação pública do estado do Maranhão, sendo a principal hipótese a de que o desenho atual do federalismo fiscal brasileiro tem obstado a promoção e a proteção do mínimo existencial em matéria de educação no estado do Maranhão, na medida em que esse modelo de federalismo, em virtude das distorções que tem sofrido, consubstanciadas na centralização de receitas e competências na União, enseja com que mesmo diante dos repasses constitucionais obrigatórios e voluntários feitas pelo ente federal, o estado não consiga dar conta de garantir o direito à educação de forma digna. Para isso, traz à tona uma perspectiva histórica de surgimento do federalismo e os conceitos e características do federalismo em geral, do federalismo brasileiro e do federalismo fiscal, além de elucidar a correlação existente entre este último e os direitos fundamentais. Em um segundo momento recebem destaque as teorias concernentes ao mínimo existencial e o âmbito de proteção do direito à educação, para a partir disso traçar o que seria sob a ótica do presente trabalho mínimo existencial em educação. Por fim, é realizada uma análise da eficácia e efetividade do mínimo existencial em educação no estado do Maranhão a partir da análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado sobre a matéria, bem como dos dados referentes às transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias efetuadas pela União ao estado do Maranhão em 2018 e os dados indicadores de eficácia do direito à educação no estado relativos ao ano de 2019. Quanto ao método científico, entende-se que se aplica ao estudo o método dedutivo ao passo que se trata de uma ideia geral e direciona-se a conclusões particulares por meio de um raciocínio lógico.

Palavras-chave: Federalismo. Federalismo Fiscal. Mínimo existencial. Direito à educação. Estado do Maranhão.

ABSTRACT

The purpose of the present work is to discuss the Brazilian fiscal federalism. The main problem to be faced consists on the impact of Brazil's federal fiscal model about promotion and protection of minimum existential on education under the perspective of public education in the state of Maranhão, being the main hypothesis that the current drawing of Brazilian fiscal federalism is hampering the promotion and protection of the minimum existential in terms of education in the state of Maranhão, as far as this model of federalism due to the embodied distortions it has been suffering on the centralization of recipes and competences in the Union leads to even in front of the mandatory and volunteer Constitutional transference done by the federal power, the state can't handle on guarantee the right to education in a dignity way. To this end, calls forth a historical perspective of the beginning of federalism, and the concepts and characteristics of the federalism in general, of the Brazilian federalism, and the fiscal federalism, besides to clarify the correlation existente between this last one and the fundamental rights. In a second moment, the theories about the minimum existential get highlighted and the field of education law's protection for through this to trace what would be under the optic of the present work, minimum existential on education. Finally, it is done an analysis of efficacy and effectiveness on the minimum existential of education in the state of Maranhão, from the analysis of jurisprudence of the State Federal Court about the subject, such as the data referring to mandatory and volunteer Constitutional transference done by the Union to the state of Maranhão in 2018 and the indicators data of efficacy of the right to education in the state relative to 2019. As for the scientific method, it is understood that is applied to the study of the deductive method while is about a general idea and directs the private conclusions through a logical thought.

Key-words: Federalism. Fiscal Federalism. Minimum existential. Right to education. State of Maranhão.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDE	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico
EC	Emenda Constitucional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF-ouro	Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Outro como Ativo Financeiro
IPI-Exportação	Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações
ITR	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
LDBE	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
PCD	Pessoa Com Deficiência
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola Básica
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Política Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ/MA	Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	AFINAÇÃO ENTRE FEDERALISMO FISCAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS	14
2.1	Noções Gerais relativas ao federalismo	17
2.2	Elementos nucleares qualificadores do federalismo brasileiro	24
2.3	Federalismo fiscal no Brasil e a satisfação de direitos fundamentais	31
3	PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO	39
3.1	Definições e teorias acerca do mínimo existencial	40
3.2	O regime jurídico e o âmbito de proteção do direito à educação	45
3.3	Mínimo existencial em matéria de educação	51
4	AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL EM EDUCAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO EM DECORRÊNCIA DA DINÂMICA DO FEDERALISMO FISCAL	59
4.1	Análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão acerca do mínimo existencial em matéria de educação	62
4.2	Avaliação da eficácia e efetividade do mínimo existencial em educação no estado do Maranhão a partir da análise comparativa entre os dados indicadores de eficácia do direito à educação e as transferências orçamentárias feitas pela União ao estado destinadas à promoção do direito à educação	71
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal é um das facetas do federalismo e se consubstancia na partilha da receita tributária e patrimonial entre as unidades federativas, tanto através da repartição das fontes de receita, como através da divisão do produto da arrecadação, de modo que o federalismo fiscal, ao estar relacionado com a obtenção de recursos financeiros, também está afinado com a promoção de direitos fundamentais, porquanto as receitas são obtidas com o fito, entre outros, de promover políticas públicas e, por conseguinte, as necessidades da sociedade (HARADA, 2017, p.87).

Nesse diapasão, o direito à educação é um direito fundamental social previsto no art.6º, *caput*, da Constituição Federal – CF/88 e a fim de que o referido direito fosse satisfeito adequadamente, a Constituição Federal o inseriu entre as competências comuns, conforme seu art.23, V, o que significa dizer que a responsabilidade pela promoção e proteção do direito à educação *a priori* é compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em um verdadeiro regime de solidariedade (MENDES; BRANCO, 2018, p.707).

Essa responsabilidade compartilhada é oriunda da forma de Estado adotada pelo Brasil desde 1981, qual seja, o federalismo, pois, por força justamente das competências comuns e concorrentes previstas no texto constitucional em seus artigos 23 e 24, respectivamente, é um federalismo cooperativo, isto é, um federalismo no qual subsiste uma união de forças entre os entes federados em prol da satisfação de objetivos comuns, de modo que todos devem exercer sua competência em conjunto com os demais, característica esta que reverbera sobre todas as facetas do federalismo, sejam elas estatais, supranacionais, sociais, administrativas, legislativas ou fiscais (BERCOVICI, 2002, p.16).

Ocorre que, em que pese o desenho normativo da Constituição Federal aponte no sentido da cooperação e solidariedade entre os entes federados na promoção do direito à educação, o que em tese maximizaria a efetividade deste, na prática a dinâmica do federalismo fiscal brasileiro tem se mostrado um óbice à satisfação adequada do referido direito em seu mínimo existencial, pois o que se vislumbra é que o Estado não arrecada recursos o suficiente e, respaldado no regime de solidariedade, demanda muito mais da União do que a quantidade de receita que esta possui para fins de cooperação.

Esse cenário se perfaz não só em razão de uma herança histórica muito forte de centralização na União, mas também pelo fato de a Constituição Federal concentrar sobre a àquela extenso número de competências administrativas, legislativas e, sobretudo tributárias, pois, além de atribuir a competência sobre os principais impostos, também atribui competência

residual no que tange, fazendo com que possua a maior capacidade arrecadat6ria para promo73o de pol6ticas p6blicas, ensejando que os entes subnacionais menores passem a parasitar em torno da Uni3o e competir entre si para obten73o de recursos daquela, distorcendo o federalismo fiscal que deixa de ser de coopera73o e passa a ser de competi73o e centraliza73o (HARADA, 2018, p.87). Raz3o pela qual questiona-se: quais os impactos da din4mica do federalismo fiscal brasileiro sobre a prote73o e promo73o do m6nimo existencial em mat6ria de educa73o a partir da perspectiva da satisfa73o do direito 3 educa73o p6blica no estado do Maranh3o?

A hip6tese principal parte da ideia de que o modelo de federalismo fiscal atual tem obstado a promo73o e a prote73o do m6nimo existencial em mat6ria de educa73o no estado do Maranh3o, dado que esse modelo de federalismo, em virtude das distor73es que tem sofrido, consubstanciadas na centraliza73o de receitas e compet6ncias na Uni3o, enseja com que, mesmo diante dos repasses constitucionais obrigat6rios e volunt6rios feitos pelo ente federal, o Estado n3o consiga dar conta de satisfazer o m6nimo existencial em educa73o em sua plenitude.

Nesse sentido, o interesse pessoal pelo tema foi despertado a partir de uma inquieta73o frente 3 exist6ncia de in6meras institui73es de ensino que n3o possuem sequer paredes, 3gua ou professores capacitados aptos a promover o acesso a uma educa73o com o m6nimo de dignidade, em face da exist6ncia de um federalismo fiscal que, pela forma em que se encontra delineado na Constitui73o Federal, deveria ser instrumento de otimiza73o da aloca73o de recursos p6blicos para a presta73o de bens e servi73os para a sociedade de maneira adequada e eficiente.

Assim, trazer 3 tona esse tipo de discuss3o para a academia significa mais que uma mera pesquisa ou explana73o, mas suscitar questionamentos e indigna73es em rela73o ao federalismo fiscal brasileiro que permitam a como73o da academia, no sentido de pensar e buscar uma maneira de sanar o problema que acomete o modelo atual e que tem comprometido a satisfa73o do direito 3 educa73o em seu m6nimo existencial e, por conseguinte, o atendimento 3s necessidades p6blicas, bem como a m3xima efetividade do direito fundamental.

Dessa forma, a relev4ncia e atualidade das quest6es relacionadas ao federalismo fiscal brasileiro e promo73o do direito 3 educa73o em seu m6nimo existencial s3o de grande valia n3o s3o para a sociedade acad6mica, mas para o conjunto social como um todo, pois possibilita que a sociedade tenha acesso a dados mediante os quais se consegue perceber os impactos da arrecada73o a menor do Estado e da depend6ncia deste em rela73o 3s transfer6ncias constitucionais obrigat6rias e volunt6rias feitas pela Uni3o, tornando-a mais vigilante no que se refere ao repasse dessas receitas para a adequada satisfa73o do direito.

De outro lado, a metodologia aqui apresentada logra aspecto dedutivo, porquanto parte de argumentos gerais para argumentos particulares, considerando a relação lógica que deve ser estabelecida entre as proposições apresentadas, a fim de não comprometer a veracidade das conclusões. Quanto aos objetivos, infere um carácter descritivo e exploratório, visto que objetiva realizar análise de dados indicadores de eficácia concernentes à educação pública do Estado do Maranhão, assim como das transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias feitas pela União ao Maranhão. Quanto aos procedimentos técnicos, é bibliográfica e documental (GIL, 2002, p.41).

Dessa maneira, os objetivos do presente trabalho são: compreender o federalismo fiscal brasileiro e a sua afinação com os direitos fundamentais; traçar as modalidades de mínimo existencial e o âmbito de proteção do mínimo existencial em matéria de educação; e analisar a eficácia e efetividade do mínimo existencial em educação no estado do Maranhão em decorrência da dinâmica do federalismo fiscal brasileiro. Sendo assim, o presente trabalho se estruturou em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro deles, tenta-se aprofundar a compreensão quanto à noção de federalismo, federalismo brasileiro e federalismo fiscal e analisa-se a afinação existente entre o federalismo fiscal do Brasil e os direitos fundamentais salvaguardados na Constituição Federal, de modo a evidenciar como a política do federalismo fiscal está intimamente relacionada com a promoção dos referidos direitos.

No segundo capítulo, trata-se de apresentar as teorias concernentes ao mínimo existencial, quais sejam: a teoria do mínimo existencial em sentido amplo, a partir da qual o mínimo seria, para além do suficiente para sobreviver, possuir condições dignas para existir e a teoria do mínimo existencial em sentido estrito, para a qual o mínimo se materializa no suficiente para sobreviver, de forma que a partir da apresentação de ambas as teorias, a autora deste trabalho adotará uma delas para imprimir a sua compreensão do que seja mínimo existencial em matéria de educação (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.623).

Por fim, o último capítulo cuidou de averiguar a eficácia e efetividade do mínimo existencial em educação no estado do Maranhão a partir da análise da jurisprudência do estado do Maranhão sobre a matéria, bem como do comportamento relacional entre a União e o estado através de uma análise comparativa entre os dados concernentes aos montantes das transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias efetuadas pela União ao Maranhão no ano de 2018 e os dados indicadores de eficácia do direito à educação no estado referentes ao ano de 2019.

2 AFINAÇÃO ENTRE FEDERALISMO FISCAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A égide do federalismo se encontra nos Estados Unidos e teve como mote de criação a necessidade por parte das antigas colônias britânicas de um governo que a um só tempo salvaguardasse os princípios republicanos da revolução de 1776 e fosse eficiente em um território extenso, isso porque com o fito de garantir a independência recém conquistada, as referidas colônias pactuaram um tratado internacional mediante o qual criaram uma Confederação cujo objetivo era manter intocável a soberania de cada antigo território colonial, de forma que cada entidade que compunha a confederação detinha sua própria soberania (MENDES; BRANCO, 2018, p.879).

Acontece que a coexistência dessas múltiplas soberanias inequivocamente enfraquecia o pacto. Nesse sentido, Hamilton, Madison e Jay (2003, p.91) afirmam que o vício radical da Confederação dos Estados Unidos era que a autoridade legislativa da União não era exercida sobre os indivíduos que a compunham, mas apenas sobre os Estados e que estes, por serem detentores de soberania, tratavam as decisões da União como meras recomendações que podiam ser observadas, ainda que teoricamente as decisões daquela fossem leis constitucionalmente obrigatórias.

O fato de a Confederação atribuir aos entes soberania própria obstava o alinhamento entre a União e os Estados-membros ou no mínimo dificultava, de sorte que esse modelo de estado se mostrava ineficiente para gerir o vasto território, o que culminou na criação da original fórmula federativa através da Convenção da Filadélfia, responsável pela Constituição Norte-Americana de 1787, na qual os Estados confederados deixaram de ser soberanos, mas conservaram a sua autonomia, tendo em vista que no âmbito do Estado Federal, apenas a ordem nacional, que se substancializa na articulação e conjugação da União e dos Estados, se perfaz soberana (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.858). Nesse interim, é mister observar que há diversos tipos ou modos de federalismo a depender da sua formação, da maior ou menor concentração de poder, da repartição de competência e equacionamento das desigualdades.

À vista disso, seja qual for o tipo do federalismo, fato é que este possui as seguintes características em qualquer lugar do mundo: autonomia dos entes federados; soberania da República Federativa do Brasil, que é representada pela União no plano internacional; existência de uma constituição federal; participação dos Estados-membros na vontade federal; inexistência de direito de secessão e repartição de competências, o que atribui ao federalismo várias facetas, sejam elas estatais, supranacionais, sociais, administrativas, legislativas ou fiscais.

Esta última está intimamente relacionada com a repartição de competências e é intitulada federalismo fiscal, visto que se perfaz na parte do pacto federativo que confere a cada ente a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, dito de outro modo, é a parte do federalismo que determina as regras sobre a constituição de receitas tributárias, bem como de sua repartição e, por conseguinte, a responsabilidade de cada membro da unidade federativa na destinação dos recursos públicos e de prestação de bens e serviços públicos para a sociedade, sendo sobre essa faceta do federalismo que se debruçará o presente trabalho (GADELHA, 2017, p.7).

Nessa seara, é oportuno elucidar que a origem do federalismo brasileiro é centrífuga, o que significa dizer que no Brasil o federalismo é oriundo de um movimento a partir do qual passa-se de um Estado unitário, no qual inexistia distribuição de poder geograficamente, para um Estado, *a priori*, descentralizado, consubstanciado na criação de entes autônomos, quais sejam: União, Estados, Municípios e Distrito Federal (FERNANDES, 2016, p.821).

Todavia, a forma a partir da qual, inicialmente, o federalismo brasileiro se reveste, o conduz a um aspecto centrípeto que enseja a centralização de competências em um único ente, qual seja a União, de maneira que o cunho cooperativo e descentralizado vislumbrado pela Carta Magna, a partir do abalizamento de competências comuns e concorrentes e, não só, da atribuição de transferências obrigatórias e voluntárias, se transmuda em um sistema de centralização e competição (FERNANDES, 2016, p.821-822). Competição e centralização porque o modelo federalista fiscal brasileiro concentra um extenso número de competências tributárias na União, de modo que os Estados possuem menos competências e os Municípios menos ainda, quando o poder de tributação (ou fiscal) está intimamente relacionado com a capacidade de obtenção de recursos financeiros para promoção de políticas públicas.

Assim, esse cenário faz com que o poder central seja o protagonista no que tange responsabilidade compartilhada estabelecida constitucionalmente, pois na medida em que aquele aumenta os seus recursos, isso reverbera sobre a receita dos entes subnacionais que passam a depender de transferências de recursos da União para promoção de suas políticas públicas, entre as quais, encontram-se os direitos fundamentais. Tal cenário aponta no sentido de que a descentralização almejada com a instituição de uma República Federativa nunca sobreveio e a virtude do federalismo, e aqui fala-se no federalismo fiscal, de tornar todos os entes federados corresponsáveis pelas despesas, se perfaz em um desvirtude ao encontrar óbice na arrecadação de recursos que é sempre limitada, de maneira que retroalimenta-se a postura dos entes federados menores de pedirem e demandarem do ente federado maior para além das

transferências obrigatórias, outras transferências voluntárias, criando-se uma espécie de parasitismo fiscal, no qual os Municípios e os Estados de alguma forma dependem da receita da União, o que gera impactos no grau de eficácia e efetividade de direitos fundamentais (CUNHA, 2006, p.89-96).

Ora, embora a União possua a maior quantidade de receita, esta não é infinita, razão pela qual os recursos por ela transferidos deveriam ser apenas uma das fontes para promoção de direitos, cuja responsabilidade é comum e não a única e principal. Um federalismo cooperativo e verdadeiramente descentralizado pressupõe que todos os entes atuem conjuntamente na promoção das políticas públicas e que, portanto, cada ente possua receita suficiente para arcar com o encargo que lhe é atribuído pelo texto constitucional e não que os entes menores em razão da concentração de recursos na União se tornem dependentes dos repasses por ela realizados para dar ensejo à promoção do mínimo existencial.

À vista disso, o presente capítulo se estruturou em três subseções, além desta introdução. Na primeira delas, o trabalho dedicou-se a apresentar as noções gerais de federalismo, perpassando pelo aspecto histórico concernente ao surgimento dessa forma de estado e pormenorizando as características gerais que são inerentes ao federalismo em qualquer parte do globo, quais sejam a descentralização, a existência de duas ordens jurídicas que consubstanciam a ordem jurídica plena, a cooperação, autogoverno, autoadministração, auto-organização, autonomia dos entes Federados, ausência de soberania individualizada dos Estados, bem como as formas centrípetas e centrífugas de distribuição de poderes.

Na segunda subseção, fora explanado os elementos nucleares qualificadores do federalismo brasileiro, isto é, o objetivo do tópico é tratar especificamente do modelo federal brasileiro e suas peculiaridades quanto aos demais, à exemplo a existência de um federalismo atípico ou tripartido por força da inclusão dos Municípios como unidade da federação e a sua inserção como cláusula pétrea no artigo 60, §4º da Constituição Federal – CF/88.

Por último, buscou-se esclarecer a correlação existente entre o modelo federalista fiscal brasileiro e os direitos fundamentais. Assim, a subseção inicia explicitando do que se trata o federalismo fiscal e, por conseguinte, sua relação com os direitos fundamentais e depois apresenta as competências tributárias dos entes federados, sobretudo, em educação, e evidencia a concentração de competências na União para, ao final, perpassar pelas nuances do federalismo cooperativo e como este se trasmuta em um federalismo competitivo e centralizado.

2.1 Noções Gerais relativas ao federalismo

A forma de um Estado está relacionada com o modo pelo qual aquele distribui o poder político em seu território, designando a responsabilidade de cada ente federativo e estabelecendo os termos do exercício de suas atribuições legislativas, jurisdicionais, executivas e concernentes à administração pública de modo geral, de sorte que através da forma de Estado é possível verificar se o poder político está diluído entre os entes ou concentrado em um só, se as unidades federativas são autônomas e se dependem em parte ou completamente da autoridade central (BARCELLOS, 2018, p.248).

Nesta senda, existem três principais formas ou tipologias políticas de Estado, a primeira delas é o Estado unitário caracterizado pela existência de apenas um soberano, uma lei e uma autoridade e, por conseguinte, pela inexistência de distribuição geográfica do poder político em razão do território, já que o poder político se concentra em um núcleo central a partir do qual as normas emanam e no qual o poder se apresenta estruturalmente enraizado (TORRES, 2017, p.64-66). Isso, no entanto, não significa dizer que não haja qualquer tipo de descentralização nesse tipo de Estado, pois a necessidade de desburocratização e democratização ensejam a descentralização administrativa consubstanciada na criação de braços da administração (regiões, distritos, municípios, etc.) que possuem o fito de viabilizar o elo entre o núcleo central e a sociedade (FERNANDES, 2016, p.815-816).

Com isso, o Estado unitário se encontrava sujeito a uma espécie de renovação estrutural oriunda da ampliação do grau de descentralização com a finalidade de ascender as formas mais desenvolvidas do regionalismo, de modo que a descentralização regional dessa tipologia política, vislumbrada tanto na Constituição Italiana de 1947, quanto na Constituição da Espanha monárquica de 1978, já esboçaria uma nova forma de Estado, que tangencia elementos do Estado unitário e do Estado federal, denominada Estado regional (HORTA, 1985, p.226). O Estado regional existe atualmente na Constituição da Itália e a diferenciação dessa forma de Estado para o Estado Unitário se perfaz na existência de uma Constituição que salvaguarda, de certo modo, zonas de autonomia às regiões, malgrado a definição dessa autonomia ainda ficasse subordinada a decisões do polo central. (BARCELLOS, 2018, p.249).

Ora, no Estado unitário, como mencionado anteriormente, o poder ficava concentrado nas mãos de um núcleo fulcral e, por conseguinte, não havia uma Constituição definidora de competências e atribuições, de maneira que a ausência de um documento fazendo essa definição possibilitava que o detentor do poder as modificasse segundo a sua conveniência

e oportunidade a qualquer tempo, o que era limitado, em alguma medida, no Estado regional pela presença do texto constitucional.

À semelhança do Estado regional há, ainda, o Estado autonômico que subsiste na Constituição da Espanha desde 1978 e no qual também se vislumbra descentralização administrativa e legislativa para os entes, porquanto nessa tipologia política às províncias é dada oportunidade de criar regiões e elaborar o “estatuto de autonomia” que, uma vez submetido ao parlamento e por ele aprovado, se transmuda em uma lei que dá azo à criação de uma região autonômica (FERNANDES, 2016, p.816).

Nessa seara, Raul Machado Horta (1985, p.226) assevera que tanto o Estado regional, quanto o Estado autonômico, seriam uma espécie de federalismo incompleto, porquanto, embora possuam atividade legislativa, política e administrativa, são desprovidas de autonomia constitucional e de autonomia judiciária, o que obstaria a essas formas intermediárias o acesso à categoria mais geral do federalismo completo.

Ademais, em um escalonamento histórico, antes de se chegar ao federalismo é indispensável perpassar pela Confederação. Sendo assim, essa tipologia política de Estado se constitui em um conglomerado de Estados, a partir do qual há uma distribuição geográfica do poder político e na qual cada ente da Confederação possui soberania própria, não havendo, pois, um poder político único, bem como uma legislação unitária e comum, o que enseja a criação de direitos e obrigações imediatas para os cidadãos dos Estados-membros (BONAVIDES, 2000, p.231).

A despeito das demais tipologias políticas, a Confederação representa uma referência histórica, haja vista seu exaurimento no que tange à organização de Estado em virtude das experiências, de toda importância, na Alemanha, Suíça e nos Estados Unidos da América e, inclusive, fora em virtude do enfraquecimento da Confederação Norte-Americana que o federalismo se insurgiu (HORTA, 1985, p.223). Na época, a Confederação Norte-Americana possuía defeitos estruturais consubstanciados em uma patente contradição: almejava-se aumentar a autoridade federal sem, contudo, reduzir a autoridade dos Estados ou, dito de outro modo, que a União fosse soberana, ao mesmo tempo em que os demais entes confederados gozassem de independência absoluta (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p.92).

Isso se dava em razão do fato de que a autoridade legislativa da União não era exercitada sobre os indivíduos, mas sobre corpos políticos (os Estados-membros) que, por também possuírem soberania, tratavam as decisões daquela como meras recomendações, embora fossem leis constitucionalmente obrigatórias. Assim, em qualquer país no qual a

autoridade esteja nas mãos das sociedades particulares que o compõe, toda violação se transmuda em um Estado de guerra e o único meio hábil de assegurar a obediência às leis passa a ser as execuções militares, o que, por óbvio, poderia culminar com a dissolução da União (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p.93-99). Ou seja, a Confederação, ao atribuir a todos os Estados-membros soberania, de algum modo deslegitimava a própria União que restava enfraquecida, de modo que os Estados Unidos necessitava, diante do cenário em que se encontrava, de uma nova forma de Estado que resgatasse as utilidades da União, seja do ponto de vista financeiro, seja do ponto de vista de combate às facções e insurreições dos entes confederados.

Diante disso, a forma de Estado Federal tem sua égide na Constituição norte-americana elaborada pela Convenção da Filadélfia de 1787, de forma que a doutrina do federalismo e a noção de Estado Federal se perfaz na mais significativa contribuição do constitucionalismo e do pensamento político norte-americano, no que tange à teoria e prática do Estado moderno (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.854).

