

LUNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

**GUSTAVO FURTADO BRANDÃO**

**AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO:** sobre o repasse  
do FUNDEB ao Estado do Maranhão

São Luís

2019

**GUSTAVO FURTADO BRANDÃO**

**AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO:** sobre o repasse  
do FUNDEB ao Estado do Maranhão

Dissertação apresentada à banca examinadora  
do Curso de Mestrado em Direito e  
Instituições do Sistema de Justiça do Programa  
de Pós-Graduação em Direito da Universidade  
Federal do Maranhão, para obtenção parcial do  
título de mestre em Direito.

Área de concentração: Federalismo e Reforma  
Constitucional

Orientador: Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso

São Luís

2019

**GUSTAVO FURTADO BRANDÃO**

**AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO:** sobre o repasse  
do FUNDEB ao Estado do Maranhão

Dissertação apresentada à banca examinadora  
do Curso de Mestrado em Direito e  
Instituições do Sistema de Justiça do Programa  
de Pós-Graduação em Direito da Universidade  
Federal do Maranhão, para obtenção parcial do  
título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso

Aprovado em: / /

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Roberto Carvalho Veloso (Orientador)**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof. Dr. Cláudio Alberto Gabriel Guimarães**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof. Dr. Márcio Aleandro Correia Teixeira**  
Universidade CEUMA  
Examinador Externo

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço eu em primeiro lugar à D'us, o Criador Infinito, Ilimitado, Incorpóreo, Onipotente, fonte e conservação da vida.

À Luciram Furtado Brandão, minha mãe, pelo apoio e amor infinito que me concede todos os dias.

À Lúcia Brandão, minha tia, a quem devo parte do meu sucesso profissional e acadêmico.

À CAPES pelo financiamento da bolsa de estudo e pesquisa do mestrado do PPGDIR-UFMA.

Ao coordenador do PPGDIR professor-orientador Dr. Roberto Carvalho Veloso pelo apoio científico e ajuda com os entraves burocráticos.

Às professoras Dr<sup>a</sup>. Mônica Carneiro e Paula Francinetti pelos auxílios na formatação do texto da pesquisa acadêmica.

Aos demais professores do PPGDIR, em especial aos professores Manuel Fondevila e Federico Losurdo pelas contribuições no começo da pesquisa.

Aos demais companheiros do PPGDIR, com destaque a Ricardo Vinhaes, Rômulo Saaia, Analissa Pinheiro, Rakel Dourado, Washington Coelho e Francisco Júnior.

*Feliz aquele que transfere o que sabe  
e aprende o que ensina.*

**Cora Coralina**

## RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar os impactos do FUNDEB no processo de financiamento do ensino fundamental do Estado do Maranhão, verificando a capacidade e eficácia deste Fundo em atingir os seus objetivos estratégicos quanto a promover a descentralização deste nível de ensino e estabelecer uma Política nacional de diminuição das desigualdades regionais. Para avaliar os impactos fiscais do FUNDEB, esta pesquisa abarcou o contexto histórico do federalismo brasileiro e o modelo de federalismo fiscal adotado pela Constituição Federal de 1988. Através do FUNDEB, os Estados são beneficiados por recursos financeiros advindos da União. A Educação como Desenvolvimento é o pressuposto central desta pesquisa. Assim sendo buscou-se analisar a trajetória dos recursos financeiros disponíveis ao Estado do Maranhão. Com isso, pretende-se verificar se o FUNDEB representa uma categoria fundamental para o equilíbrio federativo no financiamento do ensino, em especial do Ensino fundamental. Buscou-se também na pesquisa avaliar a relação entre Política social e Federalismo no Brasil à luz do modelo de Estado criado pela Constituição de 1988 e dos limites impostos pelo Federalismo fiscal.