O Estado Federal é o tipo de Estado em que há distribuição geográfica do poder político em razão do território, em que apenas um ente é dotado de soberania, enquanto os demais possuem autonomia. Essa forma de Estado não pretende extirpar os governos dos entes-membros, mas torná-los partes constituintes da soberania nacional, conferindo a eles representação no Senado, que é o órgão federativo por excelência, e permitindo que desfrutem exclusivamente de muitos traços importantes da autoridade soberana (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p.57).

O federalismo não se limita ao Estado e permeia em outras esferas da vida social, tais como as associações, os partidos políticos, os sindicatos e os grupos sociais, de forma que o federalismo se consubstancia em um fenômeno extrínseco à relação jurídica, se perfazendo em um princípio geral de organização que não encontra seu fim último na instituição política estatal (HORTA, 1985, p.224).

À vista disso, o federalismo possui diversas facetas/manifestações. Há que se falar no federalismo estatal que se reveste na criação da Constituição, cuja incumbência é regular a organização política do Estado e ensejar a distribuição das competências entre os entes federados; no federalismo supranacional que advém do acordo entre os Estados soberanos que se congregam no pacto formador da comunidade; em federalismo social que se reveste naquele pertencente aos grupos e associações com vida própria e independente da organização do Estado, de forma que nada mais é do que o federalismo na sociedade (HORTA, 1985, p.225).

E ainda em federalismo fiscal – objeto deste trabalho – que, em grossas linhas, é o conjunto de determinações constitucionais, legislativas e administrativas, voltados ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas, com o fito de satisfazer as necessidades públicas em cada uma das esferas de competência, de sorte que sua essência se perfaz na repartição de atribuições administrativas entre a União, os Estados e os Municípios e na respectiva correspondência com a repartição de recursos (ALVES, 2018, p.8). Isto é, o federalismo fiscal é o aspecto financeiro do federalismo indispensável para manutenção do pacto federativo, já que é um pressuposto para o exercício da autonomia política e administrativa dos entes federados que compõem o Estado Federal, pois sem autonomia financeira o ente não tem como legislar, governar e administrar sem que dependa para tanto de recursos de outra unidade federativa.

Não obstante, essas manifestações do federalismo é sobretudo assinalar que subsiste uma série de tipos ou modos de federalismo a depender da origem, forma de concentração de poder, repartição de competências e equacionamento das desigualdades sociais. Quanto à origem, o federalismo pode ser por agregação, que surge da junção de vários Estados que antes eram soberanos; por desagregação, que se resvala da divisão do Estado unitário em um Estado federal. Quanto à concentração de poder, pode ser centrípeto, em que o núcleo central possui maior concentração de poderes; centrífugo, em que o aumento dos poderes dos entes federados enseja diminuição do poder central e, por conseguinte, uma descentralização mais acentuada; e federalismo de equilíbrio, que visa estabelecer uma distribuição de poderes equânime entre os poderes central e regional (FERNANDES, 2016, p.819).

Quanto à repartição de competências, pode ser dual/clássico, que atribui às unidades federativas competências privativas para que operem em áreas distintas, separadas e independentes; e de cooperação, que ao estabelecer competências comuns e concorrentes entre os entes federados viabiliza a colaboração recíproca entre governo central e regional. Por último, quanto ao equacionamento de desigualdades, pode ser simétrico, que reparte competências e receitas de forma igualitária e assimétrico, que direciona atribuições, bem como programas a determinadas regiões a fim de reduzir as desigualdades regionais (BULOS, 2015, p.926-927).

Destarte o Estado Federal, como mencionado em outro momento, é uma espécie de Estado peculiar que, mesmo que tenha assumido aspectos substancialmente distintos em cada lugar com o transcurso do tempo em virtude da configuração concreta que cada ordem constitucional lhe atribuiu, se perfaz em um modelo identificado por alguns elementos

ordinários que permeiam qualquer Estado que se intitule Federal. Nesse seguimento, cumpre ressaltar que a razão de ser, assim como a natureza do princípio federativo estão atrelados à preservação e garantia da diversidade regional e da pluralidade através da descentralização do exercício do poder, de tal modo que o Estado Federal é sempre, ao menos em teoria, descentralizado (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.855).

Nessa medida, o Estado Federal demanda um duplo ordenamento: o da Federação/União com aspecto central, de maneira que as suas normas de cunho administrativo, legislativo ou jurídico se resvalam por todo o território nacional, atingindo a todos que se encontrem dentro da circunscrição do país e o ordenamento jurídico dos Estados-membros, que se materializa em regras e decisões administrativas, legislativas e judiciais de ordem parcial ou intraestatais, consubstanciando um ordenamento próprio em cada Estado (HORTA, 1985, p.237).

Essas ordens jurídicas, articuladas e conjugadas, dão azo à ordem jurídica plena, isto é, ao próprio Estado Federal. Outrossim, o federalismo possui como elemento informador a pluralidade de ordens jurídicas incidentes sobre um mesmo território de maneira coordenada, cada qual inserida dentro da esfera de competência previamente fixada pela Constituição que é a responsável por assegurar a coexistência entre ambos os ordenamentos, razão pela qual a existência de uma Constituição Federal é inerente à instituição de um Estado Federal (MENDES; BRANCO, 2018, p.881). Sendo assim, em um Estado federalista subsiste um inequívoco pluralismo do tipo territorial, que resulta em uma separação vertical de poderes, em virtude da limitação mútua oriunda da diferença entre a União configurada como poder central e os Estados-membros que são integrantes do todo designado de Estado Federal (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.857).

À vista do exposto, como anteriormente explanado, os Estados-membros não possuem soberania própria e individualizada, pois, somente a ordem nacional, qual seja, a junção da União e Estados-membros possui soberania, de tal forma que os Estados-membros, em verdade, gozam de um particular tipo de autonomia, que consiste essencialmente nos poderes de auto-organização (autolegislação) e autogoverno (autoadministração) (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.859).

Os Estados-membros são detentores de autonomia não só administrativa, que se corporifica na existência de órgãos governamentais próprios e no exercício de atribuições próprias de governança, mas também política, que viabiliza, por intermédio de suas autoridades, elaborar leis, bem como executá-las, possuindo, portanto, poder normativo, albergando a capacidade de autoconstituição (MENDES; BRANCO, 2018, p.880). Melhor dizendo, cada

Estado-membro tem o poder de dar ensejo a uma Constituição por eles mesmos concebida, nada obstante sempre em consonância com o disposto na Constituição Federal, uma vez que o Estado-membro, ainda que seja autônomo, não é soberano.

Nessa seara, é característico do federalismo que a atribuição dos Estados-membros para legislar não seja uma mera concessão da União, mas um direito dos Estados-Membros que não pode ser usurpado e justamente pelo fato de os Estados-membros não serem soberanos é comum a existência de óbice para que se separem da União, o que, inclusive, diferencia o federalismo da confederação. Desse modo, há no federalismo uma espécie de proibição de secessão, segundo a qual uma vez estabelecida a Federação, não é possível que as unidades federadas se apartem, visto que a autonomia por eles detida não abrange tal fato.

Assim, a indissolubilidade do vínculo federativo é, indiscutivelmente, um dos seus elementos cruciais para a formação do Estado Federal (FERNANDES, 2016, p.818). Além disso, a participação dos Estados-membros na vontade federal também se perfaz em um dos rudimentos essenciais do federalismo, de sorte que a referida participação pode ocorrer das mais diferentes formas, mas, sobretudo, interessa a interferência na produção legislativa na seara nacional e na escolha do Chefe do Poder Executivo.

Com o intento de que os Estados-membros tivessem voz ativa na produção da vontade da União, historicamente foi formado o Senado federal, com atuação pariforme e fazendo *jus* ao princípio da igualdade jurídica dos Estados-membros, sendo considerado o órgão federativo por excelência. Assim, o número equivalente de representantes por Estados-membros enseja uma espécie de compensação no que tange à influência dos Estados mais populosos na Câmara dos Deputados e, ainda, que os Estados-membros interferem na formação da vontade estatal, inclusive, quando é a eles permitido apresentar Emendas à Constituição Federal (MENDES; BRANCO, 2018, p.883).

Ademais, merece atenção a noção de um federalismo cooperativo que, como explicitado em outro momento, qualifica determinado tipo de Estado Federal e tem sua égide nos Estados Unidos da América, se perfazendo em um instrumento de sopesamento voltado para a intensificação dos objetivos estatais através de mecanismos de harmonização e cooperação na consecução das competências legislativas e administrativas com o fito de superação das dificuldades que circundam a repartição de competências e o elevado grau de harmonia dos entes da Federados (BARCELLOS, 2018, p.263).

Esse instrumento se mostra ainda mais necessário no contexto de um Estado Social, visto que este se volta essencialmente para o intervencionismo e realização de políticas públicas, sobretudo, nas esferas econômica e social, de tal modo que para que tais objetivos

sejam realizados se faz, de certa forma, indispensável uma certa unidade de planejamento e direção, isto é, em grossas linhas, que os entes cooperem uns com os outros (SARLET; MARINONI; MIDITIDIERO, 2017, p.862).

À vista disso, há uma redundância que norteia a concepção de um federalismo cooperativo, haja vista que o federalismo e, portanto, o Estado Federal, implicam e impõem a cooperação, de maneira que a cooperação é inerente a esse sistema político. Ora, a cooperação é a ocasião em que um Estado Federal reparte competências constitucionais com Estados-membros que, por sua vez, são autônomos em seus próprios territórios, sendo, portanto, a expressão “federalismo cooperativo” um patente pleonasma (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, p.861).

Dito isto, outro elemento conformador do federalismo é que este tende a emergir por motivos geográficos, assim como de formação cultural da comunidade, isso porque quanto mais extenso o território, como no caso do Brasil, mais exposto está às diferenças de desenvolvimento de cultura e de aspectos geográficos, necessitando, pois, que ao lado do governo que busca satisfazer anseios nacionais, se coloque também um governo atento às peculiaridades locais, de jeito que o federalismo se consubstancia em um mecanismo de viabilização de comunhão de grupos étnicos heterogêneos, bem como um retorno referente à necessidade de que as diferentes bases territoriais sejam ouvidas quando da tomada de decisões que abrangem o país de forma uníssona, sendo, portanto, elemento de segurança democrática (MENDES; BRANCO, 2018, p.882).

Daí porque quando se trata de federalismo, no conjunto de técnicas e de instrumentos de organização constitucional do Estado Federal, há que se destacar a repartição de competências, visto que é esta que condiciona a fisionomia do Estado Federal com o fito de determinar os graus de centralização e descentralização do poder federal e nessa medida determina os níveis de satisfação dessa cooperação entre os entes da federação (HORTA, 1985, p.245-247). Por essas razões, como outrora explicitado, cada país que adota a forma federal do Estado o faz com vistas a satisfazer necessidades próprias, assumindo o federalismo dimensões distintas, a depender do lugar em que se insere a partir de como a sua Constituição Federal reparte as competências, motivo pelo qual é de suma importância compreender como o constituinte brasileiro amoldou às necessidades do país os traços comuns do federalismo.

2.2 Elementos nucleares qualificadores do federalismo brasileiro

Como explanado em outro momento, o federalismo se amolda ao modelo constitucional no qual se incorpora. Nessa conformidade, a depender de como surge no país e o contexto histórico no qual se insere para além das características que lhe são próprias em qualquer lugar do mundo, apresenta aspectos que o particulariza e diferencia de um país para o outro e não foi, portanto, diferente no Brasil. Assim, para que se compreenda os elementos nucleares que qualificam o federalismo brasileiro é de toda importância sublinhar inicialmente o contexto histórico no qual este surge e se desenvolve.

A primeira Constituição brasileira data de 1824 e, à época, a forma de Estado adotada pelo país era a unitária, que se caracterizava pela concentração do poder político em um polo central, de forma que foi a Constituição de 1981, através do Decreto nº.1 de 15 de novembro de 1989, que adotou a forma federativa de Estado junto com a forma republicana de governo (BULOS, 2015, p.925).

Isto posto, no Brasil o federalismo se manifesta por intermédio de uma origem denominada centrífuga e, por conseguinte, se trata de um federalismo por segregação, tendo em vista que o Brasil era um Estado unitário e, como já dito, o poder ficava concentrado em um único núcleo central, de modo que com a instituição do federalismo, o país abriu mão dessa centralidade para dar azo ao surgimento de entes autônomos, havendo um claro movimento do centro (polo central) para a periferia (com a divisão geográfica do poder político entre os entes federativos) (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.857).

Nesse interim, após a Constituição de 1891, a Constituição de 1934 deu ensejo a um federalismo cooperativo em detrimento do federalismo dual ou clássico que subsistia até aquele momento, de forma que ao lado das competências privativas sobrevieram as competências concorrentes entre os entes, ou melhor, competências que demandavam uma ação conjunta/simultânea dos entes para otimizar o atingimento de determinados objetivos (FERNANDES, 2016, p.821).

Por outro lado, as Constituições de 1937 e 1967-69 representaram um federalismo nominal, isso porque, apesar de na teoria se estivesse diante de uma forma federativa de Estado, na prática o que se vislumbrava era uma verdadeira centralização e controle por parte do governo central, haja vista que os períodos foram marcados pelo autoritarismo. Por sua vez, a Constituição de 1946 voltou a fazer menção ao federalismo cooperativo, mas não o desenvolveu de forma ampla, apresentando um federalismo que se fez apenas no plano teórico, mas não prático (FERNANDES, 2016, p.822).

Nesse cenário, não obstante na Ditadura do Estado Novo e no Regime Militar o processo de centralização e a influência da União tenham sido intensas, ao ponto de se conjecturar que o constituinte de 1988 recebeu um Estado praticamente Unitário, o federalismo prevaleceu, tendo sido não só recepcionado, mas também objeto de reformatação na Constituição Federal de 1988 (SARLET; MARINONI; MITIDERO, 2017, p.863-864). Com isso, o federalismo foi introduzido na Constituição de 1988 através do seu art.1º, *caput*, que apresenta o princípio da indissolubilidade do pacto federativo ou vínculo federativo, segundo o qual os entes federados não podem se desvencilhar do Estado federal, com a finalidade de se tornarem centros independentes de poder, pelo contrário, devem coexistir de forma harmônica, solidária e pacífica, haja vista que a indissolubilidade é consectário lógico do princípio federativo que obsta a existência de múltiplos Estados federais dentro da mesma federação (BULOS, 2015, p.925).

À vista disso, o texto da Carta Magna de 1988 vedou o que se convencionou chamar de “direito de secessão”, de maneira que não se permite à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios realizarem atos segregatórios, contudo, de outro lado, é permitido à República Federativa do Brasil a criação de novos Estados, Municípios e até mesmo Territórios observados os requisitos dispostos no artigo 18 da CF/88 (BULOS, 2015, p.925).

Nessa seara, na condição de princípio fundamental de caráter geral e estruturante, o princípio federativo e, portanto, a forma federativa do Estado foram incluídos entre as limitações materiais explícitas ao poder constituinte derivado reformador, de modo que na condição de cláusulas pétreas não se admite que nem mesmo uma emenda constitucional aprovada por unanimidade no Congresso Nacional possa extingui-lo, consoante o art.60,§4º, I da Constituição Federal (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.867).

A condição de cláusula pétrea concedida ao federalismo vai para além da impossibilidade de retirada do instituo do ordenamento jurídico pátrio, abrangendo também a impossibilidade de quaisquer medidas que restrinjam o federalismo quando, mesmo que não extingam o seu conteúdo, o afetem em seus aspectos substanciais (BULOS, 2015, p.925). Em outros termos, o legislador e o poder reformador não podem em hipótese alguma lograr mudanças naquilo que é inerente ao federalismo, de tal modo que são intocáveis a autonomia constitucional das unidades federadas materializada na autoadministração, autogoverno e auto-organização, a transmutação de Estado federal para Estado unitário, a modificação da repartição de competências que não preserve a autonomia do ente federado ou, inclusive, a retira de quaisquer das unidades federativas.

Nesse contexto, assumem importância no que tange os chamados princípios sensíveis, previstos no art.34, VII, da Constituição Federal, cuja finalidade é assegurar certa unidade, além de serem imprescindíveis para a defesa da identidade da federação, motivo pelo qual se inserem entre eles a forma republicana de governo e o sistema democrático. Outrossim, a inclusão desses princípios no conjunto de causas motivadoras da federação, evidencia que esta não se constitui apenas em uma estrutura formal de repartição de competências, pois alcança pleno sentido apenas quando coadunada com outros valores e princípios (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.868).

Ademais, o constituinte de 1988 foi mais adiante, sobretudo, no que concerne à preservação da integridade do federalismo ao necessário equilíbrio interno e da própria paridade entre os entes federativos, porquanto no art.19, da Constituição Federal, são impostas vedações constitucionais à União, Estados, Municípios e Distrito Federal, cujo fim último é assegurar um federalismo isonômico em todos os níveis da Federação e também no que se refere aos cidadãos, vedações estas de observância obrigatória (BULOS, 2015, p.970).

Posto isto, o que se vislumbra é que o federalismo brasileiro é dotado de peculiaridades que o fazem de todo modo único, o que se observa pela vedação à secessão, por sua inserção enquanto cláusula pétrea, na preocupação que o constituinte teve em proteger a unidade e sua conformação através dos princípios sensíveis e vedações constitucionais. Todavia, não obstante as características mencionadas, é a aceção do Município enquanto ente federativo que o torna ainda mais próprio.

É que em sua conformação estrutural clássica, o federalismo tal como vislumbrando nos Estados Unidos da América, é bipartido, isto é, possui somente duas forças de poder político, qual sejam o poder nacional representado pela União e o poder regional simbolizado pelos Estados-membros. Assim, a inclusão dos Municípios na condição de unidades da Federação e, por conseguinte, a disposição atinente à autonomia municipal é seguramente o mais destacável progresso no que se refere à proteção e abrangência do federalismo em todos os contextos históricos constitucionais brasileiros (BONAVIDES, 2018, p.353).

O art. 18, da CF/88, possui em si um significado inédito e inovador ao incluir o município na organização político-administrativa do Brasil, ensejando com que este, junto ao Distrito Federal, consubstanciasse a terceira esfera de autonomia e, por conseguinte, um federalismo peculiarmente tripartido, pois possui três forças de poder político personificadas no poder nacional (União), poder regional (Estados-membros) e poder local (Municípios), o que faz com que o federalismo brasileiro seja atípico (BONAVIDES, 2018, p.354).

Por outro lado, o federalismo brasileiro em uma classificação que considera os integrantes da federação é um federalismo de duplo grau, visto que é estruturado de forma que existe um primeiro grau preenchido pela União e Estados e um segundo grau no qual se insere os Municípios. Nessa conformidade, os entes autônomos, além da União e dos Estados, também são os Municípios e o Distrito Federal, sendo reservada a soberania à República Federativa do Brasil (FERNANDES, 2016, p.822).

Ao se falar dos entes federativos e, por conseguinte, de federalismo, é indispensável versar acerca do conceito de autonomia e como esta se configura no modelo federal brasileiro. Assim, a autonomia está vinculada à possibilidade de realizar atividades dentro dos limites que são previamente estabelecidos pelo ente soberano. Do ponto de vista prático, a autonomia se materializa através de uma tríplice configuração: auto-organização, autogoverno e autoadministração (MENDES; BRANCO, 2018, p.880).

A auto-organização consiste na capacidade do ente federado estabelecer constituição própria. Assim, do ponto de vista da auto-organização, a autonomia se faz da seguinte maneira: a União se auto-organiza através da Carta Magna e da legislação federal; os Estados por meio das Constituições estaduais, bem como pela legislação estadual nos termos do artigo 25 da Constituição de 1988; os Municípios, através de suas Leis Orgânicas e, conforme o art. 29 da Constituição supra, da legislação municipal e o Distrito Federal por intermédio de suas Leis Orgânicas e legislação distrital conforme o artigo 32 do mesmo diploma (FERNANDES, 2016, p.824).

Já o autogoverno se consolida na capacidade de organizar o seu próprio governo. Assim, o artigo 2º, da Carta Magna, estabelece que são poderes da União independentes harmônicos o legislativo, o executivo e o judiciário; nos termos dos art.27, 28 e 125, todos da Constituição Federal, os Estados possuem assembleias legislativa para desempenho do próprio Poder Legislativo, seu Poder Executivo é corporizado através do governador e vice-governador e detém, ainda, Poder judiciário estadual (BULOS, 2015, p.934-935).

Os Municípios, nos moldes do art.29 da CF/88, ainda que possuam o Poder Executivo representado pelo prefeito e vice-prefeito e o Poder Legislativo respectivo, seja efetuado pela Câmara dos Vereadores, não exercem seu autogoverno através de Poder Judiciário próprio, razão pela qual se questiona se este ente seria de fato autônomo, embora haja de todo modo prestação jurisdicional, seja estadual, seja federal. Ainda no que se refere ao autogoverno, em relação ao Distrito Federal, este, de acordo com o art.32, da CF/88, exerce o Poder Executivo através do governador e vice governador e o Legislativo por meio da câmara

legislativa distrital, enquanto o Poder Judiciário está sob o mando da União que o organiza e desenvolve (MENDES; BRANCO, 2018, p.901-902).

Já a autoadministração otimiza tanto a auto-organização, quanto o autogoverno, porquanto consiste na capacidade de gerir negócios próprios, por intermédio da ação administrativa do titular do poder executivo, com base nas competências administrativas, legislativas e tributárias estabelecidas pela Constituição Federal, ou seja, a autoadministração está intimamente relacionada com a repartição de competências constitucionais (BULOS, 2015, p.927). Nesse sentido, a repartição de competências consiste na atribuição pela Constituição Federal a cada ente de uma matéria que lhe seja própria e é elemento indissociável do Estado Federal, isso porque pelo fato de neste haver mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território e, por conseguinte, sobre a mesma população, é necessário que se adote instrumentos que viabilizem a eficácia da ação estatal, obstando conflitos, bem como o desperdício de esforços e recursos (MENDES; BRANCO, 2018, p.881).

Destarte, o princípio que norteia a repartição de competências no federalismo brasileiro é o princípio da predominância dos interesses, isto é, as competências são atribuídas a cada um dos entes federados de acordo com o interesse ínsito naquela matéria, de modo que à União se reserva as matérias de interesse geral, aos Estados-membros as de interesse regional, aos Municípios as questões de interesse local e ao Distrito Federal pela sua conformação híbrida, subsiste tanto as de interesse regional, quanto local, consoante o art.32, §1º da Carta Magna (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.886).

Nesse sentido, o Brasil adota um sistema complexo de repartição de competências, pois possui tanto competências horizontais, em que há uma repartição de competências isoladas, ou seja, cada ente tem sua competência definida de forma enumerada e específica, como exemplo há as competências exclusivas e privativas da União – arts.21 e 22, da CF/88, respectivamente; quanto competências verticais, em que dois ou mais entes atuam conjuntamente ou concorrentemente em relação a uma dada matéria e se materializam através das competências comuns e concorrentes – arts.23 e 24, da CF/88, nessa ordem (FERNANDES, 2016, p.830-831).

Outrossim, subsistem competências legislativas, que podem ser privativas ou concorrentes e estão relacionadas à atividade legiferante de cada ente; competências administrativas, que podem ser exclusivas ou comuns e se voltam às atividades de gestão de cada unidade federativa que não necessariamente estão relacionadas com a criação de leis e competências tributárias concernentes à responsabilidade atribuída a cada ente para arrecadação

e fiscalização de tributos e, portanto, à obtenção de receitas para promoção de políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade (BULOS, 2015, p.939).

O art.21, da CF/88, versa sobre as competências exclusivas da União, isto é, acerca de uma série de competências enumeradas administrativas que só podem ser objeto de atos da União não sendo possível, sequer, delegação para outro ente federativo, sob pena de inconstitucionalidade por usurpação de competência. Já o art.22, da CF/88, estabelece a competência privativa da União ou competências legislativas enumeradas, nesse caso, é possível a delegação aos Estados e Distrito Federal, nos termos do parágrafo único, contudo apenas de matérias específicas e mediante a edição de lei complementar (FERNANDES, 2016, pg.832-834).

O art.25, §1º, da Constituição Federal, preceitua acerca da competência remanescente ou residual dos Estados-membros. Por sua vez, a competência legislativa enumerada e a competência administrativa dos Municípios estão nos arts.30, I e III ao IX, da Constituição Federal, respectivamente e o art.32, §1º, da CF/88, versa sobre a competência reservada ao Distrito Federal (BULOS, 2015, p.940-966).

De outro lado, o art.23, da CF/88, elenca as competências comuns da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal, ou seja, as competências administrativas que podem ser exercidas concomitantemente pelos entes federados e dizem respeito à matérias em relação as quais o constituinte objetivou resguardar a simetria entre estes, assim como viabilizar uma vasta atuação que obstasse lacunas através de políticas públicas e ações diversas relativas a áreas de toda importância, como por exemplo a educação (art.23, V da CF/88) (SARLET; MITIDIERO; MARINONI, 2017, p.890).

No art.24, da Carta Magna, subsiste a competência legislativa concorrente da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, este último de uma combinação com o art.30, II da CF/88, que é exercida de forma conjunta e articulada entre os entes federativos, que apesar disso não gozam do mesmo grau de competência, já que à União incumbe a criação das normas gerais e aos Estados, Distrito Federal e Municípios suplementá-las no que couber (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.897).

Não obstante, a Carta Magna de 1988 prevê ainda uma repartição de rendas – competências tributárias – que é indispensável à manutenção do pacto federativo, posto que materializa a autonomia dos entes federados e viabiliza a realização de suas competências administrativas e legislativas (MENDES; BRANCO, 2018, p.881). No que tange à Constituição Federal no título VI, capítulo I, que versa sobre o sistema tributário nacional, esta regula a capacidade tributária dos entes federativos e explana uma forma de repartição de receitas entre

eles. Assim, da análise do capítulo é possível perceber que União é o ente que mais concentra competências tributárias (arts.153 e 154 da CF/88) e, por conseguinte, arrecada, quando comparada aos Estados, Distrito Federal (ambos art.155 da CF/88) e Municípios (Art.156 da CF/88) (SABBAG, 2019, p.446).

Além disso, os Estados e Municípios participam de modo indireto das receitas da União por meio de fundos (art.159, I, da CF/88), assim como de forma direta no produto da arrecadação deste ente (arts.157, 158 e 159, II, da CF/88), isso se dá com o fito de viabilizar aos Estados e Municípios que possuem menor arrecadação, salvaguardada a autonomia de ambos, que possam promover as demandas sociais que transcendem as receitas oriundas de competências próprias (MENDES; BRANCO, 2018, p.881).

Isto posto, é sabido que o modo como o país determina a repartição de competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios possibilita identificar qual tipologia política federal foi adotada, pois, a partir disso, o Estado Federal possuirá uma forma mais ou menos descentralizada, podendo ou não ser enquadrado como um federalismo cooperativo, federalismo este que inequivocamente foi adotado pelo Brasil a partir da previsão constitucional de competências comuns e concorrentes (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.885).

O federalismo cooperativo que pressupõe a descentralização, a união de esforços e colaboração entre os entes em prol da satisfação de objetivos essenciais comuns, foi adotado na Constituição Federal de 1988 precisamente através da inserção do seu art.23, do qual se extrai uma série de competências administrativas comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.861).

Sobrevém que há uma problemática que norteia o parágrafo único do referido dispositivo, pois este estabelece a necessidade de edição de uma lei complementar com o fito de estabelecimento das normas para cooperação entre os entes da federação, com a finalidade de propiciar o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional. Todavia até hoje só há a referida lei complementar em relação ao direito ao meio ambiente, lei complementar nº.140/2011, de modo que em relação às demais matérias nunca foi elaborada, o que não significa que o modelo de cooperação não foi implantado, mas evidencia que se encontra distante da realização da forma prospectada pelo constituinte originário (BERCOVICI, 2002, p.21).

Em virtude da ausência de regulamentação normativa se tornou difusa a percepção de que a despeito das características formais do Estado Federal, o federalismo brasileiro que deveria ser descentralizado não o é, haja vista que a descentralização se perfaz superada pelo excesso de poderes e de competências concentrados na União em vistas da ausência de norma

regulamentadora. Assim, o federalismo cooperativo tem se transmutado em um federalismo meramente nominal e aparente, no qual subsistem receitas, mas não subsistem encargos compartilhados entre os entes federados (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.863).

Ora, a União concentra um extenso número de competências tributárias, administrativas e legislativas, ou seja, não só tem em seu poderio o maior número de possibilidades para angariar receitas, como também tem um número mais extenso de direitos fundamentais a serem por ela promovidos, em verdade é forçoso notar que a União, no fim das contas, possui sob sua incumbência, em alguma medida, todas as matérias, visto que tem competências legislativas privativas e concorrentes, competências administrativas exclusivas e comuns e no âmbito tributário não só tem um elevado número de competências próprias para instituir tributos, como ainda reparte boa parte das suas receitas/recursos com os demais entes da federação.

Outrossim é justamente a técnica de repartição de competências a fonte da tendência centralizadora, pois desde que o federalismo se instalou na *terra brasilis* houve poucas inovações no que tange, mantendo-se o ordenamento pátrio inteiramente vinculado ao sistema norte-americano, segundo o qual a União possui poderes enumerados e os Estados-membros poderes reservados, o que inevitavelmente impõe sobre os ombros da União um número maior de competências sob sua responsabilidade (FERNANDES, 2016, p.821).

De forma que, cada vez mais se percebe um descaminho da cooperação no sentido de uma centralização e competição, o que se evidencia de maneira patente no federalismo fiscal brasileiro, tendo em vista que neste o excesso de competências administrativas e tributárias, assim como a repartição tributária para o financiamento das políticas públicas tendem a se concentrar na União por força da origem centrífuga do federalismo brasileiro e, por conseguinte, do número elevado de atribuições a ela destinadas pela Carta Magna (HORTA, 1985, p.50).

2.3 Federalismo fiscal no Brasil e a satisfação de direitos fundamentais

O federalismo fiscal é uma das facetas do federalismo, sendo portanto, expressão do federalismo político consistente na criação das mais diversas instâncias de poder com o intento de alcançar o bem comum, assim deve estar em consonância com a adequada distribuição dos recursos nacionais, seja pelo exercício do poder de tributar das unidades federadas, seja pela redistribuição vertical da arrecadação (DOMINGUES, 2017, p.138). Consiste na forma como uma federação organiza a União, Estados, Distrito Federal e

Municípios para dar azo à arrecadação de recursos financeiros e, por conseguinte, implementação de políticas públicas e ainda à melhor distribuição de renda e crescimento econômico, ensejando a distribuição de competências constitucionais fiscais, de maneira que cada ente federado passa a arcar com suas próprias despesas (GADELHA, 2017, p.15).

Nessa seara, o federalismo fiscal se presta a determinar qual ente da federação deve arcar com cada um dos tributos brasileiros e, por conseguinte, quem deve ofertar cada um dos serviços públicos, de modo a orientar o financiamento da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a fim de maximizar a eficiência da arrecadação de recursos e melhor ofertar bens e serviços públicos no âmbito de suas competências (PAIVA; QUAGLIO; FONSECA, 2018, p.176).

Do exposto se depreende que o federalismo fiscal é o responsável por definir quais tributos cada um dos entes federados irá arrecadar e a partir disso definir quais serviços públicos são de competência de cada ou em que grau cada um irá promovê-los. Ora, a arrecadação tributária está intimamente relacionada com o grau de promoção e satisfação de direitos por cada um dos entes, pois é o montante financeiro percebido por eles que definirá, de certo modo, o maior ou menor número de competências administrativas que lhes são atribuídas, pois quanto mais direitos sob a sua competência, maior a necessidade de recursos.

Nesse sentido, como já dito, o federalismo brasileiro, ao menos em teoria, surge por descentralização e, em um plano ideal, a descentralização fiscal consubstanciaria entes federados autônomos aptos a exercer a tomada de decisões fiscais independentes, uma vez que possuíram capacidade tributária própria e, por conseguinte, responsabilidade no que concerne aos gastos, de forma que os governos subnacionais se auto sustentariam e dependeriam apenas de suas próprias receitas para financiar suas despesas, possuindo maior responsabilidade fiscal e menores déficits do que aqueles que dependem de transferências de recursos (GADELHA, 2017, p.16).

Essa seria a virtude do federalismo fiscal, uma vez que a autonomia dos entes federados, para tomar decisões próprias em consonância com suas receitas e seus fatos, estabelece como benefício econômico da descentralização a existência de uma concorrência saudável e natural entre os Estados, Municípios e o Distrito Federal, pois sob essa perspectiva a competição se fundaria no incentivo, na autonomia das decisões, nos investimentos públicos e privados, isto é, a existência de concorrência no setor público ensejaria uma reserva mais equitativa e eficiente (CUNHA, 2006, p.145).

Isso se perfaz porque, do ponto de vista econômico, no federalismo fiscal quanto mais próxima a entidade subnacional se encontra dos beneficiários de bens e serviços públicos,

maior é a eficiência no que diz respeito à aplicação dos recursos públicos, de forma que serviços públicos centralizados são, portanto, mais predispostos à ineficiência, como se vislumbra no Brasil atualmente (CUNHA, 2006, p.155). É que com o transcurso do tempo, o federalismo fiscal brasileiro se consubstanciou em uma espécie de movimento pendular no que tange à centralização e à descentralização, tendo em vista que saiu de um federalismo marcadamente descentralizado – nos primeiros anos da República – para uma centralização exacerbada, sobretudo no período ditatorial, tornando a se identificar com a descentralização apenas com a Carta Magna de 1988 (FERNANDES, 2016, p.822).

Ocorre que apesar disso, tem se verificado que hodiernamente os entes federados têm se comportado no sentido de uma forte centralização de receitas, a fim de atender às políticas públicas e satisfazer as necessidades coletivas, evidenciando que a descentralização fiscal de fato nunca ocorrera, o que de algum modo é legitimado pela Constituição da República Federativa do Brasil (PAIVA; QUAGLIO; FONSECA, 2018, p.179). A Constituição Federal, não obstante a outorga de competência tributária privativa para cada uma das entidades políticas, prevê ainda instrumentos de participação de um ente federado no produto de arrecadação de impostos de outro ente federado, conforme dispõe os artigos 157 a 160 da CF/88, cujo objetivo, a princípio, é viabilizar recursos financeiros suficientes e adequados aos Estados-membros e Municípios para que possam executar as suas atribuições constitucionais (HARADA, 2018, p.87).

Dessa forma, malgrado os benefícios do federalismo fiscal outrora elencados, um dos problemas que o permeia é justamente a redução do potencial de equalização, visto que quanto maior os poderes de taxação, para contrair empréstimo e a responsabilidade pela despesa, os entes que possuem renda mais alta se destacam em detrimento de outros, basta pensar na União de um lado e nos Municípios de outro. Assim, o desequilíbrio entre as regiões mais ricas e mais pobres podem se acentuar em virtude de uma descentralização com intensa autonomia fiscal, a não ser que exista um mecanismo de transferência muito bem moldado (CUNHA, 2006, p.95-96).

À vista do exposto, tanto a legislação constitucional e infraconstitucional preveem a possibilidade de transferências ou receitas transferidas que se perfaz na transferência de recursos entre os entes da Federação e podem ser obrigatórias e discricionárias. Nas primeiras, as regras que as regulam também impõe que elas sejam efetuadas; as segundas, por sua vez, foram criadas com o fito de descentralizar as ações públicas tendo em vista a diversidade das demandas nacionais, de sorte que são realizadas com base em objetivos claros e mediante instrumentos jurídicos (BRASIL, 2016a).

As obrigatórias se dividem em legais e constitucionais, sendo as primeiras oriundas de leis infraconstitucionais e podem envolver tanto os entes federados, quanto organizações da sociedade civil; já as segundas decorrem do próprio texto constitucional e ocorrem apenas entre as unidades federativas, conforme o art. 159 da CF/88 (PISCITELLI, 2018, p.96). Exemplo de transferência constitucional obrigatória é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que é a junção de recursos dos três níveis da federação para financiamento da educação básica que a princípio tinha vigência temporária (2014 a 2024), mas em 2020 adquiriu natureza permanente por força da promulgação em 26/08 da Emenda Constitucional nº.108/2020.

As discricionárias, por sua vez, podem ser delegadas, quando se transfere a execução de obras de responsabilidade exclusiva da União aos demais entes; específicas, na qual não há necessidade de cumprimento de requisitos fiscais para receber benefícios; e voluntárias, que consistem na mera liberalidade do ente maior sob o fundamento de auxílio, estando definidas no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Exemplo prático de transferências voluntárias são os convênios firmados entre as unidades federativas para promoção do ensino e alguns programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (PISCITELLI, 2018, p.96).

Em um primeiro momento, é possível que a existência de instrumentos de participação no produto de arrecadação de imposto alheio pareça beneficiar as entidades políticas que deles participam, haja vista que de algum modo os exime dos custos de implantação, de fiscalização e de arrecadação, além de representar “mais dinheiro” aos cofres daqueles entes para a promoção de políticas públicas. Contudo, tanto as transferências obrigatórias, quanto as transferências voluntárias que eventualmente são realizadas pela União aos Estados e Municípios restringem as autonomias dos entes subnacionais, porquanto inúmeros entraves burocráticos, até mesmo de natureza política, se sobressaltam, dificultando o recebimento oportuno dessas transferências, além das limitações e condicionamentos previstos na própria Carta Magna e na legislação infraconstitucional (HARADA, 2018, p.88-89).

Dentre as limitações a que mais prepondera é a limitação de receita oriunda das desigualdades regionais históricas, apesar de a Constituição de 1988, em seu artigo 23, ter consagrado o mecanismo da cooperação entre os entes federado e este ser o meio para o atingimento de condições mínimas para uma existência digna, isto é, para o mínimo existencial, respondendo às necessidades de um Estado Democrático de Direito que se ergue sob o manto da dignidade da pessoa humana nos termos do art.1º, III, da CF/88 e que impõe a cooperação e

o equilíbrio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, é indiscutível a concentração de receitas e, por conseguinte, responsabilidades sobre o poder federal (SARLET; MARINONI; MITIDERO, 2017, p.861).

A União, dentre os demais entes Federados, é a que mais arrecada tributos, sendo portanto, a que mais possui recursos para o atingimento de finalidades públicas em comparação aos Estado, Municípios e Distrito Federal, pois por força do art. 149 da CF/88, aquela tratou de elevar sua receita tributária através de contribuições sociais que não são partilhadas com os demais entes da federação, ampliando de maneira excessiva a sua competência tributária, além de centralizar a arrecadação de uma série de impostos, como Imposto sobre Exportação, sobre Importação, Produtos Industrializados, Imposto sobre Território Rural, ICMS etc. (SABBAG, 2019).

Assim, em face do princípio federativo, é inegável o gigantismo do poder central, posto que a União não só concentra em si os principais impostos, como tradicionalmente é titular exclusiva da competência residual nessa matéria, isto é, somente a União tem poder para criar impostos não previstos na Carta Magna, desde que não possuam o mesmo fato gerador e base de cálculo dos já preexistentes (SABBAG, 2019, p.459). Nesta senda, quando se verifica a repartição de receitas subsistentes na Carta Magna, é notório que a União é o ente que mais arrecada recursos financeiros, mas isso não se dá de maneira imoderada, mas em razão do fato de que o referido ente possui um extenso número de direitos fundamentais sociais sob sua responsabilidade, tendo em vista que acumula tanto competências exclusivas, quanto comuns com os demais entes federados no que tange.

Outrossim, da análise do art.21, da CF/88, que estabelece as competências administrativas exclusivas da União, isto é, aquelas relacionadas a atos de gestão e que são indelegáveis, se percebe um amplo número de direitos sociais e, portanto, fundamentais que estão sob sua responsabilidade e são indelegáveis, como os serviços de transporte rodoviários interestadual e internacional de passageiros; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive, habitação, saneamento básico, transportes urbanos e organizar, manter e executar a inspeção do trabalho (BRASIL, 1988).

Já no art.23, da CF/88, que estabelece as competências administrativas comuns, se verifica a responsabilidade de todos os entes para promover e satisfazer direitos fundamentais como a saúde, assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar florestas, fauna e flora; promover programas de construção de moradias e a melhoria

de condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas da pobreza e fatores de marginalização; implantar política de educação para a segurança do trânsito; proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural; os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos e impedir a destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (BRASIL, 1988).

Nota-se que a União, os Estados, Municípios e Distrito Federal estão comprometidos com a satisfação de extenso número de direitos fundamentais sociais, direitos estes que por sua própria natureza programática demandam gastos públicos, visto que dependem de ações legislativas e administrativas a serem delineadas pelo poder público para que sejam plenamente satisfeitos (FERNANDES, 2016, p.676). Ou seja, para que as unidades federativas consigam satisfazer os direitos fundamentais sociais a elas atribuídos pela Constituição Federal há necessidade de angariamento de recursos financeiros, sem os quais os direitos ali elencados se transmudam em promessas constitucionais vazias, de modo que o problema envolto ao federalismo fiscal não se encontra apenas no fato de a União possuir uma grande quantidade (numericamente) de competências, sejam elas tributárias ou administrativas, mas no fato de que direitos sociais, cuja competência é comum às entidades da federação, são demasiadamente custos.

Diante disso, a despeito da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal possuírem competências para promovê-los, é inegável que os Estados, Distrito Federal e Municípios arrecadam menos recursos que a União, já que esta concentra o maior número de competências constitucionais administrativas e legislativas e, por conseguinte, competências tributárias, de sorte que surge a necessidade por parte daqueles de solicitar recursos do Governo Federal para atender às necessidades públicas nos limites da sua composição geográfica.

Tal cenário, faz com que a União protagonize, portanto, a competição intragovernamental vertical, em que na medida em que aumenta os seus recursos, impacta a receita dos demais entes, sobretudo, dos Estados e distorce a descentralização de receitas, nos termos estabelecidos pela Constituição Federal, fazendo com que os outros entes federados passem a depender sobremaneira dos recursos dela para o financiamento de suas políticas públicas (DOMINGUES, 2017, p.140).

O que se vislumbra no cenário do federalismo fiscal atual é que há um intenso processo de centralização, em que mesmo os Estados que têm condições de possuírem receitas próprias têm se tornado dependes de transferências da União que, de outra banda, tem visado angariar mais recursos, recursos esses que, frisa-se, não são ilimitados.

Gilberto Bercovici (2002, p.22-23) explicita que no Brasil as desigualdades regionais nunca foram tratadas com prioridade principal e que a ausência de uma verdadeira preocupação no que se refere implica nos efeitos da descentralização almejada com o pacto federativo, pois estes se tornam limitados. Nesse cenário, a União se torna fulcral, pois em razão das disparidades regionais e da forma que se desenha o federalismo fiscal, os Estados, Distrito Federal e Municípios não conseguem dar conta dos planejamento e decisões que necessitam de visões supra regionais e tão pouco têm como obter de forma isolada e, portanto, sem qualquer colaboração, recursos vultuosos.

Diante disso, o autor aduz que os limites da descentralização estabelecida pelo constituinte originário deveriam ter sido estabelecidos a partir das desigualdades regionais, cuja importância ao ser negligenciada na prática fez com que o Governo Federal personificasse um papel subsidiário que enseja a fragilização da promoção das políticas públicas, na medida em que praticamente todas as receitas se concentram sobre ele, consubstanciando no Brasil um processo desordenado de descentralização (BERCOVICI, 2002, p.24). De tal modo que, hodiernamente, a federação, em verdade, ao contrário do prospectado pelo art.23 da CF/88, é um campo de batalha, no qual Estados, Municípios e Distrito Federal dependem sobremaneira dos recursos transferidos pela União e protagonizam constante disputa por recursos para satisfazer os direitos fundamentais sob sua competência, sobretudo, aqueles de cunho social (CUNHA, 2006, p.132).

O que se quer dizer com isso, portanto, é que o federalismo cooperativo tem se transformado em um federalismo competitivo e centralizado na União, de sorte que não serve nem mesmo a uma concorrência saudável apta a contribuir para a composição de uma eficiência determinada pela descentralização, conforme pretendia o constituinte originário, caminhando em verdade no sentido de uma competição nociva à garantia do mínimo existencial em direitos fundamentais, dada a limitação de recursos.

Dessa maneira, a chamada “guerra fiscal” entre os entes federados, em prol de recursos, tem culminado em níveis de taxaçoão que se mostram insuficientes para o atingimento das necessidades públicas de maneira satisfatória, de modo que se está diante de um federalismo pautado na desigualdade, consubstanciado na ausência de planejamento, coordenação e cooperação entre os Estados, Municípios, Distrito Federal e a União, o que revela o problema que o permeia e que se traduz na própria inefetividade da constituição e do federalismo cooperativo nela estabelecido (BERCOVICI; SIQUEIRA NETO, 2009, p.28).

Nesse sentido, a competição fiscal danosa, presente no federalismo atual, é circunstância que está intimamente relacionada com a ausência de regulação institucional, razão

pela qual qualquer modificação no que se refere ao federalismo brasileiro não pode se dar apartada da atribuição de mais solidez às instituições sobre a quais se fundamenta. A mera importação de instrumentos de coordenação, formas de colaboração e de atribuição de competências tributárias não resolverá o cerne da questão atinente ao federalismo fiscal brasileiro, uma vez que a maior problemática em torno da descentralização e a coordenação e supervisão desta, é a necessidade da existência de uma instituição sólida que tenha habilidade para materializar essas funções (CUNHA, 2006, p.146-147).

Ou seja, não basta estabelecer, seja normativamente, seja administrativamente, meios de colaboração e coordenação entre os entes federados, sem que haja uma instituição robusta apta a conduzir e supervisionar esse processo de descentralização político-administrativa, que além de estabelecer receitas para os entes subnacionais, também determine encargos a eles mediante uma política nacional afinada com a cooperação.

Para que a descentralização de políticas sociais se dê de forma ordenada é indispensável a cooperação de todas as esferas governamentais, de sorte que o êxito da descentralização está intimamente relacionado com o enrobustecimento da própria capacidade administrativa e institucional da União, que é a entidade responsável por coordenar e implementar as políticas descentralizadas pelos demais entes, pois a transferência das políticas sociais não se perfaz em um evento espontâneo, sendo necessária políticas nacionais deliberadas que os motivem a assumir a política objeto de descentralização. Caso contrário, as soluções apresentadas por problemas oriundos do federalismo fiscal, como, por exemplo, ausência de recursos para os entes federativos promoverem o mínimo existencial em educação, tenderão a ensejar alterações que caminham no sentido de centralização de poderes que confundem a forma federativa do Estado brasileiro com a forma unitária (BERCOVICI, 2002, p.2).

Assim, por todo o exposto, o fato de o federalismo fiscal brasileiro ser muito mais de centralização e competição do que propriamente cooperação e descentralização, inegavelmente tem impactado no angariamento de recursos financeiros por partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios, para que possam lograr a satisfação do mínimo existencial no que se refere aos direitos sociais como a educação. Na medida em que estes arrecadam pouco, por força das desigualdades regionais, a competição entre os entes impede maiores repasses por parte da União e, no fim das contas, os recursos se mostram insuficiente ao atingimento das políticas públicas (MARQUES JUNIOR; OLIVEIRA; LAGEMANN, 2013, p.31)

3 PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DO MÍNIMO EXISTENCIAL EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO

A ideia de um direito a condições materiais mínimas de existência tem sua égide no constitucionalismo alemão, precisamente a partir das digressões de Otto Bachof, após a segunda Guerra Mundial. Todavia, no direito brasileiro, a tese segundo a qual o direito ao mínimo existencial compõe os direitos fundamentais é relativamente recente, pois somente em 2004 o Superior Tribunal Federal (STF) o consagrou, embora o direito a uma existência digna tenha há muito sido estabelecida no texto constitucional (SARMENTO, 2016, p.193).

Diante disso, a correlação subsistente entre mínimo existencial e direitos sociais na atualidade se mostra indiscutível, na medida em que as dimensões que materializam o mínimo existencial guardam relação com o núcleo essencial dos direitos sociais, muito embora tanto a natureza, quanto o nível relacional entre ambos sejam ainda hoje objeto de discussão doutrinária e jurisprudencial (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.627).

Nesta senda, subsistem duas acepções concernentes à teoria do mínimo existencial. A primeira orienta a compreensão de um mínimo existencial vital e a segunda a de um mínimo existencial sociocultural, assim enquanto esta última insere nesse contexto uma série de outras prestações que garantam o mínimo para uma existência com dignidade, aquela limita a garantia à sobrevivência física (CORDEIRO, 2012, p.92).

Em que pese a essencialidade da garantia ao direito ao mínimo existencial, a subjetividade inerente ao seu conteúdo referente a cada um dos direitos fundamentais, de certo modo legitima a ausência de prestações positivas que promovam e protejam o mínimo existencial em determinadas matérias como, a exemplo, a educação, razão pela qual o presente capítulo se debruça sobre a compreensão do mínimo existencial em matéria de educação para que ao final seja possível avaliar a satisfação deste direito fundamental no estado do Maranhão, segundo as nuances do federalismo fiscal.

Diante disso, o referido capítulo se estruturou em três subseções, além desta introdução. Na primeira delas, o trabalho dedicou-se a explicitar a égide da teoria do mínimo existencial, pontuando o contexto histórico no qual surgiu e como foi recepcionada no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, explana acerca das teorias do mínimo existencial, tanto a do mínimo existencial vital, quanto a do mínimo existencial sociocultural, finalizando o tópico com digressão crítica a respeito da satisfação desse direito no Brasil.

Na segunda subseção fora apresentado o âmbito de proteção do direito à educação, ou seja, as condutas protegidas pelo direito à educação como a progressiva universalização do

ensino médio, o direito à liberdade de ensinar, entre outras. Já na terceira subseção, cuidou-se de definir o que é mínimo existencial em matéria de educação sob a perspectiva do presente trabalho, sem prejuízo de outros bens jurídicos protegidos pelo referido direito, filtrando quais condutas mínimas em matéria de educação devem sempre ser objeto de proteção e promoção pelo Estado.

Nesse diapasão, o presente capítulo pretende inserir o leitor na temática do mínimo existencial e fazê-lo conhecer as diferentes teorias que circundam a matéria e, sobretudo, imprimir a compreensão do mínimo existencial em matéria de educação para que seja possível aferir a responsabilidade, capítulo seguinte, no que tange à proteção e promoção do mínimo existencial em matéria de educação no estado do Maranhão.