**Palavras-chave:** Constituição de 1988. Descentralização. Federalismo. Financiamento. FUNDEB.

## **ABSTRACT**

The objective of this research is to analyze the impacts of FUNDEB on the financing process of basic education in the State of Maranhão, verifying the capacity and effectiveness of this Fund in achieving its strategic objectives to promote the decentralization of this level of education and establish a national policy of decrease inequalities. In order to evaluate the fiscal impacts of FUNDEB, this research will cover the historical context of Brazilian federalism and the model of fiscal federalism adopted by the Federal Constitution of 1988. Through FUNDEB, the states are benefited by financial resources from the Union. the central assumption of this research. In this way we seek to analyze the trajectory of financial resources available to the State of Maranhão. With this, it is tried to verify if the FUNDEB represents a fundamental category for the federative balance in the financing of the education, especially of the fundamental education. In this research, the relationship between social policy and federalism in Brazil is sought in light of the state model created by the 1988 Constitution and the limits imposed by fiscal federalism.

**Keywords:** Constitution of 1988. Decentralization. Federalism. Financing. FUNDEB.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

|        |                                                                                              |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABE    | - Associação Brasileira de Educação                                                          |
| ACO    | - Ação Cível Originária                                                                      |
| ADCT   | - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias                                           |
| ADI    | - Ação Direta de Inconstitucionalidade                                                       |
| AGU    | - Advocacia Geral da União                                                                   |
| BM     | - Banco Mundial                                                                              |
| CACS   | - Conselho de Acompanhamento e Controle Social                                               |
| CAOP   | - Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação                                |
| CCJ    | - Comissão de Constituição e Justiça                                                         |
| CEPAL  | - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe                                        |
| CESP   | - Comissão Especial                                                                          |
| CF     | - Constituição Federal                                                                       |
| CGU    | - Controladoria Geral da União                                                               |
| CIF    | - Coparticipação de Impostos Federais                                                        |
| CIPPEC | - Centro de Implementação de Políticas Públicas para a Equidade e Crescimento                |
| CNE    | - Conselho Nacional de Educação                                                              |
| CNTE   | - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação                                        |
| CONSED | - Conselho Nacional de Secretários de Educação                                               |
| DF     | - Distrito Federal                                                                           |
| EC     | - Emenda Constitucional                                                                      |
| EM     | - Exposição de Motivos                                                                       |
| ENEM   | - Exame Nacional do Ensino Médio                                                             |
| FEF    | - Fundo de Estabilização Fiscal                                                              |
| FMI    | - Fundo Monetário Internacional                                                              |
| FNDE   | - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação                                              |
| FPE    | - Fundo de Participação dos Estados                                                          |
| FPM    | - Fundo de Participação dos Municípios                                                       |
| FSE    | - Fundo Social de Emergência                                                                 |
| FUNDEF | - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |

|        |                                                                                                           |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| FUNDEB | - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| ICMS   | - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços                                                      |
| IDEB   | - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica                                                            |
| IDH    | - Índice de Desenvolvimento Humano                                                                        |
| INEP   | - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira                                  |
| IOF    | - Imposto sobre Operações Financeiras                                                                     |
| IPi    | - Imposto sobre Produtos Industrializados                                                                 |
| IPTU   | - Imposto Predial e Territorial Urbano                                                                    |
| IPVA   | - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores                                                     |
| IRPF   | - Imposto de Renda das Pessoas Físicas                                                                    |
| ISS    | - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza                                                             |
| ITBI   | - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis                                                               |
| ITCMD  | - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação                                                         |
| ITR    | - Imposto Territorial Rural                                                                               |
| LC     | - Lei Complementar                                                                                        |
| LDB    | - Lei de Diretrizes e Bases                                                                               |
| LFE    | - Lei de Financiamento Educativo                                                                          |
| MA     | - Maranhão                                                                                                |
| MEC    | - Ministério da Educação                                                                                  |
| MPE    | - Ministério Público Estadual                                                                             |
| MPF    | - Ministério Público Federal                                                                              |
| OCDE   | - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico                                               |
| ONG    | - Organização Não Governamental                                                                           |
| ONU    | - Organização das Nações Unidas                                                                           |
| PDE    | - Plano de Desenvolvimento da Educação                                                                    |
| PEC    | - Proposta de Emenda Constitucional                                                                       |
| PEE    | - Plano Estadual de Educação                                                                              |
| PGR    | - Procuradoria Geral da República                                                                         |
| PIB    | - Produto Interno Bruto                                                                                   |
| PISA   | - Programa Internacional de Avaliação de Alunos                                                           |
| PNE    | - Plano Nacional de Educação                                                                              |
| PNUD   | - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                                                       |