3.1 Definições e teorias acerca do mínimo existencial

A percepção de que existe um mínimo existencial enquanto direito fundamental teve sua égide na Alemanha no pós-guerra, em meados dos anos 50, através de Otto Bachof, sendo legitimada pelo Tribunal Administrativo Federal alemão em 1954 e reiterado em decisão do Tribunal Constitucional germânico em 1975, mediante a qual a Alemanha reconheceu em favor dos indivíduos economicamente hipossuficientes um direito subjetivo à ajuda material por parte do Estado (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.625). Diante disso, a Alemanha consolidou a compreensão de que o direito ao mínimo existencial é um direito fundamental, um direito subjetivo a prestações, estando ainda fundado no princípio da dignidade da pessoa humana, no direito à vida, à integridade física e no princípio da igualdade, bem como à percepção, em segundo plano, do dever do Estado no sentido de privilegiar a autorresponsabilidade dos indivíduos (SARMENTO, 2016, p.195).

A construção alemã se espalhou pela Europa Ocidental e chegou à América do Sul, instigando a doutrina e a jurisprudência. Nesse contexto, no Brasil a opção do constituinte não foi pela positivação expressa do direito ao mínimo existencial, de modo que sua presença se perfaz pela inserção, no preâmbulo da Constituição, do dever do Estado democrático de garantir, enquanto valor supremo, o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, nesse ponto semelhante ao que ocorreu na Alemanha (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.627).

Não obstante também pela introdução do art. 1º, III, da CF/88, que anuncia a dignidade da pessoa humana, do *caput* do art. 170 que define como diretriz da ordem econômica proporcionar a existência digna e a erradicação da pobreza, que nos termos do art.3º, III da

CF/88 se consolida enquanto objetivo fundamental da República, pela inclusão de extenso rol de direitos sociais e a previsão de imunidades tributárias, assim como o reconhecimento pela melhor doutrina de que o mínimo existencial está intimamente relacionado com a proteção à vida (CORDEIRO, 2012, p.98).

É mister ressaltar, portanto, que no Brasil a compreensão do mínimo existencial enquanto direito fundamental não se esgota apenas na positivação de direitos sociais na Constituição Federal, mas também do seu reconhecimento tanto pela literatura jurídica nacional, como pela jurisprudência, embora a condecoração por esta última somente tenha se realizado em meados de 2004 em decisão prolatada pelo STF, na qual foi reconhecido o direito ao mínimo existencial como direito fundamental imbricado ao direito à vida com dignidade, à liberdade e à segurança (SARMENTO, 2016, p.193).

Desde então, o Supremo Tribunal Federal tem, em reiteradas decisões, reconhecido a proteção ao mínimo existencial e sua inafastabilidade, como o fez em 2005 quando prolatou acórdão no qual reconheceu como dever do estado a promoção de vagas em creches e em pré-escola destinadas a crianças de até 06 (seis) anos de idade, por considerar se tratar de direito ao mínimo existencial em matéria de educação, de modo que a proteção do direito de acesso às vagas não poderia ser inobservado, sob pena de omissão inconstitucional (BRASIL, 2005).

Ainda em 2011, a Corte Constitucional prolatou decisão reconhecendo que, em que pese a destinação de recursos públicos não raro gere conflitos relacionados à execução de políticas públicas previstas na Constituição e à implementação dos direitos sociais, dada a sua inerente escassez, é preciso que as escolhas do poder público na promoção de direitos tenham em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial que se perfaz no conjunto de prerrogativas, cuja concretização é apta a garantir condições adequadas de existência digna (BRASIL, 2011a).

De outro lado, em 2014, o Supremo Tribunal Federal entendeu ser legítima a atuação do poder judiciário na implementação de políticas públicas, que ainda que competissem tipicamente aos poderes executivo e legislativo, tal fato não poderia afastar a atuação do judiciário diante de uma omissão inconstitucional dos demais poderes constituídos, haja vista a necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais, entre os quais, se vislumbra a proteção ao mínimo existencial (BRASIL, 2014b).

Esse posicionamento da Corte Constitucional em reiteradamente reconhecer o mínimo existencial só reforça que este se constitui em um verdadeiro direito fundamental implícito fundado no art.5º, §2º, da Constituição Federal, que estabelece a chamada cláusula de abertura, através da qual subiste o posicionamento de que os direitos fundamentais não se

esgotam aqueles previstos expressamente no texto constitucional, podendo ser implícitos, como é o direito ao mínimo existencial que inclusive é entendido por alguns autores como direito de proteção pré-constitucional, ancorado na ética e fundamentado no princípio da dignidade da pessoa humana (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.629)

Nesse diapasão, portanto, subsiste no ordenamento jurídico brasileiro um direito a condições mínimas de existência humana digna, no qual o Estado não pode interferir e que demanda condutas comissivas por este a fim de satisfazê-las, de modo que não resguardar o mínimo necessário à existência significa ceifar a probabilidade de sobrevivência do homem e exaurir as condições iniciais da liberdade, de maneira que as disposições para o exercício das liberdades consubstanciam o direito ao mínimo existencial (SARMENTO, 2016, p.196).

A percepção segundo a qual exaure condições iniciais de liberdade se dá pelo motivo de a inobservância de condições materiais básicas esvaziarem inteiramente a liberdade, visto que obstam e inviabilizam seu efetivo exercício no mundo real, haja vista que sem condições mínimas não é possível habilitar os indivíduos ao exercício de suas liberdades. Assim, de igual modo, a questão acerca da felicidade do homem é fundamento do mínimo existencial, na medida em que, a partir do liberalismo, garantir a maior felicidade possível ao necessitado, mediante a razão e o direito, se tornou dever do Estado (TORRES, 1989, p.30).

Basta pensar, por exemplo, que um analfabeto sem condições materiais básicas se deparará com dificuldades insuperáveis para se expressar e ter acesso à informação ou que um indivíduo doente ou faminto será obstado de realizar suas escolhas existenciais mais significativas, em razão da sua condição que exaurirá suas forças e energias, de forma que a liberdade e a felicidade para pessoas reais, indiscutivelmente, pressupõe a garantia do mínimo existencial, sendo aquelas fundamento deste, ou seja, o mínimo existencial se inseriria entre os direitos de liberdade (TORRES, 1989, p.31).

Nesse sentido, o mínimo existencial além de ser um direito pré-constitucional é ainda um direito público subjetivo, uma vez que não é outorgado pelo ordenamento jurídico, embora o condicione; possui efeito *erga omnes*, ou seja, se aplica à toda coletividade; não se esgota no art.5º da CF/88, na medida em que abrange qualquer direito sopesado em sua condição essencial e inalienável; é dotado de historicidade, pois se amolda ao contexto social no qual se insere, já que as necessidades mudam conforme a realidade fática e indefinível, visto que não está expressamente positivado, sendo vislumbrado apenas sob a forma de cláusulas gerais e indeterminadas (SARMENTO, 2016, p.198).

Nesse seguimento, o direito ao mínimo existencial teria um duplo *status*, quais sejam positivo e negativo, tendo em vista que na mesma medida em que pressupõe uma omissão

do Estado, de maneira que este não pode intervir naquele, demanda uma ação do Estado, isto é, há necessidade de que este realize prestações que assegurem o mínimo existencial (FERNANDES, 2016, p.668).

Superadas as questões acerca da origem do direito ao mínimo existencial, sua localização histórica, seus fundamentos e características enquanto direito fundamental, questiona-se: mas, afinal, no que consiste *per si* o mínimo existencial? Acerca da compreensão do que seja o mínimo existencial subsistem duas teorias, quais sejam a do mínimo existencial em sentido estrito ou fisiológico e a do mínimo existencial em sentido amplo ou sociocultural (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.626).

O mínimo existencial em sentido estrito se substancializa no mínimo de sobrevivência, ou melhor, na garantia da mera sobrevivência física sem necessariamente envolver as condições para uma vida com certa qualidade; por outro lado, o mínimo existencial sociocultural não se restringe à mera existência física, em verdade engloba o asseguramento do mínimo de integração social, acesso a bens culturais, assim como de participação na vida política (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.626).

Nesse ponto, há que se falar que a própria noção de democracia só exerce seu papel adequadamente quando é assegurado aos cidadãos condições materiais básicas de vida, na medida em que é notório que o indivíduo hipossuficiente, tanto do ponto de vista econômico, quanto do ponto de vista escolar, em razão de suas condições, tem comprometida a capacidade de se informar acerca dos assuntos políticos, assim como de participar em igualdade de condições nas deliberações sociais (SARMENTO, 2016, p.203). Nesta senda, os contornos do mínimo existencial devem guardar sintonia com a acepção de dignidade da pessoa humana, de forma que as prestações que circundam o mínimo existencial precisam resguardar também as condições materiais para que o cidadão possua não só uma vida saudável fisicamente, mas para que também participe e seja corresponsável na orientação da sua própria existência, bem como da vida em coletividade (CORDEIRO, 2012, p.99).

À vista do exposto, para que o mínimo existencial subsista é essencial que se garanta as exigências do princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que somente a partir disso as condições materiais cruciais para que os cidadãos compreendam e estejam habilitados para exercer amplamente os direitos e liberdades fundamentais estarão salvaguardadas (CORDEIRO, 2012, p.100). Ou seja, existe um polo de condições materiais ínsitas à ideia de dignidade que são tão fundamentais ao ponto da sua presença se colocar inequivocamente como regra, de tal modo que se essas condições básicas não subsistem não é

possível sequer fazer uso da ponderação enunciada por Robert Alexy, na medida em que em casos tais a dignidade restará sido violada.

Não obstante esse núcleo essencial, a dignidade da pessoa humana continua sendo um princípio para outros fins, isso porque em um Estado democrático e pluralista é pertinente que seja assim, na medida em que a compreensão de dignidade é polissêmica se amoldando à vontade popular de cada momento histórico. Contudo, nenhuma das concepções de dignidade pode estar desvinculada das condições mínimas de existência que se personificam resumidamente no mínimo existencial (BARCELLOS, 2011, p.129).

Diante disso, o mínimo existencial, ou melhor dizendo, as condições materiais inerentes à dignidade da pessoa humana constituem prioridade do Estado brasileiro, de modo a subsistir harmoniosamente com a reserva do possível, porquanto ao se elencar os elementos fundamentais da dignidade se estabelecem, por conseguinte, os principais destinatários dos gastos públicos, de forma que somente após o resguardo do mínimo existencial é possível maiores digressões acerca dos recursos remanescentes (BARCELLOS, 2011, p.131).

É sobremodo assinalar que o objeto primário da Constituição Federal hodierna é a garantia do bem-estar do cidadão, cujo ponto nodal está em promover condições para uma existência com dignidade. Por outro lado, é preciso que se distinga o mínimo existencial do núcleo essencial dos direitos sociais, pois embora o mínimo existencial possua relação intrínseca com o núcleo essencial, seus conteúdos não se confundem. Normalmente a confusão entre núcleo essencial e mínimo existencial ocorre porque majoritariamente o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, sobretudo, os prestacionais, compõe também o conteúdo do mínimo existencial, haja vista que o mínimo existencial, a saber, engloba justamente as atividades orientadas a assegurar as condições imprescindíveis para uma existência com dignidade (CORDEIRO, 2012, p.101).

Ocorre que, de um lado o núcleo essencial dos direitos fundamentais é unidade autônoma preestabelecida em abstrato, enquanto o mínimo existencial constitui condições materiais previamente determinadas e incondicionadas e não obstante a compressão da essencialidade do mínimo existencial, seja para garantia da mera sobrevivência física, seja para uma existência com dignidade, é imperioso destacar que o seu conteúdo tem sido posto às margens (CORDEIRO, 2012, p.102).

É que em que pese seu reconhecimento normativo, doutrinário e jurisprudencial, o que se denota é que o mínimo existencial não é de fato garantido a setores significativos da população brasileira, porquanto os cidadãos não tem acesso efetivo a bens e serviços essenciais a uma vida com dignidade, de sorte que na realidade o que se denota é a existência de milhares

de indivíduos que vivem às margens da justiça social, expostos à insegurança alimentar, desassistidos no que tange à moradia adequada, à saúde e educação mínima de qualidade (SARMENTO, 2016, p.207).

Sob essa perspectiva, embora não parem dúvidas sobre a existência no ordenamento jurídico pátrio de um direito ao mínimo existencial é patente que a Carta Magna no que tange, possui efetividade aquém das prospectadas, havendo assim uma linha abissal entre as promessas constitucionais que parecem se importar com o direito de existir dignamente e o contexto fático de diversos nichos populacionais que sobrevivem em condições indignas (SARMENTO, 2016, p.208). Muito disso subsiste porque a tríade norma, jurisprudência e doutrina, não cuidou de determinar expressamente no que consiste o mínimo existencial inerente a cada um dos direitos fundamentais, dada a carga subjetiva que circunda a temática, o que, por conseguinte, inviabiliza a satisfação do mínimo existencial no que tange aos direitos fundamentais, pois, afinal de contas no que consiste?

De modo que, seria muito mais palpável e crível garantir a promoção e proteção do mínimo quando havendo, portanto, um parâmetro concreto daquilo que o constitui, razão pela qual o presente trabalho se propõe a explanar no que consiste o mínimo existencial em matéria de educação, ainda que não o faça de maneira exaustiva, no tópico subsequente a fim de ao final do trabalho anunciar se o estado do Maranhão atende ou não a essa teoria no que se refere à educação pública do ente estadual.

3.2 O regime jurídico e o âmbito de proteção do direito à educação

Os direitos fundamentais sociais se consubstanciam em direitos que o cidadão possui em face do Estado, de forma que estão intimamente relacionados com direitos a prestação em sentido estrito, visto que pressupõem uma ação positiva ou um “fazer” por parte daquele, ensejando em regra uma relação vertical entre o titular do direito e o Estado, já que este é o detentor dos recursos financeiros para a sua promoção, assim como é o responsável pela oferta destes direitos à sociedade e deve estar afinado ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, o que legitima não raras vezes a restrição da autonomia da vontade do particular em favor da coletividade (ALEXY, 2015, p.442).

Nesse diapasão, embora o catálogo de direitos sociais seja preenchido por inúmeros direitos de toda importância e não subsista hierarquia entre direitos fundamentais, o direito à educação ocupa papel prevalente na concretização dos valores protegidos pela Constituição Federal, sobretudo, no que concerne à construção de um referencial mínimo de dignidade para

os cidadãos, possuindo, nesse interim, um regime jurídico complexo (MENDES; BRANCO, 2018, p.706).

Dessa maneira, o direito à educação possui, via de regra, um regime de prestações estatais, tal qual os demais direitos sociais, em razão do qual depende de atuação política seja do poder legislativo, seja do poder executivo na realização das condições que lhe garantam efetividade, de modo que enquanto não editada a norma ou não realizadas as ações que transmudarão o direito do papel para o caso concreto, este não produz efeitos jurídicos plenos (SARLET; MARINONI, MITIDIERO; 2017, p.648).

À vista disso, a Carta Magna de 1988, inclusive, criou mecanismo para dar efetividade não só a esse, mas também a outros direitos fundamentais quando pendentes de regulamentação, qual seja o mandado de injunção, que é o remédio constitucional que objetiva suprir eventual omissão no que tange a esses direitos e no processo objetivo a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão respaldada no art. 102 da, CF/88, cuja finalidade é salvaguardar a supremacia do texto constitucional (BULOS, 2015, p.811).

Especificamente para a educação optou ainda por determinar como preferencialmente cada unidade federativa operará no âmbito da educação, fixando que os Municípios cuidarão de forma prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, que os Estados e o Distrito Federal se voltarão para o ensino fundamental e médio e que a União coordenará o ensino federal e dos territórios, será responsável pelo financiamento da educação pública federal e assumirá no que tange à educação o papel redistributivo e supletivo com o fito de viabilizar que todos os cidadãos possuam iguais oportunidades educacionais e padrões mínimos de qualidade no ensino através da concessão de auxílio técnico e financeiro em favor dos demais entes, conforme o art.211, parágrafos 1º, 2º e 3º da CF/88 (MENDES; BRANCO, 2018, p.707).

Assim como impôs no que se refere ao financiamento da educação a aplicação de percentuais mínimos obrigatórios da receita dos entes federados na promoção do referido direito, de modo que a União não pode destinar menos que 18% (dezoito por cento) e os Estados, Municípios e o Distrito Federal não menos que 25% (vinte e cinco por cento) anualmente de suas receitas oriundas de impostos na manutenção e desenvolvimento da educação, além de prever, como dito no capítulo anterior, transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias do poder nacional aos poderes subnacionais, a fim de suprir as desigualdades regionais e garantir a efetividade e eficácia do direito (MENDES; BRANCO, 2018, p.707).

De outro lado, ainda que o direito à educação tenha a natureza jurídica de direito subjetivo, como os demais direitos sociais, é também direito de todos os indivíduos determinados ou determináveis, de modo que até mesmo o Estado em alguma medida se revela beneficiário do direito à educação, pois os princípios republicano e democrático estão correlacionados a uma perspectiva de valores estabelecida pela vontade política popular em favor do bem comum e, por conseguinte, ensejam o ânimo de guardar e manter esses valores na sociedade estatal. Assim, do ponto de vista da formação do ser humano como indivíduo, trabalhador e cidadão, o Estado enquanto sociedade política também é beneficiário/titular do direito à educação (RANIERI, 2013, p.67).

Nesse sentido, segundo Nina Ranieri (2013, p.76), em função da natureza jurídica de direito fundamental, o direito à educação possuiria quatro aspectos importantes, quais sejam: é até mesmo prioridade em relação aos demais direitos previstos no ordenamento jurídico pátrio; seu conteúdo material é mínimo sendo, nesse sentido, um direito ao mínimo existencial; possui eficácia e aplicabilidade imediatas nos termos do artigo 5º, §1º da Constituição Federal e se personifica em outros diversos direitos e garantias.

À vista disso, o direito à educação se consubstancia em um direito fundamental completo, isto é, um conjunto de posições de direitos fundamentais que nada mais é do que a atribuição de um conjunto de normas a uma única disposição de direito fundamental (ALEXY, 2015, p.249). Isso significa que a satisfação do direito à educação não se esgota em si mesmo, visto que seu conteúdo irradia por todos os demais direitos fundamentais existentes na ordem jurídica, daí porque o direito à educação está vinculado não só ao conceito de dignidade humana como também ao mínimo existencial como se verá adiante, de forma que a sua efetividade e suas repercussões viabilizam a satisfação e privilegiam a força normativa da Constituição.

Não por outro motivo a Constituição Federal de 1988 cuidou não só de reconhecer o direito à educação expressamente em seu artigo 6º como direito fundamental básico e de caráter geral, como tratou do direito à educação da forma mais detalhada possível em seu capítulo III (três), entre os arts.205 a 214, razão pela qual há quem diga até mesmo que a Constituição de 1988 é uma Constituição da educação (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.647).

Outrossim, é mister passar à análise do âmbito de proteção do direito à educação e no tocante é indispensável elucidar inicialmente que o âmbito de proteção de um direito se consubstancia naquilo que a norma de direito fundamental assegura visivelmente ou, melhor dizendo, à primeira vista (ALEXY, 2015, p.302). No que tange, com o fito de ensejar uma sistematização, é crível afirmar que a definição do âmbito de proteção pressupõe a análise da

norma garantidora do direito considerando a identificação dos bens jurídicos tutelados, bem como a amplitude dessa proteção, a apuração das possíveis restrições expressamente previstas e o reconhecimento das reservas legais de viés restritivo (MENDES; BRANCO, 2018, p.194).

Em que pese a identificação precisa do âmbito de proteção de certo direito fundamental vindica incessante e reiterado esforço hermenêutico, no caso do direito à educação, a identificação do âmbito de proteção é facilitada, porquanto este é marcadamente normativo, ou seja, a maioria dos bens jurídicos protegidos pelo direito à educação foram instituídos expressa e diretamente pela ordem jurídica, haja vista que o texto constitucional o pormenoriza nos arts. 205 a 214 da CF/88 (MENDES; BRANCO, 2018, p.194, 707).

E nada obstante a Carta Magna, a Lei nº 9.394/96 conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) que regulamenta o sistema educacional nacional fixando diretrizes e bases para a mesma em seu título II, arts.2º e 3º, explicita os princípios e fins da educação nacional e no título III em seu art.4º estabelece um conjunto de direitos ínsitos à educação relacionados aos deveres dos entes federativos (BRASIL, 1996).

Nesse âmbito, Nina Beatriz Stocco Ranieri (2013, p.78) assevera que pelo fato do direito à educação, como anteriormente destacado, se fragmentar em uma série de outros direitos e faculdades, cujo conteúdo é específico e autônomo, os bens jurídicos por ele tutelados se subdividem nesse conjunto amplo em “direitos à educação” e “direitos na educação”, sendo o direito à educação gênero do qual são espécies os demais direitos educacionais.

Sob essa perspectiva, o direito à educação se consubstancia no direito a prestações positivas materiais de custo social, ou seja, de fornecimento das condições tangíveis que viabilizam o acesso à educação por parte do Estado, o que inevitavelmente ensejará um custo à sociedade (RANIERI, 2013, p.78). É o caso dos princípios que norteiam o ensino elencados no art. 206, I da CF/88, quais sejam a garantia da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola que materializa o princípio da isonomia; o direito subjetivo à gratuidade ou não cobrança do ensino público em sedes oficiais nos termos do art.206, IV, universalizando nesse sentido o acesso ao ensino; bem como a promoção de ensino fundamental na língua original das comunidades indígenas (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.649).

No que se refere, é sobretudo assinalar que a lei de diretrizes e bases da educação, em seu artigo 3º essencialmente replica a disposição constitucional ao estabelecer em seu inciso I como princípio do direito à educação também a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; no inciso VI a gratuidade do ensino público e no inciso XII a consideração com a diversidade étnico-racial (BRASIL, 1996).

Ainda é possível apresentar como elementos concretos que possibilitam o acesso à educação o atendimento educacional especializado à pessoa com deficiência previsto no art.208, III da CF/88; a oferta de ensino noturno em conformidade com a realidade do educando, consoante o art.208, VI da CF/88; de educação infantil em creche e pré-escola e o acesso ao ensino obrigatório e gratuito, art.208, 1º, da Carta Magna, que consubstancia na doutrina sem maiores discussões o direito à vaga em estabelecimento oficial de ensino (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.650).

No mesmo sentido, dispõe a lei n.8.394/96 e em alguns aspectos até mesmo de forma mais ampla, porquanto em seu art.4º, III prevê o atendimento especializado não só para pessoas com deficiência, mas também de forma expressa a quem possui transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação; no inciso VII fala sobre o acesso à educação para jovens e adultos, determinando que sejam observadas as necessidades e disponibilidade destes a fim de garanti-los condições de permanecer na escola caso sejam trabalhadores e no art.3º, inciso X que prevê a valorização da experiência extraescolar (BRASIL, 1996).

No que tange à educação infantil em creche e pré-escola e o acesso ao ensino obrigatório e gratuito que consubstancia o direito à vaga em estabelecimento oficial de ensino, há dois interessantes acréscimos: o primeiro é que o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido que na insuficiência de vagas concedidas pelo Estado há o direito subjetivo público da criança de acesso à creche podendo, inclusive, o judiciário intervir para ensejar a efetivação do direito salvaguardado pela Carta Magna (MENDES; BRANCO, 2018, p.708).

O segundo diz respeito ao fato de que, embora subsista controvérsia acerca do direito subjetivo a vagas no ensino superior, em vistas da ausência de previsão expressa na Constituição, por força do dever de progressiva concretização dos direitos sociais é possível que se diga haver não só direito subjetivo de acesso a vagas já disponibilizadas, mas também da criação de cursos, vagas e até mesmo outros meios de acesso efetivo ao ensino superior, como à exemplo do Programa Universidade para Todos (PROUNI) (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.655).

Quer dizer, o direito à educação nessa ótica está intimamente relacionado à uma atuação positiva do Estado capaz de fornecer aos cidadãos condições de acesso ao ensino, seja criando vagas ou construindo escolas, seja viabilizando a contratação de professores capacitados para ensinar a língua tradicional de comunidades indígenas. Assim, de um lado se

tem o titular do direito à educação e do outro o Estado como sujeito passivo detentor dos recursos financeiros e dos meios para promoção do direito.

Por sua vez, os direitos na educação, que também compõem o âmbito de proteção do direito ora analisado, têm como fito salvaguardar e defender as liberdades na esfera da educação, de sorte que tutelam, portanto, a liberdade de aprender, pesquisar e divulgar o pensamento a arte e o saber; o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, a existência simultânea de instituições públicas e privadas de ensino; a gestão democrática do ensino público; o ensino religioso facultativo, todos constantes no art.206 da CF/88, assim como a autonomia universitária, prevista no art.207 da CF/88, que em que pese confirmada pelo Supremo Tribunal Federal não significa absoluta independência perante o Estado, sobretudo, em se tratando da edição de atos normativos autônomos (RANIERI, 2013, p.78).

O direito na educação também tutela a liberdade de ensinar, constante no art. 206 da Carta Magna, que impõe aos destinatários desse direito a impossibilidade de dificultarem ou obstarem o seu exercício pelo professor sendo, inclusive, os agentes institucionais responsáveis por viabilizar a proteção do direito no que tange às ingerências externas, bem como por dar condições internas de atuação pelo professor, por exemplo (TRAVINCAS, 2018, p.79) e ainda o respeito à liberdade e apreço à tolerância, conforme o art.3º, IV da lei 9.394/96 (BRASIL, 1996).

Nesta senda, o que se denota é que pelo fato de o âmbito de proteção dos direitos na educação serem as liberdades são também prevalentemente atributos do próprio indivíduo, consubstanciando direitos de resistência ou oposição perante o Estado, razão pela qual a satisfação desses direitos pressupõe um não fazer por parte do ente público, ou melhor dizendo, é a não intervenção do Estado que viabiliza a promoção e proteção do bem jurídico tutelado nesse caso, já que os direitos na educação estão intimamente relacionados com as liberdades conforme explanado anteriormente (RANIERI, 2013, p.78).

Ou seja, quando se faz a junção dos conjuntos “direito à educação” e “direito na educação” o que se verifica é que o âmbito de proteção do direito fundamental à educação, constante no art.6º da Constituição Federal é extremamente vasto, compreendendo desde o direito do indivíduo na forma de ensinar e pensar, até a construção de escolas, creches e contratação de professores, de modo que o que se vislumbra é que a satisfação do direito fundamental à educação se consubstancia em um plexo de condutas positivas e negativas a depender do bem jurídico a ser tutelado, indo, pois, de encontro à percepção a *prima facie* de por ser um direito social o direito à educação só protegeria àquilo que dependesse de uma ação

positiva do Estado quando, conforme se viu, também faz parte do seu âmbito de proteção a liberdade acadêmica, por exemplo, que exige uma abstenção do poder para que seja satisfeita.

À vista disso, depreende-se ainda que tanto o direito à educação, como os direitos na educação estão vinculados à realização pessoal, consectário do princípio da dignidade da pessoa humana, bem como dos princípios da liberdade e da igualdade, estando ainda intimamente relacionados à participação política, desenvolvimento nacional, promoção dos direitos humanos e da paz, de modo que proteger o direito fundamental à educação é também tutelar os bens jurídicos supramencionas (RANIERI, 2013, p.79).

Não por outro motivo, hodiernamente é sustentado o direito à educação de qualidade, isto é, não basta que seja assegurado através do direito fundamental à educação o direito apenas ao seu acesso a fim de universalizar o ensino a todas as camadas beneficiárias ou ainda a de qualidade de ensino e de pesquisa com o fito tão somente de obstar a inserção no mercado de trabalho de analfabetos funcionais, mas, sobretudo, é necessário assegurar o direito à educação com a finalidade de ensejar um nível de formação suficiente para um ingresso eficaz e produtivo em todos os setores da vida social, consubstanciando uma verdadeira cidadania ativa qualificada (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.655). Assim, a qualidade é entendida como enriquecimento do processo educacional, de maneira que as oportunidades educacionais se perfaçam em formas reais de reconhecimento e desenvolvimento das potencialidades, conhecimentos e competências dos indivíduos que dela sejam titulares e, portanto, se beneficiam (MENEGAT; SARMENTO; RANGEL, 2018, p.107).

Destarte, a melhoria da qualidade da educação e, por conseguinte, a mitigação da desigualdade que permeia as oportunidades educacionais são as razões de ser do direito à educação de qualidade, de forma que a prestação em matéria educacional indubitavelmente se encontra na esfera da garantia ao mínimo existencial, resta saber se em seu sentido amplo ou restrito, o que será delineado adiante.

3.3 Mínimo existencial em matéria de educação

Todo direito fundamental é restringível, isto é, pode ser limitado, diante disso, restringíveis são os bens protegidos por direitos fundamentais, assim como as posições *prima facie* salvaguardadas por princípios de direitos fundamentais e quando se fala em *prima face* se quer dizer que no direito fundamental há algo extra que pode ser restringido (ALEXY, 2015, p.281). Essa parcela do direito fundamental que excede não se trata de algo externo ao ordenamento jurídico, na realidade é algo que se assenta na própria norma constitucional que

baliza o direito fundamental. Desse modo, o que é restringido não é apenas um bem qualquer objeto de proteção da norma de direito fundamental, mas um direito *prima facie* garantido por essa norma (ALEXY, 2015, p.282).

Como versado no subtópico anterior, o direito *prima facie* garantido por uma norma de direito fundamental é o seu âmbito de proteção, na medida em que este se consubstancia nos bens jurídicos protegidos pela norma fundamental à primeira vista, podendo esses estarem expressamente ou implicitamente tutelados. Dessa maneira, a interpretação que se depreende no que tange aos parágrafos anteriores é que o âmbito de proteção do direito fundamental é passível de restrição ou melhor dizendo, limitação.

Outrossim, sendo o direito à educação um direito fundamental, salvaguardado no artigo 6º da Constituição Federal é forçoso concluir que o seu âmbito de proteção, expressamente estabelecido no texto constitucional dos arts. 205 a 214 e na lei de diretrizes e bases da educação em seus arts.3º e 4º, também é passível de restrição quando impelido por outro direito fundamental, ou seja, o direito à educação tal como qualquer outro direito fundamental pode ser constringido em determinadas situações, pode não ser satisfeito.

Nesse ponto, antes de maiores digressões é importante que se esclareça, desde logo, que não há que se confundir o núcleo essencial de um direito fundamental com seu mínimo existencial, porquanto o núcleo essencial de um direito fundamental é a fração do conteúdo de um direito fundamental sem a qual resta prejudicada a mínima eficácia do direito, isto é, sem o qual o direito deixa de produzir os efeitos jurídicos mínimos, de modo que sequer é reconhecido como direito fundamental. Assim, o núcleo essencial está mais associado à um óbice imposto à restrição e modificação dos direitos, pois é a parcela deste que se perfaz inviolável e limita as intervenções estatais (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p.398).

De outro lado, existe uma parcela do âmbito de proteção do direito à educação e dos direitos fundamentais em geral que é inegociável consistente no mínimo existencial, na medida em que o mínimo existencial em sentido amplo reside no direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado e que, não obstante, exige também ações positivas para sua promoção e proteção (TORRES, 1989, p.29).

Nota-se que diferentemente do núcleo essencial que, via de regra, para que seja protegido exige a abstenção do Estado, de modo a salvaguardar a sua eficácia mínima, o mínimo existencial consiste em um conjunto de condições que devem ser protegidas e garantidas e que, em regra, pressupõe uma atuação mínima do Estado. Assim, é possível que o núcleo essencial de um direito esteja sendo garantido porque este está produzindo seus efeitos jurídicos mínimos,

mas o mínimo existencial não, pois os componentes materiais que garantem o acesso àquele direito de forma minimamente digna estão sendo negligenciados, por exemplo.

À vista disso, o mínimo existencial alberga qualquer direito ainda que não seja originariamente fundamental, considerado em sua dimensão essencial e inalienável, estando correlacionado a um conteúdo mínimo em dignidade, de modo que o mínimo existencial se perfaz não só na possibilidade de sobrevivência do homem, como nas condições iniciais de liberdade, para além de uma eficácia mínima, como pressupõe o núcleo essencial (TORRES, 1989, p.30).

Nesse sentido, o mínimo existencial é inclusive a parcela do direito que não está condicionado à disponibilidade de recursos públicos ou de reserva orçamentária. Dessa forma, o entendimento que se depreende da jurisprudência pátria é o de que o Estado com o orçamento que tem disponível deve garantir impreterivelmente o mínimo existencial, sendo passível de discussão quanto às possibilidades orçamentárias apenas aquilo que exceder ao mínimo existencial (VICENTE, 2016, p.377).

Nessa linha de entendimento, primeiro subsiste o dever de garantir o mínimo existencial, somente depois pensa-se nos demais bens jurídicos abrangidos pelo âmbito de proteção do direito que podem ser promovidos, isso porque o mínimo existencial se consubstancia na parcela do direito que é tão necessária à sociedade que o Estado não pode se esquivar de realizá-la, uma vez que se reveste no mínimo necessário à sobrevivência digna (VICENTE, 2016, p.378).

À vista disso, quando se almeja identificar o mínimo existencial em matéria de educação não se pretende desprestigiar os demais bens jurídicos que compõem o âmbito de proteção do direito à educação, mas que ora são afastados da concepção de mínimo existencial. Em realidade, trata-se tão somente de uma adequação à ideia de que todo direito fundamental pode ser estrangido em algum fragmento, mas que em contrapartida existem porções do direito que são intangíveis.

Assim, o presente trabalho, ao discernir o mínimo existencial em matéria de educação não quer esboçar que os demais bens jurídicos tutelados pelo referido direito fundamental sejam menos importantes, mas apenas que esta parcela da educação quando não é satisfeita pode não sê-la, não consubstanciando, portanto, uma violação do direito, na medida em que esse cenário faz parte da própria dinâmica dos direitos fundamentais enquanto normais constitucionais passíveis de restrições.

Sendo assim, o mínimo existencial em matéria de educação, sob a perspectiva do presente trabalho, sem prejuízo de quaisquer outras concepções no que tange ao tema, é

identificado na concessão em todos os graus de ensino (infantil, fundamental e médio), de infraestrutura mínima ao ambiente escolar na rede pública de educação, na promoção das políticas de garantia de acesso intermitente à merenda escolar, na contratação de professores capacitados, na liberdade de ensinar, na liberdade de aprender, no fornecimento de transporte escolar, bem como de material didático.

Tudo isso considerado sob a perspectiva da teoria do mínimo existencial em sentido amplo, de modo que os contornos do mínimo existencial em matéria de educação devem guardar sintonia com a acepção de dignidade da pessoa humana dando azo à promoção das condições materiais ao seu acesso, de forma que o titular do direito não possua somente a garantia da existência física para ingressar em uma rede de ensino estadual, mas, sobretudo, para que o seu acesso à educação seja de tal qualidade ao ponto de viabilizar a sua participação e corresponsabilidade na orientação da sua própria existência, assim como da vida em coletividade (CORDEIRO, 2012, p.102).

Na medida em que é somente por intermédio disso que as condições para que os cidadãos compreendam e estejam habilitados para exercer amplamente os direitos e liberdades fundamentais estarão salvaguardados, pois como visto outrora, o direito à educação não se esgota em si mesmo sendo, portanto, corolário da proteção e promoção de diversos outros direitos fundamentais a ele vinculados como o direitos políticos, por exemplo.

O acesso à infraestrutura escolar mínima se revela condição essencial e inaliável do âmbito de proteção do direito à educação, na medida em que está intimamente relacionado com o desempenho dos alunos e, por conseguinte, com o despertar do desejo pelo direito de aprender e, sobretudo, com um acesso à educação capaz de restabelecer o sentimento de dignidade humana daqueles que há muito vivem às margens da proteção do Estado e que, não raras vezes, sequer são compreendidos como indivíduos.

Quando o presente trabalho fala em infraestrutura escolar mínima não pretende restringir essa concepção ao mero fornecimento de ventilação, cadeiras, lousas, entre outros, se quer também incluir nessa acepção as adaptações na infraestrutura das escolas para atender as pessoas com deficiência como, por exemplo, a instalação de rampas de acesso, de pisos táteis que facilitam o deslocamento de pessoas com deficiências visuais, banheiros adaptados para a PCD, bem como o fornecimento de tecnologias que democratizem o ambiente escolar e facilitem o aprendizado, seja pela pessoa com deficiência ou pelos demais estudantes, como é o caso de equipamentos audiovisuais.

Nessa seara, estudos revelam que o desempenho dos alunos é otimizado em escolas com ambiente de melhor estrutura física, de modo que se perfaz requisito básico e

imprescindível um ambiente escolar com infraestrutura apta a proporcionar a execução de suas atividades e o acesso pelas pessoas com deficiências, haja vista que a inexistência de insumos básicos lesa o funcionamento adequado das instituições de ensino, prejudicando o desempenho escolar dos alunos e a obtenção de um dos direitos abrangidos pelo âmbito de proteção do direito à educação, qual seja o direito à qualidade de ensino (BARROS, 2019, p.50). Com isso, as condições mínimas se personificam no conjunto de itens concernentes à infraestrutura, cuja presença é imprescindível em qualquer escola, seja qual for o seu tamanho, nível e localização, sendo estes requisitos básicas o abastecimento de água, energia elétrica, esgoto sanitário, sala de diretoria, sala de professor, sala de aula, cozinha, sanitário fora ou dentro do prédio, tecnologias, adaptações para atender as pessoas com deficiência, entre outros (BARROS, 2019, p.51).

Ora, promover a educação não significa apenas contratar professores sem que haja em contrapartida o fornecimento de um ambiente escolar minimamente digno com condições para que a aprendizagem possa ocorrer e o sentimento de pertencimento do aluno floresça. Não há como promover educação sem o que aluno se sinta estimulado a ir à escola, sem que existam condições adequadas para atendê-la em se tratando de pessoa com deficiência, sem que o professor se sinta estimulado a ensinar, sem que o aluno tenha onde se sentar ou sem que haja ao menos uma porta por onde entrar.

Outrossim, a concessão de infraestrutura escolar mínima está intimamente relacionada com a promoção de um dos princípios que norteia o ensino, salvaguardados no art.206, VII, da Constituição Federal, qual seja a garantia do padrão de qualidade e, não obstante, com o estímulo do aluno a vivenciar o ambiente escolar de maneira mais intensa e empenhada ao se sentir acolhido pelo espaço escolar e de certo modo pela poder público e pela sociedade.

De outro lado, em um aspecto mais vinculado ao cenário de desigualdade social do país, assim como ao público de crianças e jovens que frequentam as escolas públicas estaduais, se encontram as políticas de acesso intermitente à merenda escolar, o fornecimento de transporte escolar e de material didático, ambos previstos no art.208, VII, da Carta Magna, como mínimo existencial em matéria de educação.

É sabido que a maioria dos alunos de baixa renda do país frequentam escolas públicas, de modo que os estudantes destas não raras vezes vivem em regiões demasiadamente distantes do local de ensino e nem mesmo têm acesso a alimentação em casa, quanto mais ter condições de adquirir o material didático necessário para o ensino e aprendizado, na medida em

que fazem parte dos 54,8 (cinquenta e quatro vírgula oito) milhões de brasileiros que vivem na linha da pobreza (MIZNE, 2019).

Outrossim, o fornecimento de merenda escolar ocupa espaço de fundamental importância na efetividade do direito à educação e se apresenta como elemento sem o qual a educação não acontece. Em uma realidade na qual diversas famílias não fazem nem mesmo três refeições por dia, a merenda escolar se torna habitualmente a única refeição realizada pelo aluno, se tornando instrumento de garantia da saúde e, por conseguinte, de melhores condições de aprendizado deste (RAMOS et al, 2020, p.2).

De igual modo, o provimento de transporte escolar se mostra indispensável para a efetividade do direito à educação, visto que pelo fato de um número expressivo de alunos residirem em região diversa da escola que frequentam, este se torna o único meio de acesso à educação e, portanto, ao ensino, sem o qual o aluno não frequenta a escola e tem seu desempenho escolar reduzido, sobretudo, na zona rural em que as escolas muitas vezes ficam à quilômetros de distância e as condições de acessibilidade são precárias.

Ora, é forçoso concluir que um aluno que precisa andar quilômetros para chegar à escola possui um desempenho aquém e tem menos estímulo para frequentar o ambiente escolar do que aquele que tem acesso ao transporte escolar e que, portanto, não chega à sala de aula cansado e suado após horas andando no sol escaldante ou ensopado pela chuva, o mesmo acontece entre o aluno que possui os materiais didáticos para auxiliar o aprendizado e aquele que não possui.

À vista disso, o não fornecimento de material didático enseja inefetividade do direito, já que é através do material didático que o aluno estuda, coloca em prática o aplicado em sala de aula e intensifica, portanto, o aprendizado. Dessa maneira, fornecer o transporte escolar e material didático é, portanto, principalmente viabilizar a progressiva universalização do ensino prevista no art. 208, II, assim como a liberdade de aprender constante no art. 206, II, ambos da CF/88.

Por último, e não menos importante, é indiscutível que a contratação de professores qualificados e a garantia da liberdade de ensinar se identificam como mínimo existencial em matéria de Educação. O professor é quem estimula, negocia e cria condições para que os alunos possam ser autônomos e críticos no que tange aos fatores que o circundam na sociedade, sejam eles políticos, culturais e informacionais, de modo que há uma clarividente ambivalência entre ensino e aprendizagem, não havendo ensino sem aprendizagem e nem aprendizagem sem ensino (LIMA; COSME, 2018, p.67).

O professor tem papel fundamental na transformação da sociedade que se dá a partir da transformação dos seus alunos. Assim, professores capacitados e preparados para lecionar a disciplina sob sua responsabilidade e para lidar com a realidade das escolas públicas inevitavelmente serão instrumentos eficazes de efetividade do acesso ao direito à educação, na medida em que são o canal de comunicação e estímulo entre o conteúdo e os ouvintes, quais sejam os alunos.

Nesse cenário, é imprescindível que haja uma adequação entre a formação do professor e a disciplina que este leciona na instituição de ensino pública, porquanto professores capacitados na área em que atuam possuem o conhecimento e as habilidades necessárias para aguçar o interesse de alunos em relação àquele conteúdo, o que faz toda a diferença em um contexto social no qual não raras vezes o aluno vem de uma estrutura familiar em que a valorização do ensino não é prioridade, haja vista a necessidade de escolher entre sobreviver fisicamente colocando comida na mesa e estudar.

Outrossim, não há que se falar em educação sem professor e, tão pouco, sem liberdade de ensinar, visto que esta última se consubstancia no fornecimento de condições para a realização das tarefas concernentes ao processo educacional, na medida em que estas testificam o êxito do fim último de uma instituição de ensino, qual seja a produção de conhecimento especializado e sua disseminação, assegurando a formação de indivíduos aptos a participarem de forma qualificada do debate público e, por conseguinte, da vida em sociedade (TRAVINCAS, 2018, p.78). Ora, sem que haja liberdade para ensinar e se manifestar na sala de aula, ainda que através de um discurso fundamentado na imparcialidade, não é possível formar cidadãos com senso crítico aptos para os debates que a sociedade impõe ou ainda promover a satisfação do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, constantes no art. 206, III da CF/88, que se consubstanciam em princípios norteadores do ensino.

Dessa maneira, é clarividente que a mera disponibilização da instituição de ensino pelo poder público não assegura a efetividade do direito à educação, visto que fatores intrínsecos ao referido direito como infraestrutura escolar mínima, transporte escolar, merenda escolar, material didático, liberdade de aprender, contratação de professores e liberdade de ensinar são fatos basilares à garantia do direito à educação sem os quais o direito fundamental mencionado não passa de uma normal legal sem qualquer concretude, sem os quais o direito à educação não acontece (NUNES; SILVA, 2018, p.61).

Portanto, à vista do exposto, é necessário que a sociedade esteja vigilante quanto à promoção pelo poder público do mínimo existencial em matéria de educação, ou seja, dos bens jurídicos tutelados pelo âmbito de proteção desse direito, sem os quais não é possível garantir

condições mínimas para uma existência digna, assim como as condições iniciais de liberdade, pois como amplamente versado no subtópico anterior, o direito à educação é meio para a satisfação dos demais direitos fundamentais e não se esgota em si mesmo.

4 AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E EFETIVIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL EM EDUCAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO EM DECORRÊNCIA DA DINÂMICA DO FEDERALISMO FISCAL

O federalismo fiscal está intimamente relacionado com a forma pela qual um Estado federal estabelece a dinâmica dos entes federados no que tange à arrecadação de recursos financeiros e, como consectário lógico, a promoção de políticas públicas, estabelecendo as competências constitucionais fiscais de jeito que cada ente federativo possa ser responsável por suas próprias despesas, haja vista que a autonomia financeira é um importante elemento para manutenção do pacto federativo (GADELHA, 2017, p.15).

Como visto oportunamente no presente trabalho, a dinâmica do federalismo fiscal brasileiro, ao que parece, têm sofrido algumas distorções, isso porque em que pese em sua égide seja descentralizado a partir da atribuição em amplitude de competências tributárias próprias a cada um dos entes para promoção de suas políticas públicas. Nota-se uma forte tendência no caminho da centralização de receitas para satisfazer as necessidades públicas em virtude da aplicação das próprias disposições constitucionais.

A Carta Magna, ao possibilitar que um ente federado possa participar do produto da arrecadação do outro e historicamente centralizar um extenso número de competências comuns e concorrentes nas mãos da União, bem como agraciá-la com número significativo de competências tributárias, concentra naquela a maior parte das receitas, o que revela uma forte presença do Governo Federal nas políticas de desenvolvimento regional, de modo que os fundos públicos advindos da União tornam-se indispensáveis na relação federativa, sobretudo, no Brasil que é marcado pelas disparidades regionais (BERCOVICI, 2002, p.14).

Outrossim, justamente com o fito de obstar o desequilíbrio entre as regiões mais pobres e mais ricas o ordenamento jurídico prevê o mecanismo de transferência de receitas através do qual, em grossas linhas, o ente maior repassa recursos a outro menor, podendo tais transferências serem obrigatórias quando decorrem da Constituição Federal ou de lei e que não exigem quaisquer condições para que sejam realizadas, como é o caso daquelas previstas nos arts.159 e 212, *caput*, ambos da CF/88, que impõem o repasse de recursos da União aos demais entes federados, bem como percentuais mínimos de aplicação da receita à educação ou discricionárias que advêm da liberalidade do ente maior e exigem preenchimento de requisitos mínimos para que o ente seja beneficiado e podem ser voluntárias, por delegação e específicas (HARADA, 2018, p.88).

Nesse sentido, as transferências constitucionais obrigatórias se referem à partilha de alguns tributos que são arrecadados pela União aos demais antes federados, são os chamados Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações (IPI-Exportação), a Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE-combustíveis), o Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro (IOF-Ouro), a Lei Kandir e as retenções e transferências para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 2020e).

O FUNDEB foi criado pela lei 11.494/07 e retém 20% (vinte por cento) dos tributos arrecadados por todos os entes federados para aplicação na educação, consoante regras preestabelecidas, além de receber os recursos do que se chama “complementação da União” que se perfaz no percentual de 10% (dez por cento) através do orçamento do Ministério da Educação (MEC), de modo que os recursos oriundos do FUNDEB constituem a principal transferência constitucional obrigatória da União aos Estados, Municípios e Distrito Federal em se tratando de direito à educação (BRASIL, 2020e).

Ocorre que o art.48, da lei 11.494/07, prevê o encerramento do fundo em 31/12/2020, razão pela qual, dada a importância do FUNDEB para a educação, em 2015 começou a tramitar a Proposta de Emenda Constitucional nº. 15, apresentada pela deputada Raquel Muniz (PSC-MG), com a finalidade principal de tornar o fundo permanente e realizar algumas melhorias, proposta esta que em 26/08/2020 foi transformada na Emenda Constitucional nº.108/2020 publicada no Diário Oficial da União em 27/08/2020 (BRASIL, 2020a).

À vista disso, a EC nº.108/2020 tornou o FUNDEB permanente e embora tenha mantido a retenção de 20% (vinte por cento) dos tributos arrecadados, ampliou a participação da União para 23% (vinte e três por cento), determinou que os entes usem os recursos exclusivamente em sua atuação prevalente estabelecida pela CF/88; fixou que dentro da nova parcela de complementação federal, 15% (quinze por cento) seja voltado para despesas com infraestrutura, melhoria de equipamentos e instalações ao invés de para despesas correntes e no mínimo 70% (setenta por cento) seja destinado ao salário de profissionais da educação em face dos atuais 60% (sessenta por cento) destinados apenas aos professores, reforçando o papel fulcral do fundo na promoção do direito à educação (BRASIL, 2020a).

No que tange às transferências discricionárias insta esclarecer que conforme dispõe o art.25, da lei complementar nº.101/2000, se constituem na transmissão de recursos a outro

ente federativo a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não tem como fundamento a Constituição Federal ou a lei infraconstitucional e se materializam através de contratos de repasse e termo de convênio que podem ser pactuados entre os entes federados e órgãos públicos, se caracterizando pela exigência de que o beneficiário preste conta das despesas realizadas ao ente concedente (BRASIL, 2016a).

Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento consolidado no sentido de que as transferências realizadas pela União atinentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PANA), ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola Básica (PDDE), que são realizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), são classificadas como transferências federais voluntárias, pois são realizadas à título de cooperação e mediante o atendimento de requisitos impostos pela União. Desse modo, tanto os convênios relativos à educação, quanto as transferências feitas em relação aos referidos programas constituem transferências voluntárias no âmbito da educação (TCU, 2020).

Ocorre que essas transferências de recursos somadas ao gigantismo do poder central no que tange à arrecadação financeira, ensejam um cenário no qual todos os demais entes federados passam não só a depender de recursos da União, como competir entre si para obtenção desses recursos, pois a concentração de receitas pelo referido ente impacta o angariamento de receitas pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, faz com que a União busque obter mais recursos para dar conta de todas as despesas próprias e transferências – recursos estes que são limitados – e, por conseguinte, consubstancia a distorção da descentralização fiscal (DOMINGUES, 2017, p.140).