|        |                                                                 |
|--------|-----------------------------------------------------------------|
| PS     | - Princípio da Subsidiariedade                                  |
| PT     | - Partido dos Trabalhadores                                     |
| RDH    | - Relatório de Desenvolvimento Humano                           |
| SAEB   | - Sistema de Avaliação da Educação Básica                       |
| SEDUC  | - Secretaria de Estado da Educação                              |
| STF    | - Supremo Tribunal Federal                                      |
| STN    | - Sistema Tributário Nacional                                   |
| TCE    | - Tribunal de Contas do Estado                                  |
| TCU    | - Tribunal de Contas da União                                   |
| TJ     | - Tribunal de Justiça                                           |
| UBES   | - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas                 |
| UNDIME | - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação          |
| UNESCO | - Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura |
| UNICEF | - Fundo das Nações Unidas para a Infância                       |
| VMAA   | - Valor Mínimo Anual por Aluno                                  |

-

-

## LISTA DE TABELAS

|           |                                                                                                                                     |     |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1  | Vinculação dos Recursos para Educação nas Constituições Brasileiras.....                                                            | 58  |
| Tabela 2  | Resultados dos exames de qualidade do ONE (2005 e 2010).....                                                                        | 70  |
| Tabela 3  | PISA/Argentina (2009).....                                                                                                          | 70  |
| Tabela 4  | Percentual de Gasto Social sobre o PIB.....                                                                                         | 71  |
| Tabela 5  | Distribuição das Funções.....                                                                                                       | 76  |
| Tabela 6  | Ranking do IDH dos Países.....                                                                                                      | 78  |
| Tabela 7  | Ranking do IDH dos Estados Brasileiros.....                                                                                         | 79  |
| Tabela 8  | Ranking do IDEB – Ensino Médio (2017).....                                                                                          | 81  |
| Tabela 9  | Indicadores do Bem-Estar.....                                                                                                       | 84  |
| Tabela 10 | Captação e Distribuição dos Recursos do FUNDEB.....                                                                                 | 102 |
| Tabela 11 | Despesa pública em educação pública por etapa de ensino – União, Estado, DF e Municípios no ano de 2015.....                        | 113 |
| Tabela 12 | Conclusões do INEP para o 1º ano de vigência do PNE (2014-2024).....                                                                | 114 |
| Tabela 13 | Recursos aplicados em construção, reformas e ampliação da rede física escolar entre os anos 2015 e 2017.....                        | 115 |
| Tabela 14 | Áreas de investimentos dos recursos públicos em educação na Rede Pública Estadual de Educação Básica entre os anos 2015 e 2017..... | 116 |
| Tabela 15 | Composição do Controle Estadual do FUNDEB/MA.....                                                                                   | 120 |

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|           |                                                                                    |     |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 1  | Modelos de Estados.....                                                            | 18  |
| Quadro 2  | Federalismo como dialética dos opostos.....                                        | 21  |
| Quadro 3  | Nomenclatura das unidades federativas.....                                         | 26  |
| Gráfico 1 | Gastos com educação pública, em % do PIB.....                                      | 85  |
| Gráfico 2 | Média em leitura, ciências e matemática. Exame PISA (2015).....                    | 85  |
| Quadro 4  | Fatores de ponderação para 2018. Recursos por aluno por etapa e/ou modalidade..... | 109 |