À vista disso, no presente capítulo o que se pretende é avaliar os impactos dessa distorção subsistente na descentralização fiscal e, por conseguinte, na responsabilidade pela promoção e proteção da educação, tendo em vista a arrecadação a menor pelo Estado-membro e essa necessidade de receber transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias da União para elaborar seu orçamento em matéria de educação o que se faz através da análise da eficácia e efetividade do mínimo existencial em matéria de educação no estado do Maranhão.

Dessa forma, o presente capítulo se estruturou em duas subseções, além desta introdução. Na primeira delas, o trabalho se dedicou a realizar uma pesquisa através da plataforma Jurisconsult, que é o site oficial de consulta do Poder Judiciário do Estado do Maranhão, utilizando como palavras-chave “mínimo existencial” e “educação”, cuja finalidade é averiguar qual é o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão em relação ao mínimo existencial em matéria de educação, quais núcleos do direito à educação compreende

incluso no conceito de mínimo existencial, além de demonstrar desde logo, ainda que sutilmente, os problemas que permeiam o sistema educacional público do Estado.

Na segunda subseção, buscou-se verificar o comportamento relacional entre a União e o estado do Maranhão nos anos de 2018 e 2019 a partir da análise comparativa entre os dados referentes às transferências financeiras constantes no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional que é o órgão que realiza as transferências dos recursos aos entes federados (BRASIL, 2020d), no *site* do Portal de Transparência do Governo Federal e do Portal de Transparência do Governo do Maranhão que são os canais que tem por objetivo viabilizar o acesso à informações concernentes ao dinheiro público (BRASIL, 2020d).

De outro lado, os dados relativos aos indicadores de eficácia do direito à educação oriundos do Censo Escolar de 2019 referente à educação básica do estado do Maranhão, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação e do Índice de Desenvolvimento da Educação básica (IDEB), que é o indicador que almeja aferir a qualidade do ensino em escolas públicas.

Outrossim, o objetivo da segunda seção é avaliar a atuação da União na promoção do mínimo existencial em matéria de educação no estado do Maranhão, verificar como esses repassamentos obrigatórios e voluntários têm impactado na promoção do referido direito, levando em consideração que direitos sociais possuem natureza programática e as políticas públicas ainda estão sendo implementadas, não sendo possível, portanto, fazer afirmações categóricas de que o recurso do ano de 2018 foi necessariamente responsável pela melhora ou piora da qualidade da educação fornecida, de forma que o que se pretende na seção é apenas apresentar um cenário e ao final proferir um diagnóstico no que se refere ao federalismo fiscal brasileiro e à promoção do mínimo existencial em educação.

4.1 Análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão acerca do mínimo existencial em matéria de educação

Para o presente subtópico deste capítulo foi realizada uma pesquisa jurisprudencial no Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ/MA) através da plataforma JurisConsult, que é o site oficial de consulta do Poder Judiciário do Estado do Maranhão, utilizando as palavras-chaves “mínimo existencial” e “direito à educação”. Na pesquisa realizada no JurisConsult foram encontradas 27 (vinte e sete) decisões, das quais 12 (doze) foram excluídas por tratarem de outros assuntos não correlacionados com a pesquisa, restando assim 13 (treze) decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão que versam sobre mínimo existencial

e direito à educação e que, portanto, interessam ao presente trabalho, na medida em que traçam o posicionamento do referido tribunal a respeito da matéria.

É importante que se diga ainda que as jurisprudências foram capituladas segundo o critério cronológico da mais antiga para a mais recente, possuindo com marco temporal inicial o ano de 2011 e marco temporal final o ano de 2019, considerando as decisões tomadas pelos órgãos fracionários do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, precisamente as câmaras cíveis e, por conseguinte, delimitando a pesquisa ao 2º grau de jurisdição.

Nessa seara, a primeira decisão do tribunal envolvendo o mínimo existencial e o direito à educação, que se tem registro eletrônico, data de 09/2011, ocasião em que foi interposta uma ação civil pública pelo Ministério Público em face do Estado do Maranhão, nos autos do agravo de instrumento referente ao processo nº. 0001723-21.2011.8.10.0000, tendo em vista a inobservância daquele último no que tange ao seu dever de disponibilizar as vagas escolares necessárias para atender a população na rede pública de ensino fundamental e médio.

Diante disso, a quarta câmara cível do TJ/MA, através do relator desembargador Jaime Ferreira de Araújo, proferiu decisão de mérito ratificando o dever do poder público de garantir a efetivação do direito à educação através da adoção de políticas públicas capazes de atender a população menos favorecida, de modo a assegurar a disponibilização das vagas necessárias para atendê-la, inclusive, nas proximidades das residências dos estudantes, tendo em vista que o direito à educação é essencial ao desenvolvimento do menor e direito subjetivo dele (BRASIL, 2011b).

Outrossim, utilizando como fundamento os arts. 205 e 208, I da Constituição Federal; art.4º, I e V da lei nº 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e arts. 7º, 53, I e V, bem como o art.54, I e VII, da lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o tribunal associou o mínimo existencial ao fornecimento das vagas necessárias, observado a proximidade da escola da residência dos alunos e/ou fornecimento de transporte escolar e, inclusive, ressaltou que a cláusula da reserva do possível não pode estar dissociada da ideia de mínimo existencial não sendo, pois, argumento hábil a afastar a responsabilidade do Estado (BRASIL, 2011b).

Já em 2014, a quinta câmara cível do TJ/MA foi instada a se manifestar em virtude de recurso de apelação interposto pelo município de São Luís em face do Ministério Público Estadual nos autos da ação civil pública nº. 0000242-80.2012.8.10.0002, em situação na qual 2.296 (duas mil, duzentas e noventa e seis) crianças estavam fora da sala de aula, em razão de algumas escolas estarem passando por reformas e adaptações que extrapolaram o prazo

avencado e que, portanto, estariam obstando o acesso dos infantes às mesmas e comprometendo a educação regular (BRASIL, 2014c).

Em vistas do narrado o então relator Raimundo José Barros de Sousa proferiu decisão de mérito com base no princípio da eficiência, disposto no art.37, e no art.213, §1º, ambos da Constituição Federal, combinado com o art.77, §1º, da lei 9.394/96, correlacionando o mínimo existencial ao acesso à educação dentro dos padrões mínimos de qualidade, atendendo a carga horária prevista na lei de diretrizes e bases, garantindo aos alunos o estudo próximo às suas residências ou proporcionando o transporte seguro e gratuito, bem como a conclusão de adaptações, construções e/ou reformas da escola, porquanto o direito à educação é direito essencial e o ente público dispõe de recursos para implementar tais políticas públicas e recebe, inclusive, verbas de outras esferas do governo para tanto (BRASIL, 2014c).

Na decisão prolatada é interessante perceber que o tribunal reforça o entendimento explicitado na jurisprudência de 2011 ao, mais uma vez, associar o mínimo existencial em educação à promoção de vagas escolares próximas à residência dos estudantes ou, alternativamente, viabilização de transporte escolar seguro e gratuito a fim de estimular o acesso dessas crianças e jovens à educação, ao mesmo tempo em que acresce à jurisprudência o entendimento de que o ente público não pode, sob a justificativa de aperfeiçoamento das escolas, realizar obras intermináveis que obstem o ingresso ao ensino e utilizar como fundamento para a demora suposta ausência de orçamento.

Em meados de junho de 2014 a segunda câmara cível do tribunal maranhense sob a relatoria do desembargador Marcelo Carvalho Silva se posicionou sobre o mínimo existencial e o direito à educação nos autos do agravo de instrumento oriundo do processo nº. 0012677-58.2013.8.10.0000, contudo, dessa vez, trazendo outra perspectiva. Na ocasião, o Ministério Público Estadual havia ajuizado ação civil pública em razão de uma escola que se encontrava em situação precária, necessitando de urgente reforma, pois apresentava sedimentação do piso, corrosão do teto de madeira por cupins e vazão de esgoto sob o corredor do prédio, ressaltando, ainda, que em 2013 houve suspensão das aulas por conta das más condições do prédio, colocando em risco a incolumidade dos alunos e interrompendo as aulas.

Nessa seara, o tribunal proferiu decisão aduzindo que o caso em análise se tratava, em última análise, de garantia de um estado mínimo de salubridade do ambiente no qual são ministradas aulas aos estudantes da rede pública de ensino, visto que o direito de proteção social, do qual está investido o Estado, inclui o direito à educação, direito este cujo conteúdo não contempla apenas o acesso às aulas, mas que estas sejam ministradas em um ambiente condigno e capaz de conservar a integridade física ou psíquica dos alunos (BRASIL, 2014d).

Para corroborar seu posicionamento, o TJ/MA suscitou precedente do Supremo Tribunal Federal – RE nº436.996-6 – no qual a corte constitucional assegurou que o direito à educação representa prerrogativa constitucional indisponível que impõe ao Estado, em razão da alta significação social, o dever constitucional de dar ensejo a condições objetivas que possibilitem de forma concreta o acesso à educação (BRASIL, 2014d).

Nas duas primeiras decisões trazidas à análise, a percepção de mínimo existencial em matéria de educação está diretamente correlacionada com fornecimento de vagas em escolas próximas às moradias dos alunos e/ou fornecimento de transporte escolar. Contudo, na terceira decisão o TJ/MA já manifesta de forma tímida a aproximação do direito ao mínimo à questão da infraestrutura escolar que, por sua vez, se repete na decisão prolatada em junho de 2014, evidenciando uma tendência do tribunal no que tange à concepção de que o acesso à educação transpassa a ministração de aulas, envolvendo, pois, fatores extrínsecos que influenciam inequivocamente no aprendizado e que constituem direito subjetivo dos alunos.

Em 2015, em razão de um recurso de apelação interposto pelo município de São Luís por ocasião de uma ação civil pública nº. 0000071-60.2011.8.10.0002, ajuizada em seu desfavor, na qual o órgão ministerial requereu a disponibilização de 310 (trezentas e dez) vagas em escolas públicas para os alunos residentes no eixo Itaquí-Bacanga e bairros adjacentes, a quarta câmara cível do TJ/MA, sob a relatoria do desembargador Jaime Ferreira de Araújo prolatou acórdão de mérito reiterando a jurisprudência consolidada pelo tribunal desde 2011 no sentido de que constitui mínimo existencial em matéria de educação o fornecimento de vagas em escolas observado a proximidade da residência dos estudantes ou o fornecimento de transporte escolar seguro e gratuito (BRASIL, 2015a).

O tribunal tratou de deixar claro na decisão que o fornecimento de vagas escolares nesses termos constitui o mínimo existencial e que seu posicionamento está em consonância com o Supremo Tribunal Federal ao colacionar o Agravo em Recurso Extraordinário nº 769.977, no qual a corte aduz que a mera alegação de inexistência de recursos, sem qualquer comprovação objetiva, não é suficiente para afastar o dever do Estado de assegurar vagas em escolas da rede pública, em vistas do princípio da dignidade da pessoa humana, não subsistindo, pois, espaço para aplicação da reserva do possível quando estão envolvidas condições capazes de garantir o mínimo existencial do indivíduo (BRASIL, 2015a).

Em julho de 2015, em razão da apelação interposta pelo Município de São Luís, em virtude da ação civil pública nº.0000231-51.2012.8.10.0002, em que o Ministério Público Estadual pleiteava o acesso à educação pública dentro dos padrões de qualidade, a relatora desembargadora Ângela Maria Moraes Salazar da primeira câmara cível do TJ/MA em

consonância com os fundamentos utilizados nos acórdãos proferidos em 2014 e 2015 pelo tribunal, asseverou que o direito à educação das crianças e adolescentes deve ser garantido com absoluta prioridade e por ser um serviço público essencial não pode ser sujeito à conveniência da administração pública (BRASIL, 2015b).

Reiterou que estaria inserido no conteúdo do mínimo existencial do direito à educação a garantia de seu acesso dentro dos padrões mínimos de qualidade, em consonância com a carga horária prevista na lei 9.394/96; que o acesso à educação dos 7.033 (sete mil e trinta e três alunos) que estavam fora da sala de aula deveria se dar nas proximidades de suas moradias ou que alternativamente fosse fornecido o transporte escolar, bem como que a conclusão de adaptações, construções e/ou reformas não podem servir de justificativa para que o Poder Público se escuse do dever de promover a educação, sobretudo, invocando limitações orçamentárias sem qualquer comprovação objetiva (BRASIL, 2015b).

Já em abril de 2016, nos autos do agravo de instrumento referente ao processo nº. 0011443-70.2015.8.10.0000 concernente a uma ação civil pública ajuizada em desfavor do município de Monção, a segunda câmara cível do Tribunal de Justiça foi instada a se manifestar acerca da situação de uma escola localizada no referido município, instalada em estabelecimento no qual antes havia uma usina de arroz e criação de porcos, de modo que nela permanecia o forte odor dos animais, além de possuir uma única sala de aula com energia elétrica, carteira de madeira e lousa, não subsistindo banheiro e tendo no mesmo lugar em que era preparada a merenda escolar, um depósito de materiais escolares, utensílios de cozinha, fogão e uma geladeira sem funcionamento (BRASIL, 2016b).

Assim, corroborando o posicionamento adotado em 2014 pelo tribunal em caso semelhante, o relator desembargador Antônio Guerreiro Júnior prolatou decisão de mérito associando o mínimo existencial em matéria de educação ao fornecimento de infraestrutura adequada para o ensino, porquanto que o acesso à educação não se esgota na existência de corpo docente e discente, constituindo elemento indispensável à verdadeira promoção do direito o fornecimento de escolas com ambiente físico apto a fornecer o mínimo de dignidade humana aos alunos que ali frequentam (BRASIL, 2016b).

Em seguida, em novembro de 2016, o TJ/MA foi provocado em sede de apelação, no processo nº.0000232-36.2012.8.10.0002, por ocasião de uma ação civil pública ajuizada em detrimento do Município de São Luís que discorria acerca da necessidade de fornecimento de vagas escolares, porquanto as reformas escolares estariam se prologando excessivamente, pelo que a primeira câmara cível de relatoria da desembargadora Ângela Maria Moraes Salazar, em decisão de mérito reforçou o posicionamento adotado em 2014 utilizando o mesmo fundamento

para improver o recurso do município, qual seja o de que constitui mínimo existencial do direito à educação o acesso às salas de aula e a conclusão de reforma de escolas, porquanto o acesso à educação é um serviço público essencial e dever do Estado, não podendo estar sujeito à conveniência do poder público (BRASIL, 2016c).

Partindo da mesma concepção outrora adotada, de que o poder público não pode sob a justificativa de que está reformando escolas e de que a demora se dá em virtude da ausência de orçamento para tanto, se furtar do seu dever constitucional de garantir o mínimo de dignidade por meio de serviços públicos essenciais como o direito à educação. Assim, este último deve ser assegurado com absoluta prioridade, não cabendo suscitar a reserva do possível indiscriminadamente, na medida em que é sabido que o mínimo existencial deve estar contemplado no orçamento anual do Estado e que o ente público recebe repasses de outras entidades da federação para auxiliar na promoção desse dever constitucional.

Ainda, em outubro 2016, o Tribunal de Justiça do Maranhão voltou a se manifestar sobre mínimo existencial e educação, por força do processo nº. 0000717-18.2015.8.10.0071 em que o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública em face do município de Bacuri, na qual o conflito subjetivo de base consistia em uma escola que funcionava em estado precário, tanto em relação à estrutura física, quanto no que concerne à higiene e salubridade, na medida em que possuía falhas estruturais de engenharia, esgoto comprometido, iluminação deficiente, água contaminada, falta de ventilação, entre outros (BRASIL, 2016d).

Nesta senda, o relator desembargador José de Ribamar Castro, da quinta câmara cível do tribunal maranhense, pronunciou acórdão de mérito firmando o posicionamento adotado tanto em 2014, quanto em abril de 2016 em casos análogos, vinculando ao mínimo existencial em direito à educação o fornecimento de escolas com infraestrutura física digna, a fim de que não comprometam a integridade física e a vida dos alunos e servidores, cabendo ao ente público o dever de reformar a unidade escolar, porquanto o direito à educação é um direito fundamental, salvaguardado na Carta Magna de 1988 (BRASIL, 2016d).

Da pesquisa realizada, foi possível verificar que o ano de 2019 teve um número considerável de pronunciamento de decisões envolvendo mínimo existencial e direito à educação, a maioria delas reiterando o posicionamento do tribunal em outros anos, inclusive, sob os mesmos fundamentos elencados à época. Outrossim, em março de 2019, nos autos do processo nº. 0000961-27.2016.8.10.0130, concernente a uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Maranhão em desfavor do Município de São Vicente Férrer, na qual aquele pleiteava a reforma de uma escola no povoado de Pascoal, a relatora

desembargadora Anildes de Jesus Bernardes Chaves Cruz, da sexta câmara cível do TJ/MA, em consonância com os acórdãos prolatados em 2014, 2015 e 2016, proferiu decisão de mérito em sede de apelação explicitando que, nos termos do art.2º, IX da lei 9.394/96, é indispensável no que tange ao direito à educação a garantia do padrão de qualidade adequado a regular prestação do serviço, pois, caso contrário, o direito fundamental resta esvaziado e tem sua efetividade negada (BRASIL, 2019a).

De modo que, em mais uma ocasião o mínimo existencial foi vinculado à infraestrutura e foi suscitada a impossibilidade de invocação da reserva do possível como forma de frustrar a reforma de escolas, pois esta é afastada em detrimento da necessária proteção ao direito à educação, principalmente diante de uma omissão arbitrária do poder público quanto a sua promoção, conforme é possível depreender das decisões do tribunal sobre a matéria.

Em maio do mesmo de 2019, em razão do processo nº. 0000959-57.2016.8.10.0130 referente a uma ação civil pública, situação envolvendo novamente uma escola no município de São Vicente Férrer que funcionava precariamente em razão de uma infraestrutura deficiente que colocava em risco a vida dos alunos e dos profissionais que laboravam no local, através da quinta câmara cível sob relatoria do desembargador Ricardo Tadeu Bugarin Duailibe, o TJ/MA novamente correlacionou a infraestrutura escolar ao mínimo existencial (BRASIL, 2019b).

Na decisão de mérito destacou que o direito à educação impõe ao poder público a promoção de ações que tornem efetivo o acesso da população aos ensino de qualidade em ambiente apropriado, sob pena de esvaziar-lhe o conteúdo, não lhe conferindo efetividade, de forma que a reserva do possível não pode ser invocada para negar aos alunos e funcionários o direito de serem mantidos em ambiente com segurança (BRASIL, 2019b). Nota-se, aqui, o uso de argumento semelhante ao utilizado em março do mesmo ano.

De outro lado, em decisão prolatada em agosto de 2019 nos autos de uma ação civil pública, processo nº. 0001238-74.2015.8.10.0034, em que o Ministério Público Estadual requereu que o Estado do Maranhão desse início ao ano letivo no Centro Quilombola de Formação por Alternância, a sexta câmara cível do TJ/MA, através da relatoria da desembargadora Anildes de Jesus Bernardes Chaves Cruz, enunciou decisão de mérito sob o mesmo fundamento da decisão proferida em março do mesmo ano correlacionado o mínimo existencial à adoção de medidas cabíveis, inclusive, de infraestrutura com o fornecimento de serviços educacionais adequados sanando-se as irregularidades que existam.

O tribunal ressaltou o direito subjetivo à educação básica obrigatória dos 04 aos 17 anos de idade a ser resguardado pelo ente público, de forma que o não oferecimento desta ou o fornecimento irregular ensejariam a responsabilização da autoridade competente, nos termos

do art.208, §2º da CF/88 e que, portanto, é imprescindível a garantia de início das aulas com padrão de qualidade adequado a regular prestação do serviço, sob pena de esvaziar o direito à educação e obstar que seja efetivo, nos termos do art. 2º, IX da lei 9394/96 (BRASIL, 2019c).

O Ministério Público do Estado do Maranhão, em setembro de 2019, ajuizou ação civil pública, processo nº.0000700-79.2015.8.10.0071, requerendo a imediata reforma e ampliação da Unidade Escolar Bittencour localizada no município de Bacuri, com a manutenção do sistema hidráulico e elétrico, construção de área de lazer, refeitório, criação de biblioteca, laboratório com livros e programas adequados à faixa etária, reforço e pintura das paredes, reforma dos banheiros e construção de muro externo para segurança (BRASIL, 2019d).

Diante disso, o relator desembargador Jaime Ferreira de Araújo da quarta câmara cível do Tribunal de Justiça do Maranhão, fazendo jus à jurisprudência do tribunal, declamou decisão de mérito em sede de apelação entendendo pelo dever do ente público em dar azo às medidas pleiteadas pelo órgão ministerial, haja vista que o constitui mínimo existencial em educação a tarefa de garantir as condições mínimas de aprendizado, nela incluída a estrutura física adequada das instituições de ensino, não podendo nesses casos o Estado se negar a realizar essa atribuição sob a justificativa da reserva do possível (BRASIL, 2019d).

A decisão mais recente envolvendo mínimo existencial e direito à educação encontrada na pesquisa realizada é de outubro de 2019 e traz em seu escopo uma lide subjetiva de base diversa de todos os outros casos até aqui abordados e, por conseguinte, inova dentro da jurisprudência do TJ/MA acerca do conteúdo do mínimo existencial em se tratando de direito à educação. É que até a decisão de outubro de 2019 é inequívoco que o tribunal compreende a infraestrutura escolar, o acesso à educação em um meio ambiente que atenda os padrões mínimos de qualidade, o fornecimento de vagas escolares próximas às residências dos alunos e/ou fornecimento de transporte escolar gratuito e seguro como componentes do mínimo existencial em matéria de educação, no entanto, no fim de 2019 surge pela primeira vez uma percepção que alcança a pessoa com deficiência.

Na ocasião, foi ajuizada ação civil pública pelo órgão ministerial em face do município de Guimarães que deflagrou o processo nº. 0000339-03.2018.8.10.0089, no qual requeria que fosse providenciada a contratação de profissional capacitado (cuidador escolar) para acompanhar uma criança portadora de deficiência, qual seja membros curtos, raiz nasal baixa e fronte olímpico, sugestivo de Acondroplasia/Hipocondroplasia e que, por conseguinte, necessitava do auxílio de cuidador especial durante o período em que ficava na creche.

Outrossim, com base no art.28, I, da lei 13.146/2015 e do art.4º da lei 9.394/1996, que impõe ao poder público a obrigação de disponibilizar à pessoa com deficiência um sistema

educacional inclusivo em todos os níveis e modalidades, assim como o aprendizado ao longo da vida, a quinta câmara cível do TJ/MA através do relator José de Ribamar Castro pela primeira vez prolatou decisão de mérito correlacionando o mínimo existencial ao fornecimento de condições e profissionais adequados para que a pessoa com deficiência tenha acesso à educação (BRASIL, 2019e).

Na ocasião, foi mencionado também o art.4º da lei 9.394/96, que estabelece o dever do Estado no que tange à educação escolar pública através do atendimento educacional especializado gratuito aos alunos que possuem necessidades especiais e invocando precedentes de outros tribunais brasileiros, como o do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no qual foi firmado o entendimento de que restando comprovada a necessidade do aluno portador de deficiência ter atendimento especializado é dever do Estado lograr a contratação de pessoa capacitada para acompanhá-lo com o fito de assegurar a sua participação na rede regular de ensino (BRASIL, 2019e).

Portanto, a partir da pesquisa realizada, se extrai um alinhamento do tribunal no sentido de que o fornecimento de educação não se esgota na presença do professor e do aluno em uma sala de aula, em verdade traspassa as paredes desta e demanda que todo o contexto e todos os espaços do ambiente escolar estejam alinhados com a dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, com a promoção de outros direitos fundamentais como a igualdade material, o lazer, a saúde e segurança.

Assim, pode-se erguer um conjunto de standards em matéria de mínimo existencial educacional, a partir da jurisprudência confeccionada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. De sorte, compõe o mínimo existencial em matéria de educação: fornecimento de escolas com infraestrutura física digna; garantia de um estado mínimo de salubridade do ambiente no qual são ministradas as aulas; disponibilização de vagas escolares nas proximidades das residências dos estudantes; fornecimento de transporte escolar; atendimento à carga horária prevista na lei de diretrizes e bases da educação, bem como fornecimento de condições adequadas e de profissionais especializados para que a pessoa com deficiência tenha acesso à educação.

Desse modo, tais condições mínimas para o acesso à educação com dignidade – e aqui se perfaz o mínimo existencial em sentido amplo – obstam que o ente público invoque o princípio da reserva do possível, pois, em se tratando de mínimo existencial se pressupõe que o montante necessário para garanti-lo já esteja inserido no orçamento do ente federado, além das transferências obrigatórias e voluntárias que agregam ao orçamento da entidade federativa.

4.2 Avaliação da eficácia e efetividade do mínimo existencial em educação no estado do Maranhão a partir da análise comparativa entre os dados indicadores de eficácia do direito à educação e as transferências orçamentárias feitas pela União ao estado destinadas à promoção do direito à educação

Na presente seção deste trabalho foi realizada uma pesquisa de dados relativos aos indicadores de eficácia do direito à educação no estado do Maranhão e às transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias feitas pela União ao referido estado, cujo intento foi verificar o atendimento ao mínimo existencial em matéria educacional tendo em vista a dinâmica do federalismo fiscal brasileiro.

A fonte dos dados concernentes aos indicadores de eficiência e qualidade da educação no estado foi o Censo Escolar do ano de 2019, divulgado em 2020 e realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, relativo especificamente ao estado do Maranhão, cuja finalidade precípua é disseminar estatísticas e os indicadores relativos à educação (TEIXEIRA, 2020, p.05).

Ademais, é importante que se diga que as informações contidas no Censo Escolar utilizado nesse trabalho resultam da pesquisa realizada na educação básica do estado que segundo o art.4º, da lei nº. 9.394/96, se refere à educação infantil, fundamental e média, abrangendo ainda as modalidades atinentes à educação de jovens e adultos, profissional e especial e teve como ano base de análise o ano de 2019, de forma que os dados nele contido evidenciam o cenário hodierno da educação básica do estado, com algumas estatísticas apresentadas em ordem história, o que permite delinear algumas tendências da área (TEIXEIRA, 2020, p.6)

De outro lado, para análise dos dados orçamentários foram utilizados como fontes o endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional, que se perfaz no órgão específico do Ministério da Fazenda e central dos Sistemas de Administração Financeira Federal e de Contabilidade federal e que, entre outras incumbências, efetua as transferências dos recursos aos entes federados (BRASIL, 2020d), o *site* do Portal de Transparência do Governo Federal vinculado ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União que viabiliza o acesso à informações concernentes ao dinheiro público (BRASIL, 2020d) e o Portal de Transparência do Governo Estadual, que possibilita o acesso ao detalhamento das fontes de receita do estado em um dado exercício financeiro (MARANHÃO, 2020), utilizando-se em todos como ano base o exercício financeiro de 2018.

No caso dos dados sobre transferências foram utilizadas três plataformas porque o Portal de Transparência do Governo Federal possibilita fazer algumas filtragens interessantes acerca das transferências de recursos, principalmente, em relação às transferências voluntárias relacionadas aos programas de apoio, contudo não permite identificar de forma individualizada o valor transferido à título de transferências obrigatórias (constitucionais e legais) e voluntárias, pois divide as transferências em 02 (dois) grandes blocos “constitucionais e royalties” e “legais/voluntárias/específicas”, sendo que transferências legais também são espécie de transferência obrigatória e dessa maneira não possibilita identificar de forma geral as transferências obrigatórias, já que separa as constitucionais das legais.

Assim, em termos de dados gerais sobre transferências obrigatórias e voluntárias, o *site* da Secretaria do Tesouro Nacional atende à pesquisa, pois fornece tabelas separadas para cada tipo de transferência, de modo que possibilita identificar o exato valor transferido à título de transferência constitucional, legal, voluntária e específica em um determinado ano, enquanto o Portal de Transparência do Governo do Estado do Maranhão permite verificar o montante total investido na educação do estado em cada ano, além de identificar os convênios (transferências voluntárias) realizados em 2018 de forma mais específica, de sorte que as plataformas se complementam no fornecimento de dados para o presente trabalho.

O parâmetro temporal dos recursos transferidos é um ano antes do ano base do censo escolar, utilizado em virtude da atenção ao fato de que a educação é um direito social e como tal possui natureza programática, de forma que as políticas públicas voltadas para sua promoção ainda estão sendo gradualmente implementadas, sendo coerente que se utilize como marco para análise dos indicadores de eficácia o orçamento implementado pelo menos um ano antes e mesmo assim considerando que a melhoria ou piora da qualidade educacional não necessariamente se deu em virtude do orçamento aplicado em ano anterior, já que se trata de política pública cujo resultado tende a ser gradual e a longo prazo.

Isto posto, ao se analisar os dados indicadores de eficácia do direito à educação, no que se refere à evasão escolar, o censo evidencia que de modo geral em 2019 houve uma redução do número de matrículas no estado do Maranhão de 3,8% (três vírgula oito por cento), o que corresponde a 75.055 (setenta e cinco mil e cinquenta e cinco) matrículas a menos quando comparado com o ano de 2015, isso porque embora em relação à educação infantil o número de matrículas tenha aumentado em 8,0% (oito por cento) em razão das creches, no ensino fundamental o número de matrículas diminuiu em 6,9% (seis vírgula nove por cento), no ensino médio em 7,0% (sete por cento) e na educação de jovens e adultos reduziu em 3,6% (três vírgula seis por cento) (TEIXEIRA, 2020, p.16-21).

De outro lado, o número total de matrículas relativas à educação profissional cresceu em cerca de 20,2% (vinte vírgula dois por cento) em relação a 2018; o ensino médio integrado à educação profissional aumentou em 38,8% (trinta e oito vírgula oito por cento) entre 2015 e 2019 e a quantidade de matrículas da educação especial cresceu em 43,9% (quarenta e três vírgula nove por cento), contudo ainda assim menos da metade dos alunos com algum tipo de deficiência foram incluídos em classe comum com acesso às turmas de atendimento educacional especializado e apenas 3,6% (três vírgula seis por cento) foram inseridos em classe especial (TEIXEIRA, 2020, p.22-40).

Ou seja, em termos gerais é possível concluir que só houve aumento de matrículas nas creches e nos demais casos quando vinculado à profissionalização e que mesmo quando os índices apontam um aumento importante no número de matrículas, como no caso da educação especial, ao avaliar os dados de forma atenta se percebe que ainda assim a maioria das pessoas com deficiência não conseguem ter acesso à educação especializada nas escolas da rede pública de ensino, sendo incluídos no mais das vezes em salas de aulas comuns sem o apoio especializado necessário para que o acesso se dê de forma plena, o que por sua vez desmotiva a manutenção das pessoas com deficiência na rede pública de ensino.

Tanto se perfaz que segundo os dados obtidos pelo censo escolar, o número de matrículas da educação especial chegou a 44.029 em 2019, contudo, o maior percentual de matrículas encontra-se nos anos iniciais do ensino fundamental, pois somam 18.749 (dezoito mil, setecentos e quarenta e nove) matrículas, havendo um decréscimo considerável quando se fala em educação infantil, anos finais do ensino fundamental e ensino médio, cujo número de matrículas é de 4.234 (quatro mil e duzentos e trinta e quatro), 13.117 (treze mil, cento e dezessete) e 4.442 (quatro mil, quatrocentos e quarenta e dois), respectivamente (TEIXEIRA, 2020, p.39).

Neste ponto é pertinente ressaltar a jurisprudência de outubro de 2019 do TJ/MA, apresentada no tópico anterior, em que o tribunal foi instado a se manifestar sobre lide subjetiva cujo pleito consistia justamente na contratação de profissional capacitado para acompanhar uma criança portadora de deficiência durante o período em que ficava na creche, ocasião em que o tribunal correlacionou o mínimo existencial ao fornecimento de condições e profissionais adequados ao atendimento das pessoas com deficiência, pois a referida jurisprudência não só evidencia o posicionamento do tribunal sobre a matéria, como ratifica o cenário desenhado pelo censo escolar no que tange ao acesso à educação pelas pessoas portadoras de deficiência em espaços que possuam os instrumentos de acessibilidade necessários.

Outrossim, à vista do exposto, embora os dados relativos à evasão escolar apresentem algum grau de efetividade do mínimo existencial ainda estão aquém das metas estabelecidas para a política educacional pelo Plano Nacional de Educação (PNE) no período de 2014 a 2024, pois a primeira meta era universalizar até 2016 a educação infantil na pré-escola e ampliar a oferta em creches a fim de atender pelo menos 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos; na meta 2 (dois) universalizar o ensino fundamental; na meta 3 (três) universalizar até 2016 o atendimento aos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e na meta 4 (quatro) universalizar para a população com algum grau de deficiência o acesso à educação básica, metas estas que conforme explanado ainda não se verificavam em 2019 (BRASIL, 2014a).

No que se refere à capacitação dos professores, o censo escolar denuncia que na educação infantil apenas 46,56% (quarenta e seis vírgula cinquenta e seis por cento) dos docentes possuem superior completo/licenciatura e 8,83% (oito vírgula oitenta e três por cento) sequer tem ensino superior (TEIXEIRA, 2020, p.42-43).

No ensino fundamental em que pese tanto nos anos iniciais quanto finais, mais de 60% (sessenta por cento) dos docentes tenham nível superior completo, em todas as disciplinas menos da metade dos professores possuem formação superior de licenciatura na mesma área da matéria lecionada, nos anos iniciais apenas 44,9% (quarenta e quatro vírgula nove por cento) dos professores têm formação adequada, o que se agrava nos anos finais em que a disciplina com maior percentual atinge apenas 31,9% (trinta e um vírgula nove por cento), a pior disciplina é a de língua estrangeira que alcança 19,4% (dezenove vírgula quatro por cento) e 4,3% (quatro vírgula três por cento), respectivamente (TEIXEIRA, 2020, p.44-48).

O ensino médio apresenta um cenário melhor, pois 94,2% (noventa e quatro vírgula dois por cento) dos professores possuem ensino superior completo e no que se refere à adequação da formação por disciplina, a maioria das matérias apresentam percentuais superiores a 50% (cinquenta por cento), ficando aquém as disciplinas de física, filosofia, artes e sociologia, sendo esta última a que apresenta o pior percentual, qual seja 10,5% (dez vírgula cinco por cento) dos professos com formação adequada (TEIXEIRA, 2020, p.49-51).

A formação e, por conseguinte, a capacitação dos professores, é nodal para a garantia do fornecimento do direito à educação em seu mínimo existencial, porquanto conforme versado no capítulo anterior não há como o indivíduo ter acesso à educação em sua essência sem professores capacitados e adequados para lecionar as disciplinas e conduzir a sala de aula, tanto se perfaz que a meta 15 (quinze) do PNE é garantir política nacional de formação dos profissionais da educação, assegurando que haja consonância entre a formação específica de

nível superior pelos professores (as) da educação básica e a área de conhecimento em que atuam e a meta 16 (dezesesseis) prevê a capacitação em nível de pós-graduação de 50% (cinquenta por cento) dos docentes da educação básica até o término da vigência do PNE (BRASIL, 2014a).

Os dados fornecidos pelo censo escolar evidenciam que a educação pública do estado do Maranhão tem um importante déficit no que tange à presença de professores que tenham a qualificação adequada para lecionar determinada matéria, sobretudo, no ensino fundamental, de sorte que a qualidade do ensino ofertado resta prejudicada, pois um professor não especializado na matéria, embora consiga suprir a necessidade em um primeiro momento, não possibilita, via de regra, o acesso à disciplina com a profundidade que lhe é exigida e não conta com as técnicas utilizadas para aquela matéria a fim de captar o interesse do aluno ou facilitar a didática.

No que tange à infraestrutura, do resumo técnico do censo escolar 2019 é possível abstrair que no estado do Maranhão subsistem 5.583 (cinco mil, quinhentos e oitenta e três) creches, 8.975 (oito mil, novecentos e setenta e cinco) escolas que ofertam ensino fundamental, 8.010 (oito mil e dez) que fornecem a pré-escola e apenas 1.031 (hum mil e trinta e um) referentes ao ensino médio, ou seja, apenas 8,8% das escolas do estado ofertam o ensino médio (TEIXEIRA, 2020, p.55).

Dessas instituições, em se tratando de educação infantil, apenas 8,8% (oito vírgula oito por cento) das escolas possuem biblioteca; 11,11% (onze vírgula onze por cento), banheiro para educação infantil; apenas 27,4% (vinte e sete vírgula quatro por cento) possuem algum recurso de acessibilidade para pessoa com deficiência; 18,16% (dezoito vírgula dezesseis por cento) têm brinquedo para a educação infantil; 3,4% (três vírgula quatro por cento) possuem materiais para atividades artísticas e apenas 14% (quatorze por cento) dispõem de área verde (TEIXEIRA, 2020, p.57).

No ensino fundamental, 85,5% (oitenta e cinco vírgula cinco por cento) das unidades escolares não dão ensejo à qualquer tratamento do seu lixo, seja o separando, reaproveitando ou reutilizando, ademais, no âmbito estadual apenas 9,2% (nove vírgula dois por cento) das escolas possuem internet para ensino e aprendizagem; 19,0% (dezenove por cento) têm biblioteca; 47,9% (quarenta e sete vírgula nove por cento) possui banheiro comum e apenas 18,2% (dezoito vírgula dois) banheiro PCD; 16,4% (dezesseis vírgula quatro) dispõem de algum recurso de acessibilidade PCD; 5,1% (cinco vírgula um por cento) têm laboratório de ciências; 2,1% (dois vírgula um por cento) material científico; 28% (vinte e oito por cento) possuem pátios e somente 11,6% (onze vírgula seis por cento) quadra de esporte (TEIXEIRA, 2020, p.60-61).

Em se tratando de ensino médio, os dados demonstram que apenas 26,5% (vinte e seis vírgula cinco por cento) das instituições possuem internet para ensino e aprendizagem; 97,2% (noventa e sete vírgula dois por cento) possuem banheiro comum e 55,2% (cinquenta e cinco vírgula dois por cento) têm banheiro PCD; 65,6% (sessenta e cinco vírgula seis por cento) algum recurso de acessibilidade PCD; apenas 22,1% (vinte e dois vírgula um por cento) conta com laboratório de ciências; 9,7% (nove vírgula sete por cento) com materiais científicos; 71% (setenta e um por cento) com pátios e apenas 33,8% (trinta e três vírgula oito por cento) com quadras de esportes (TEIXEIRA, 2020, p.65).

Outrossim, no que se refere à infraestrutura escolar, o que se verifica é a precariedade das instituições de ensino, porquanto conforme se depreende dos dados explicitados pelo censo escolar a maioria das escolas da rede pública não possuem infraestrutura adequada ao atendimento das necessidades dos alunos. Nesse sentido, o que mais se destaca é a questão da disponibilidade de internet para ensino e aprendizagem, dos banheiros compatíveis com a idade dos alunos que frequentam a escola e questões de acessibilidade para pessoas com algum tipo de deficiência.

Mesmo no caso do ensino médio que é o setor da educação básica que apresenta melhores percentuais, quando os dados são comparados com a rede privada de ensino o que se denota é a superioridade das escolas privadas em relação à rede pública, por exemplo, quanto à internet para ensino e aprendizagem 50,3% (cinquenta vírgula três por cento) das escolas da rede privada possuem; no que tange a bibliotecas o percentual é de 80,3% (oitenta vírgula três por cento); recurso de acessibilidade para PCD é de 80,3% (oitenta vírgula três por cento) e banheiro 99,5% (noventa e nove vírgula cinco por cento) (TEIXEIRA, 2020, p.64-65).

Esse cenário concernente à infraestrutura das instituições da educação básica é corroborado pelas jurisprudências prolatadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2019, conforme o tópico anterior, nas quais o tribunal reconheceu que o mínimo existencial está associado ao fornecimento de escolas com infraestrutura digna e com padrões mínimos de qualidade ao ser instado a se manifestar sobre escolas com sedimentação do piso, corrosão do teto de madeira por cupins, vazão de esgoto sob o corredor do prédio, que funcionavam em estabelecimento no qual antes havia criação de porcos ensejando forte odor dos animais, com uma única sala de aula com energia elétrica, sem banheiro, sem higiene, salubridade, entre outros.

Diante disso, a despeito de através do censo escolar de 2019 ser possível vislumbrar que a rede pública de ensino do estado do Maranhão ainda possui diversas deficiências em relação ao número de matrículas, capacitação de professores, tratamento de lixo e infraestrutura,

ao analisar os dados orçamentários é possível denotar que o montante das transferências foi elevado, o que permite apontar no sentido de que há dependência destas transferências e mesmo elas não bastaram para a estabilização de padrão suficiente que dê acesso ao mínimo existencial no que toca à educação como um todo, já que ainda há aspectos a serem otimizados.

Em 2018, o montante de recursos transferidos ao Maranhão pela União, em termos gerais, foi de R\$ 17.834.823.548,39 (dezessete bilhões, oitocentos e trinta e quatro milhões, oitocentos e vinte e três mil, quinhentos e quarenta e oito reais e trinta e nove centavos), desse valor R\$ 6.862.968.026,00 (seis bilhões, oitocentos e sessenta e dois milhões, novecentos e sessenta e oito mil e vinte e seis reais) se referiam apenas a transferências constitucionais obrigatórias (BRASIL, 2018c) e R\$ 18.829.134,89 (dezoito milhões, oitocentos e vinte e nove mil, cento e trinta e quatro reais e oitenta e nove centavos) se referiam a transferências discricionárias voluntárias (BRASIL, 2018d).

Dos valores mencionados, R\$ 1.084.461.715,69 (um bilhão, oitenta e quatro milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, setecentos e quinze reais e sessenta e nove centavos) foram destinados diretamente à educação a título de transferência constitucional obrigatória e royalties, composto da seguinte forma: R\$ 647.151.832,28 (seiscentos e quarenta e sete milhões, cento e cinquenta e um mil, oitocentos e trinta e dois reais e vinte e oito centavos) oriundos da complementação da União ao FUNDEB e R\$ 437.309.883,41 (quatrocentos e trinta e sete milhões, trezentos e nove mil, oitocentos e oitenta e três reais e quarenta e um centavos) diretamente do FUNDEB (BRASIL, 2018a).

No que se refere às transferências voluntárias feitas pela União ao estado do Maranhão destinadas à educação o montante apurado foi de R\$ 263.013.754,39 (duzentos e sessenta e três milhões, treze mil, setecentos e cinquenta e quatro reais e trinta e nove centavos), composto da seguinte forma: R\$ 213.990.561,40 (duzentos e treze milhões, novecentos e noventa mil, quinhentos e sessenta e um reais e quarenta centavos) para o PNAE; R\$ 38.758.633,44 (trinta e oito milhões, setecentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e trinta e três reais e quarenta e quatro centavos) para o PNATE; R\$ 3.927.560,00 (três milhões, novecentos e noventa e sete mil, quinhentos e sessenta reais) ao PDDE (BRASIL, 2018b); R\$ 2.998.544,12 (dois milhões, novecentos e noventa e oito mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e doze centavos) referentes ao convênio entre a SEDUC e o FNDE e R\$ 3.293.445,32 (três milhões, duzentos e noventa e três mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e trinta e dois centavos) relativo a convênio entre o INEP e a SEDUC, ambos firmados em 2018 para atendimento da alimentação escolar dos alunos da educação básica (MARANHÃO, [2018b]).

Outrossim, só no ano de 2018 o estado do Maranhão recebeu da União o valor de R\$ 1.347.475.470,08 (um bilhão, trezentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e setenta reais e oito centavos) para o financiamento da educação, quando, segundo o *site* de transparência do governo do estado do Maranhão o valor total recebido pela Secretaria de Estado da Educação para promoção do direito à educação no referido ano foi R\$ 2.252.026.260,10 (dois bilhões, duzentos e cinquenta e dois milhões, vinte e seis mil, duzentos e sessenta reais e dez centavos) (MARANHÃO, [2018a]).

Ocorre que, embora em 2018 a União tenha sido responsável por 59,83% (cinquenta e nove vírgula oitenta e três por cento) dos recursos voltados para a educação, conforme se verificou através dos dados indicadores de eficácia do direito à educação fornecidos pelo censo escolar realizado pelo INEP, nota-se que no ano de 2019 não houve grandes progressos quando comparado aos anos anteriores que são utilizados pelo censo escolar para fazer uma série histórica e traçar algumas tendências, de modo que mesmo com a quantidade de recursos transferidos pela União ao Maranhão, o mínimo existencial em educação ainda não tem sido adequadamente satisfeito, pois, ainda se constata no cenário educacional grande número de escolas sem infraestrutura adequada; vultuoso volume de professores sem capacitação para lecionar disciplinas; escolas sem tratamento de lixo e aumento a evasão escolar.

Tanto se perfaz que quando da análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que se perfaz no indicador criado pelo INEP em 2007 para aferir a qualidade do aprendizado nacional e fixar metas para a melhoria do ensino, cujos indicadores são obtidos a partir dos dados concernentes à aprovação escolar obtidos no censo escolar e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), se vislumbra que o estado do Maranhão ainda possui dificuldade em atingir as metas estabelecidas e almejadas pelo indicador, pois, de 2007 a 2009 foram poucas as vezes em que a meta foi atingida (BRASIL, 2020c).

Em relação ao 5º (quinto) ano, 9º (nono) ano e 3ª (terceira) série do ensino médio de 2007 a 2019 o Maranhão só atingiu a meta três vezes que foi em 2007, 2009 e 2011, assim desde 2013 a meta não é alcançada. Nesse sentido, para se ter ideia, em 2019 a meta projetada para o 5º (quinto) ano era de 5.2 e o resultado foi de 3.9; para o 9º (nono) ano a meta era de 5.0 e a alcançada foi de 4.5 e para a 3ª (terceira) série do ensino médio o objetivo era 4.0 e o atingido foi 3.7, isto é, em que pese o vultuoso volume de recursos transferidos pela União ao Maranhão, ao que parece na prática a educação pública ainda encontra óbices para satisfazer os indicadores de qualidade e na maiores dos anos se encontra abaixo da meta projetado (BRASIL, 2020c).

Não se quer dizer com isso que os resultados relativos à educação básica fornecida pelo estado do Maranhão em 2019 sejam o reflexo estrito do orçamento aplicado a esse setor no ano de 2018, pois como dito em outro momento o direito à educação possui natureza programática, mas em verdade o que se quer é apresentar o cenário no qual muito embora a União seja responsável por mais de 50% (cinquenta por centos) do financiamento da educação do estado do Maranhão e já subsista algum grau de eficácia e efetividade do mínimo existencial, este ainda não atingiu o seu máximo.

Outrossim, em que pese o estado tenha avançado, ao que parece o orçamento destinado não tem sido suficiente, já que mesmo com a quantidade de transferências realizadas pela União, o Maranhão não tem dado conta de atender a demanda em virtude da limitação orçamentária do ente federal e, sobretudo, do próprio estado, tal cenário se perfaz em razão da própria dinâmica do federalismo fiscal que historicamente centraliza o poder político-econômico na União e pelo fato de na prática os repasses financeiros serem concebidos como fonte fulcral para a satisfação do direito à educação em seu mínimo, quando deveriam ser apenas uma das fontes a fim de agregar ao estado na promoção do direito.

Não se quer dizer com isso que a cooperação seja de todo negativa, inclusive porque parte dos avanços obtidos pelo estado do Maranhão no que tange à educação se deu por força da cooperação materializada nas transferências financeiras feitas pela União, mas que uma autonomia fiscal maior do estado pode sinalizar para condições maiores de efetivação do direito à educação em seu mínimo existencial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho partiu do problema de pesquisa concernente a quais seriam os impactos da dinâmica do federalismo fiscal brasileiro sobre a promoção e proteção do mínimo existencial em educação a partir de uma análise da educação pública do estado do Maranhão e para isso foi levantada a hipótese segundo a qual o modelo de federalismo fiscal atual tem obstado a promoção e a proteção do mínimo existencial em matéria de educação no estado do Maranhão, porquanto esse modelo de federalismo, em virtude das distorções que tem sofrido, consubstanciadas na centralização de receitas e competências na União, enseja com que mesmo diante dos repasses constitucionais obrigatórios e voluntários feitos pelo ente federal, o estado não consiga dar conta de satisfazer o mínimo existencial em educação em sua plenitude, hipótese essa que ao final não se confirmou.

Do primeiro capítulo foi possível concluir que o federalismo fiscal é a faceta do federalismo responsável pela atribuição de receitas e gastos entre os entes da federação e como tal está intimamente vinculado à promoção das políticas públicas e, por conseguinte, à satisfação de direitos pelo entes federados no exercício de suas competências e enquanto uma das facetas do federalismo também se perfaz em um federalismo cooperativo, de modo que todos os entes federados devem atuar conjuntamente com suas respectivas receitas na promoção das políticas públicas, cuja responsabilidade é compartilhada com os demais (CUNHA, 2006, p.90).

Todavia, em razão da histórica centralização de poderes na União, pois durante muito tempo o Brasil foi um Estado Unitário com forte concentração de poderes no ente federal, e pelo fato de a União possuir a maior capacidade arrecadatória, tem se observado uma tendência de centralização no ente maior provocando uma distorção do modelo federal fiscal, pois, por força do gigantismo do poder central as unidades subnacionais que arrecadam menos têm se tornado dependentes dos repasses feitos por ele, ao ponto de competirem entre si para obtenção de recursos oriundos da União, já que os recursos desta não são ilimitados, de sorte que ao final a responsabilidade que deveria ser compartilhada entre todos, na prática é muito desigual.

No segundo capítulo, foi possível arrematar que existem duas concepções de mínimo existencial, a primeira estrita voltada à compreensão de que o mínimo se perfaz nas condições mínimas para uma sobrevivência física, a segunda ampla partindo da ideia de que o mínimo existencial é o conjunto de condições que permitem uma existência digna e que o âmbito de proteção de um direito se perfaz no conjunto de condutas protegidas por um

determinado direito, que no caso do direito à educação se encontra no art.207 da Constituição Federal e no art.4º da lei 9.394/96.