## SUMÁRIO

|            |                                                                                                                                                                                                                |            |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                                                                                                         | <b>14</b>  |
| <b>2</b>   | <b>ASPECTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO.....</b>                                                                                                                                                                   | <b>17</b>  |
| <b>2.1</b> | <b>Federação e Federalismo: perspectivas conceituais.....</b>                                                                                                                                                  | <b>17</b>  |
| <b>2.2</b> | <b>Natureza Jurídica do Estado Federal: a Teoria da Autonomia de Jellinek.....</b>                                                                                                                             | <b>27</b>  |
| <b>2.3</b> | <b>Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade.....</b>                                                                                                                                                       | <b>30</b>  |
| <b>2.4</b> | <b>O Estado Federal e a Educação na História Constitucional do Brasil.....</b>                                                                                                                                 | <b>33</b>  |
| 2.4.1      | Brasil-Império: a Constituição de 1824.....                                                                                                                                                                    | 33         |
| 2.4.2      | República Velha: a Constituição de 1891.....                                                                                                                                                                   | 39         |
| 2.4.3      | Era Vargas: a Constituição de 1934.....                                                                                                                                                                        | 45         |
| 2.4.4      | Estado Novo: a Constituição de 1937.....                                                                                                                                                                       | 46         |
| 2.4.5      | Educação e Federalismo na Constituição de 1946.....                                                                                                                                                            | 48         |
| 2.4.6      | Regime Militar: a Constituição de 1967 .....                                                                                                                                                                   | 50         |
| 2.4.7      | A Constituição de 1988: uma virada no âmbito educacional.....                                                                                                                                                  | 52         |
| <b>3</b>   | <b>O FEDERALISMO FISCAL E O FUNDEB.....</b>                                                                                                                                                                    | <b>59</b>  |
| <b>3.1</b> | <b>Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais.....</b>                                                                                                                                         | <b>59</b>  |
| 3.1.1      | Classificação das Transferências.....                                                                                                                                                                          | 60         |
| 3.1.2      | Natureza Jurídica dos Fundos.....                                                                                                                                                                              | 62         |
| 3.1.3      | O Federalismo Fiscal na Argentina: uma perspectiva comparada ao Brasil.....                                                                                                                                    | 65         |
| <b>3.2</b> | <b>Educação como Desenvolvimento.....</b>                                                                                                                                                                      | <b>72</b>  |
| 3.2.1      | Educação e IDH: uma análise comparativa.....                                                                                                                                                                   | 77         |
| 3.2.2      | IDEB: âmbito nacional.....                                                                                                                                                                                     | 80         |
| 3.2.3      | Descentralização e Desenvolvimento: o Brasil.....                                                                                                                                                              | 83         |
| <b>3.3</b> | <b>Fundos Educacionais na CF/88: história e lutas políticas.....</b>                                                                                                                                           | <b>89</b>  |
| 3.3.1      | FUNDEF: EC 14/1996.....                                                                                                                                                                                        | 89         |
| 3.3.2      | FUNDEB: EC 53/2006.....                                                                                                                                                                                        | 97         |
| 3.3.3      | O Novo FUNDEB: perspectivas e novas estratégias.....                                                                                                                                                           | 102        |
| <b>4</b>   | <b>O FUNDEB NO ESTADO DO MARANHÃO: funcionamento, conflitos federativos e o Supremo Tribunal Federal e as Instituições do Sistema de Justiça no aperfeiçoamento da aplicação dos recursos na educação.....</b> | <b>108</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Distribuição do FUNDEB no Maranhão.....</b>                                                                                                                                                                 | <b>108</b> |