A partir disso, a autora do presente trabalho adotou a teoria do mínimo existencial em sentido amplo e assim sob sua perspectiva, sem prejuízo de outros bens jurídicos tutelados pelo direito, o mínimo existencial em educação está vinculado ao fornecimento de escolas com condições mínimas de infraestrutura e, por conseguinte, ao fornecimento de materiais e tecnologias que viabilizem a acessibilidade para as pessoas com algum grau de deficiência no ambiente escolar; à promoção de garantia de acesso intermitente à merenda escolar, à contratação de professores capacitados e com liberdade para ensinar; ao transporte escolar e ao fornecimento de material didático.

No último capítulo foi possível vislumbrar que cerca de R\$ 1.347.475.470,08 (um bilhão, trezentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e setenta reais e oito centavos) dos recursos destinados à promoção da educação no estado do Maranhão são oriundos de transferências constitucionais obrigatórias e voluntárias feitas pela União ao referido estado e que apesar do montante expressivo recebido à título de cooperação do ente federal consoante às estatísticas ofertadas pelo censo escolar a educação pública ainda possui uma série de déficits e se encontra longe do ideal, prova disso são as jurisprudências do TJ/MA colacionadas no presente trabalho que revelam constantes buscas pela tutela jurisdicional para que seja fornecido infraestrutura e acessibilidade às escolas, bem como transporte escolar aos alunos.

Esse cenário demonstra a problemática que envolve a dinâmica do federalismo fiscal brasileiro, pois, em que pese, em tese, seja descentralizado e segundo a Constituição Federal seja cooperativo, de modo que haveria uma cooperação entre todos os entes no sentido de promover as políticas públicas relativas aos direitos sociais, na prática a concentração exacerbada de competências na União e, por conseguinte, de receitas faz com que os demais entes federados dependam das receitas transferidas pela União para realização das políticas públicas já que possuem menor capacidade tributária para obtenção de receitas próprias, centralizando nela a responsabilidade pela promoção e proteção do mínimo existencial em educação.

Os recursos da União também são limitados e inevitavelmente, por mais que transfira bilhões de reais para financiar a educação do estado do Maranhão à título de transferências constitucionais obrigatórias e milhões a título de transferências voluntárias, ainda assim esse valor não é suficiente para que o estado possa dar conta de assegurar o mínimo existencial em educação em sua plenitude e nem deveria sê-lo, pois, as transferências

constituem apenas mecanismos cujo fito é diminuir as desigualdades regionais e auxiliar os entes menores na promoção das políticas públicas cuja responsabilidade é de todos os entes simultaneamente.

Outrossim o federalismo fiscal tal como hoje se encontra desenhado com concentração de receitas na União faz com que os repasses financeiros, que deveriam ser apenas uma das fontes de receita do estado para promoção do direito à educação, se tornem fulcrais para a satisfação do mínimo existencial, basta verificar o estado do Maranhão em que, em 2018, cerca de 60% (sessenta por cento) dos recursos eram da União e apenas 40% (quarenta por cento) do próprio estado, o que impacta na eficácia e efetividade do mínimo existencial em educação, porquanto a fonte de receita basicamente se restringe à um único ente que também possui limitações financeiras, não havendo união de esforços, mas um parasitismo financeiro junto ao poder central.

O modelo alternativo mais adequado poderia ser aquele no qual o estado dependesse menos da União e arrecadasse receitas suficientes para o atendimento de suas despesas e gastos públicos e com isso desse conta sozinho de garantir o mínimo existencial, de maneira que União atuaria mediante os repasses de forma coordenada apenas para colaborar com a promoção do direito, havendo atuação conjunta dos entes ao invés de uma relação de dependência tal como ocorre hoje, em que a responsabilidade pela proteção e promoção do direito à educação, que deveria ser descentralizada e compartilhada, se reveste em responsabilidade centralizada na União com tímida participação pelo ente estatal por força da falta na prática de coordenação e cooperação entre o poder federal e os entes subnacionais.

Gilberto Bercovici (2002, p.25) preceitua que na forma do desenho federal fiscal brasileiro atual, os entes federados subnacionais possuem receitas, mas não possuem encargos, se perfazendo nisso a problemática do modelo. Nesse sentido, conclui que é a ausência de uma política nacional coordenada e não a existência das competências constitucionais comuns e concorrentes que enseja determinadas políticas públicas sejam exercidas praticamente apenas pelo Governo Federal e que essa falta de coordenação e cooperação na prática do federalismo fiscal se revela no próprio fato de que até hoje nunca foi criada a lei complementar a que se refere o art.23 da CF/88, para além daquela subsistente sobre o meio ambiente, que regulamentaria a forma de cooperação entres os entes federativos.

À vista do exposto, a hipótese é infirmada na medida em que se observou que a cooperação da União é elemento de substancial importância para a concretização do mínimo existencial educacional no âmbito do estado do Maranhão, ainda que os níveis de satisfação do direito ainda possam ser otimizados o que, aliás, – a progressiva satisfação – é uma

característica dos denominados direitos sociais. De tal sorte que, ainda que se possa questionar a concentração de receitas no ente federal, não é possível concluir que o mecanismo de transferências, na medida em que complementa a arrecadação estadual, não se mostra relevante.

Ora, é inegável que a concentração de receitas na União se perfaz problemática, na medida em que restringe a fonte de receita para promoção do direito fundamental e, por conseguinte, impõe óbice à efetividade do direito à educação, porquanto ao invés de subsistirem vários entes com receitas próprias atuando em conjunto para satisfação do mínimo existencial em educação, há na dinâmica fiscal atual basicamente um único responsável pela proteção e promoção do mínimo existencial educacional, ente este cujos recursos são limitados e em relação aos quais todas as demais unidades federativas solicitam auxílios.

Contudo, não é possível negar que as transferências financeiras têm sua importância, pois se houve algum grau de satisfação do mínimo existencial do direito à educação pública do Estado do Maranhão, como demonstra o censo escolar de 2019, foi por força da cooperação e, por conseguinte, dos repasses constitucionais obrigatórios e voluntários existente entre os entes federados. Sendo assim, embora a pesquisa permita concluir pela substancial importância dos recursos da União para promoção do direito à educação em seu mínimo existencial e, portanto, por uma forte dependência do Estado em relação ao Governo Federal no que tange, de outro lado não permite concluir que o modelo fiscal brasileiro atual tem efetivamente obstado em absoluto a satisfação do direito à educação pública no Estado do Maranhão em seu mínimo existencial, pelos motivos acima explicitados.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Federalismo Fiscal e distorções do modelo brasileiro. **Revista de Finanças Públicas: tributação e desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, p. 1-31, 17 mar. 2018. Mensal. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/29441/24520>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BARROS, Marcello Apolonio Duailibe. **Avaliação de impacto de políticas públicas: uma análise do programa de investimento em infraestrutura em escola digna no maranhão no período 2015-2017**. 2019. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Políticas Públicas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28556/Disserta%20a%20Marcello%20Duailibe%20Barros.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O debate sobre a repartição de competências federativas no Brasil. Projeto Pensando O Direito: federalismo no Brasil, São Paulo, v. 2, n. 0, p.25-30, out. 2009. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/elaboracao-legislativa/pensando-o-direito/publicacoes/anexos/13pensando_direito.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291>. Acesso em: 20 set. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

_____, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. **Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação**: em 2019, o FUNDEB distribuiu R\$ 156,3 bilhões para a rede pública. atualmente, garante 2/3 dos recursos que os municípios investem em educação fonte: agência câmara de notícias. 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/#:~:text=Conhe%C3%A7a%20o%20novo%20Fundeb%2C%20que%20amplia%20>

gradualmente% 20os% 20recursos% 20da% 20educa% C3%A7% C3%A3o,-
Em% 202019% 2C% 20o&text=A% 20Emenda% 20Constitucional% 20108% 20torna,terminaria
% 20no% 20fim% 20deste% 20ano.&text=A% 20emenda% 20aumenta% 20dos% 20atuais,partici
pa% C3%A7% C3%A3o% 20da% 20Uni% C3%A3o% 20no% 20Fundo. Acesso em: 15 nov.
2020.

_____. **Detalhamento de Recursos Transferidos por UF e Município.** [2018a].

Disponível em:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/consulta?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F01%2F2018&ate=31%2F12%2F2018&tipo=2%2C1&tipoFavorecido=8&uf=MA&acao=0C33%2C0E36%2C6334&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Cuf%2Cmunicipio%2Ctipo%2CtipoFavorecido%2Cacao%2ClinguagemCidada%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2Cvalor&ordenarPor=mesAno&direcao=desc>. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Detalhamento de Recursos Transferidos por UF e Município:** programas de apoio à educação. Programas de apoio à educação. [2018b]. Disponível em: Detalhamento de Recursos Transferidos por UF e Município. Acesso em: 01 nov. 2020.

_____. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).** [2020b]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb>. Acesso em: 06 nov. 2020.

_____. **IDEB - Resultados e Metas.** 2020c. Disponível em:

http://id_eb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=2284154. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. Lei Ordinária nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 jun. 2014a. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13005&ano=2014&ato=8b4gXWE9ENVpWT136>. Acesso em: 16 nov. 2020.

_____. Lei Ordinária Federal 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. 1996.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

_____. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união.** 2016a.

Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4540. Acesso em: 03 nov. 2020.

_____. **O que é e como funciona:** portal da transparência. portal da transparência. [2020d]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. **Organograma e quem é quem:** secretaria do tesouro nacional (STN). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organograma-e-quem-e-quem>. Acesso em: 27 out. 2020.

_____. **Recursos transferidos:** distribuição das transferências. distribuição das transferências. [2018c]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias?ano=2018>. Acesso em: 28 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa: criança de até cinco anos de idade - atendimento em creche e em pré-escola - sentença que obriga o município de São Paulo a matricular crianças em unidades de ensino infantil próximas de sua residência ou do endereço de trabalho de seus responsáveis legais, sob pena de multa diária por criança não atendida - legitimidade jurídica da utilização das “astreintes” contra o poder público - doutrina - jurisprudência - obrigação estatal de respeitar os direitos das crianças - educação infantil - direito assegurado pelo próprio texto constitucional (CF, art. 208, IV, na redação dada pela EC nº 53/2006) - compreensão global do direito constitucional à educação - dever jurídico cuja execução se impõe ao poder público, notadamente ao município (CF, art. 211, § 2º) - legitimidade constitucional da intervenção do poder judiciário em caso de omissão estatal na implementação de políticas públicas previstas na constituição - inocorrência de transgressão ao postulado da separação de poderes - proteção judicial de direitos sociais, escassez de recursos e a questão das “escolhas trágicas” - reserva do possível, mínimo existencial, dignidade da pessoa humana e vedação do retrocesso social - pretendida exoneração do encargo constitucional por efeito de superveniência de nova realidade fática - questão que sequer foi suscitada nas razões de recurso extraordinário - princípio “jura novit curia” - invocação em sede de apelo extremo - impossibilidade - recurso de agravo improvido. políticas públicas, omissão estatal injustificável e intervenção concretizadora do poder judiciário em tema de educação infantil: possibilidade constitucional. Agravo em Resp. nº 639337. Agravante: Município de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, DF, 23 de agosto de 2011. **Diário Judicial Eletrônico**. Brasília, 15 set. 2011a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur198252/false>. Acesso em: 21 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa: agravo de instrumento – embargos de declaração recebidos como recurso de agravo – defensoria pública – implantação – omissão estatal que compromete e frustra direitos fundamentais de pessoas necessitadas – situação constitucionalmente intolerável – o reconhecimento, em favor de populações carentes e desassistidas, postas à margem do sistema jurídico, do “direito a ter direitos” como pressuposto de acesso aos demais direitos, liberdades e garantias – intervenção jurisdicional concretizadora de programa constitucional destinado a viabilizar o acesso dos necessitados à orientação jurídica integral e à assistência judiciária gratuitas (CF, art. 5º, inciso LXXIV, e art. 134) – legitimidade dessa atuação dos juízes e tribunais – o papel do poder judiciário na implementação de políticas públicas instituídas pela constituição e não efetivadas pelo poder público – a fórmula da reserva do possível na perspectiva da teoria dos custos dos direitos: impossibilidade de sua invocação para legitimar o injusto inadimplemento de deveres estatais de prestação constitucionalmente impostos ao estado – a teoria da “restrição das restrições” (ou da “limitação das limitações”) – controle jurisdicional de legitimidade da omissão do estado: atividade de fiscalização judicial que se justifica pela necessidade de observância de certos parâmetros constitucionais (proibição de retrocesso social, proteção ao mínimo existencial, vedação da proteção insuficiente e proibição de excesso) – doutrina – precedentes – a função constitucional da defensoria pública e a essencialidade dessa instituição da república. Agravo de Instrumento nº 598212. Agravante: Estado do Paraná. Agravado: Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, DF, 25 de março de 2014. **Diário Judicial Eletrônico**. Brasília, 24 abr. 2014b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur261562/false>. Acesso em: 21 set. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa: Recurso Extraordinário - Criança de Até Seis Anos de Idade - Atendimento em Creche e em Pré-Escola - Educação Infantil - Direito Assegurado Pelo Próprio Texto Constitucional (CF, Art. 208,IV) - Compreensão Global do Direito Constitucional À Educação - Dever Jurídico Cuja Execução Se Impõe Ao Poder Público, Notadamente Ao Município (CF, Art. 211, § 2º) - Recurso Improvido. Agravo em REsp. nº 410715. Agravante: Município de Santo André. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Celso de Melo. Brasília, DF, 22 de novembro de 2005. **Diário Judicial Eletrônico**. Brasília, 03 fev. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95128/false>. Acesso em: 21 set. 2020.

_____. **Transferências constitucionais e legais**. 2020e. Disponível em: <https://www.gov.br/tesourownacional/pt-br/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios/transferencias-constitucionais-e-legais>. Acesso em: 26 out. 2020.

_____. **Transferências Discricionárias - Valores Consolidados**. 2018d. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-discricionarias-valores-consolidados/2018/114?ano_selecionado=2018. Acesso em: 01 nov. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Administrativo e processo civil. Agravo de instrumento. Ação civil pública. Direito de acesso à educação. Garantia constitucional. Preenchimento de vagas na rede pública de ensino. Dever do Estado. Teoria da reserva do possível. Inaplicabilidade. Mínimo existencial. Dignidade da pessoa humana. nº 0082172011. Recorrente: Estado do Maranhão. Recorrido: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador Jaime Ferreira de Araújo. São Luís, MA, 23 de agosto de 2011b. **Diário de Justiça Eletrônico**. São Luís, 02 set. 2011. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Apelação cível. Processo civil. Ação civil pública com pedido liminar. Acesso de alunos à educação infantil e fundamental, sentença mantida. Apelação conhecida e improvida. Unanimidade nº 061858-2013. Apelante: Município de São Luís. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador Raimundo José Barros de Sousa. São Luís, MA, 17 de março de 2014c. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís, 19 mar. 2014a. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Processual civil. Administrativo. Agravo de instrumento. Ação civil pública. Reforma da estrutura e instalações de escola municipal. Educação. Dignidade humana. Proteção integral da criança e do adolescente. Agravo desprovido. nº 59.488/2013. Recorrente: Município de Tutóia. Recorrido: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador Marcelo Carvalho Silva. São Luís, MA, 10 de junho de 2014. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís, 12 jun. 2014d. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Apelação cível. Ação civil pública de obrigação de fazer com pedido de antecipação de tutela. Direito de acesso à educação. Garantia constitucional. Estatuto da criança e do adolescente. Preenchimento de vagas na rede pública de Ensino. Dever do estado. Intervenção do poder judiciário em caso de omissão estatal na implantação de políticas públicas previstas na Constituição Federal. Possibilidade. Teoria da reserva do possível. Inaplicabilidade. Mínimo existencial. Dignidade da pessoa

humana. nº 13433-2012. Apelante: Município de São Luís. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador Luiz Gonzaga Almeida Filho. São Luís, MA, 24 de março de 2015. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís, 26 mar. 2015a. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Remessa Necessária. Ação civil pública. Obrigação de fazer. direito de acesso à educação de crianças e adolescentes. Violação do princípio da separação dos poderes. Inocorrência. Inaplicabilidade da teoria da reserva do possível. Redução das astreintes. Remessa parcialmente provida. nº 61023/2013. Recorrente: Município de São Luís. Recorrido: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargadora Ângela Maria Moraes Salazar. São Luís, MA, 25 de junho de 2015b. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís, 01 jul. 2015b. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Agravo de instrumento. Ação civil pública de obrigação de fazer com pedido de antecipação de tutela. Direito de acesso à educação. Garantia constitucional. estatuto da criança e do adolescente. Locação de prédio para escola. Intervenção do poder judiciário em caso de omissão estatal na implantação de políticas públicas. Absoluta prioridade. Redução de multa e prazo para cumprimento nº 64.047/2015. Recorrente: Município de Monção. Recorrido: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador Antônio Guerreiro Júnior. São Luís, MA, 26 de abril de 2016a. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís, 28 abr. 2016b. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list> s. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Apelação cível. Ação civil pública. Obrigação de Fazer. Direito de acesso à educação de crianças e adolescentes. Violação do princípio da separação dos poderes. Inocorrência. Inaplicabilidade da teoria da reserva do possível. Alteração das Astreintes. Apelo Improvido. nº 0333592015. Apelante: Município de São Luís. Apelado: Ministério Público do Estadual. Relator: Desembargadora Ângela Maria Moraes Salazar. São Luís, MA, 29 de novembro de 2016c. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís, 05 dez. 2016. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Ementa constitucional. Administrativo. Apelação cível. Ação civil pública. Reforma de escola municipal. Preliminar de nulidade da sentença ante o julgamento antecipado da lide - rejeitada. Precariedade da escola verificada em procedimento administrativo prévio. Inércia da administração em implementar políticas públicas. Ofensa ao princípio da separação dos poderes - inocorrência. Teoria da reserva do possível. Calibração constitucional - Teoria afastada. nº 0376912016. Apelante: Município de Bacuri. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador José de Ribamar Castro. São Luís, MA, 17 de outubro de 2016d. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís, 20 out. 2016. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-public-search-process-sheet>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Possível. Direito constitucional - Ação civil pública - Reforma de escola pública - Implementação de políticas públicas - Possibilidade - Omissão do ente público - Sentença mantida nº 019205/2018. Apelante: Município de São Vicente Férrer. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargadora Anildes de Jesus Bernardes Chaves Cruz. São Luís, MA, 14 de março de

2019a. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Apelação cível. Ação civil pública. Obrigação de fazer. Implementação de políticas públicas. Reforma e reaparelhamento de estabelecimento escolar municipal em situação precária. Proteção integral às crianças e adolescentes. Dever do ente público. nº 0042132019. Apelante: Município de São Vicente Ferrer. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador Ricardo Duailibe. São Luís, MA, 25 de maio de 2019b. **Diário de Justiça Eletrônico**. São Luís, . Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Direito constitucional - Ação civil pública - Início do ano letivo em escola quilombola da rede pública estadual com a implementação das medidas cabíveis - Implementação de políticas públicas - Possibilidade - omissão arbitrária do ente público - Sentença mantida nº 041576/2018. Apelante: Estado do Maranhão. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargadora Anildes de Jesus Bernardes Chaves Cruz. São Luís, MA, 15 de agosto de 2019c. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Apelação civil em ação civil pública. Direito constitucional e administrativo. Cerceamento de defesa. Inocorrência. Julgamento antecipado da lide. Possibilidade. Determinação pelo poder judiciário de implementação de políticas públicas. Reforma de unidade escolar. Educação. Princípio da separação dos poderes. Ausência de ingerência no poder executivo. Prioridade absoluta. Princípio da reserva do possível. Não aplicação ao caso. Apelo improvido. nº 0379662016. Apelante: Município de Bacuri. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador Jaime Ferreira de Araújo. São Luís, MA, 03 de setembro de 2019d. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-public-search-process-sheet>. Acesso em: 04 jun. 2020.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão. Ementa remessa necessária. Ação civil pública. Acessibilidade de pessoas com necessidade especiais a educação de qualidade. Direito constitucional. Obrigação municipal de contratação de monitor para acompanhar aluna com necessidades especiais na escola. Manutenção da sentença. nº 0000339-03.2018.8.10.0089. Apelante: Município de Guimarães. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador José de Ribamar Castro. São Luís, MA, 14 de outubro de 2019e. **Diário Judicial Eletrônico**. São Luís: MA. Disponível em: <https://jurisconsult.tjma.jus.br/#/sg-jurisprudence-list>. Acesso em: 04 jun. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais: dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, o papel do poder judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

CUNHA, Fabiana Azevedo da. **Federalismo fiscal no brasil: a realidade do federalismo competitivo e a busca da cooperação e do equilíbrio**. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto

Alegre, 2006. Cap. 2. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/4095>>. Acesso em: 25 out. 2019.

DOMINGUES, José Marcos. Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Nomos**: revista do programa de pós graduação em direito - UFC, Fortaleza, p.137-143, 01 out. 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2016. 1584 p.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil. **Escola Nacional da Administração Pública**, Brasília, p.1-32, 02 maio 2017.

Disponível em:

<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3186/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>> Acesso em: 25 out. 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Livraria Líder e Editora Ltda, 2003. 512 p. Tradução de: Hiltomar Martins Oliveria.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 22, n. 87, p.5-22, jul./set. 1985. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181618/000418271.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

LIMA, Louise; COSME, Ariana. Desafios da formação de professores num contexto de mudança paradigmática na educação. **Revista Intersaberes**, Curitiba, v. 13, n. 28, p. 65-76, abr. 2018. Disponível em:

<https://uninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/view/1406/414184>. Acesso em: 01 maio 2020.

MARANHÃO. **Despesas**: educação. por função administrativa. [2018]. Disponível em:

http://www.transparencia.ma.gov.br/app/despesas/por-funcao/2018/funcao/12?dt_ini=01%2F01%2F2018&dt_fim=31%2F12%2F2018#lista. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Receitas**: por natureza. por natureza. [2018]. Disponível em:

http://www.transparencia.ma.gov.br/app/receitas/por-hierarquia/2018?dt_ini=01-2018&dt_fim=12-2018#lista. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Sobre o portal**. [2020]. Disponível em:

<http://www.transparencia.ma.gov.br/sobre/>. Acesso em: 5 nov. 2020.

MARQUES JUNIOR, Lidera dos Santos; OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de; LAGEMANN, Eugenio. Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e as competências tributárias. **Revista da Associação Mineira de Direito e Economia**, Rio Grande, p.12-59, 5

jun. 2013. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/5614/88-760-1-PB.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 25 out. 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MENEGAT, Jardelino; SARMENTO, Dirleia Fanfa; RANGEL, Mary. O direito à educação de qualidade e suas decorrências para a gestão escolar. **Revista On Line de Política e Gestão Educacional, Araraquara**, v. 22, n. 1, p. 105-136, mar. 2018. Mensal. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/10786/7194>. Acesso em: 26 abr. 2020.

MIZNE, Denis. **Pobreza, desigualdade e o potencial das escolas públicas**: uma educação para todos é a chave para o desenvolvimento de uma país. uma educação para todos é a chave para o desenvolvimento de uma país. 2019. Disponível em: <https://fundacaoemann.org.br/noticias/pobreza-desigualdade-e-o-potencial-das-escolas-publicas>. Acesso em: 04 maio 2020.

NUNES, Caroline Souto; SILVA, Beatriz Nunes Santos e. Direitos suplementares ao direito à educação como requisitos de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. **Revista Jurídica Direito e Realidade**, Minas Gerais, v. 6, n. 5, p. 53-62, mar. 2018. Disponível em: <http://fucamp.edu.br/editora/index.php/direito-realidade/article/view/1281/889>. Acesso em: 02 maio 2020.

PAIVA, Claudio Cesar; QUAGLIO, Gislaiane de Miranda; FONSECA, Gleison Lopes. Federalismo Fiscal, Equalização de Renda Institucional e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Uma Análise com Dados em Painel. **Análise Econômica**, Rio Grande do Sul, v. 36, n. 69, p.173-199, 01 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/52459/48011>>. Acesso em: 25 out. 2019.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

RAMOS, Lázaro Saluci et al. A humanização da merenda escolar na promoção da saúde e da educação pública: uma breve revisão. **Revista Eletrônica Acervo Saúde**, Espírito Santo, v. suplementar, n. 44, p. 01-07, mar. 2020. Disponível em: <https://acervomais.com.br/index.php/saude/article/view/3137/1639>. Acesso em: 02 maio 2020.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In. ABMP. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. P.55-153 Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002421506>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

TCU, Secom. **Transferências federais relativas aos programas PNAE, PNATE e PDDE devem ser classificadas como voluntárias.** 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/transferencias-federativas-aos-programas-pnae-pnate-e-pdde-devem-ser-classificadas-como-voluntarias.htm>. Acesso em: 5 out. 2020.

TEIXEIRA, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio. **Resumo técnico:** censo da educação básica estadual 2019. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. 86 p. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6880490. Acesso em: 26 out. 2020.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 177, p.29-49, jul./set. 1989. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113/44271>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

TRAVINCAS, Amanda Costa Thomé. **A tutela jurídica da liberdade acadêmica no Brasil:** a liberdade de ensinar e seus limites. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018. 184 p.

VICENTE, Tiago Soares. Direito à educação como mínimo existencial e os desafios de sua concretização diante da escassez de recursos públicos. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 366-381, jul/dez. 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/1415>. Acesso em: 20 mar. 2020.