|            |                                                                                                                                        |            |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4.2</b> | <b>Plano Estadual de Educação: a Lei n. 10.099/2014 .....</b>                                                                          | <b>110</b> |
| 4.2.1      | O Plano Nacional da Educação: uma diretriz para o Plano Estadual de Educação no âmbito do Maranhão.....                                | 111        |
| 4.2.2      | O Plano Estadual de Educação.....                                                                                                      | 115        |
| 4.2.3      | IDEB-Maranhão: Pacto Estadual pela Aprendizagem do Programa Escola Digna 2.0.....                                                      | 117        |
| <b>4.3</b> | <b>Controle Social do FUNDEB-MA.....</b>                                                                                               | <b>119</b> |
| <b>4.4</b> | <b>Repasse do FUNDEB-MA no período de 2015-2018.....</b>                                                                               | <b>121</b> |
| <b>4.5</b> | <b>O FUNDEB/MA na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....</b>                                                                  | <b>123</b> |
| 4.5.1      | Supremo Tribunal Federal e a implementação do direito à educação: noções introdutórias.....                                            | 124        |
| 4.5.2      | O Supremo Tribunal Federal: entendimentos em matéria de direito à educação.....                                                        | 128        |
| <b>4.6</b> | <b>Atuação das Instituições do Sistema de Justiça nas ações de controle do FUNDEB: o Ministério Público do Estado do Maranhão.....</b> | <b>133</b> |
| 4.6.1      | O caso da contratação dos escritórios de advocacia com honorários oriundos do FUNDEB.....                                              | 134        |
| <b>5</b>   | <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                                  | <b>139</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                                | <b>141</b> |
|            | <b>ANEXOS.....</b>                                                                                                                     | <b>154</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente muito se tem debatido acerca das péssimas condições da Educação brasileira, ocupando os últimos lugares no ranking mundial da Educação<sup>1</sup>. Pela importância e amplitude dos temas a serem abordados, a presente pesquisa acadêmica possui a modéstia de que não irá esgotar toda a matéria, mas discorrer sobre as mais importantes teorias do Federalismo, bem como expor as Políticas educacionais já adotadas efetivamente, assim como as suas legitimidades no contexto constitucional e legal.

Nesse sentido, ressalta-se a importância do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que se constitui em um sistema de repasse ou de financiamento dos recursos para o estabelecimento da Educação brasileira como desenvolvimento.

Importa ressaltar que não existe nenhum modelo puro e acabado de Federalismo, assim como não existem fórmulas preexistentes para conceber ou compreender as instituições. No entanto, o estudo do Direito Comparado torna-se muito útil na medida em que analisa o funcionamento dos mais variados modelos de arranjos federais no seu contexto específico.

Sabe-se que, no âmbito jurídico, instituições similares podem desenvolver-se de forma completamente diversa, em diferentes contextos sociais, políticos ou culturais. Assim, o estudo do Direito Comparado é uma ferramenta técnica que enseja proporcionar ao estudioso do Federalismo maior clareza quanto ao objeto de estudo.

Ao longo da dissertação serão levantados os seguintes questionamentos: O que fazer diante do quadro aterrador em que se encontra a Educação brasileira, especialmente a básica, no Brasil atualmente? Quais os limites do FUNDEB? É preciso promover uma reestruturação do sistema educacional brasileiro?

O trabalho divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo examina o contexto histórico do Federalismo brasileiro, passando-se por todas as constituições que o país já teve ao longo da sua História. Além disso, são feitas algumas considerações teóricas de contribuição da teoria geral do Federalismo a respeito da diferenciação entre Federação e Federalismo, elementos essenciais do Estado Federal, o princípio da subsidiariedade no

---

<sup>1</sup> Realizado a cada três anos, o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) tem o objetivo de gerar indicadores que possam contribuir para a discussão da qualidade educacional nos países participantes. Assim, Políticas de desenvolvimento para o Ensino básico podem ser subsidiadas. Na última edição (2016), a pesquisa analisou 70 países, incluindo o Brasil. Desses, 35 eram membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Ao todo, 23.141 estudantes brasileiros de todas as unidades da Federação participaram da avaliação. Os resultados não foram muito animadores para o Brasil: 59º lugar em leitura, 63º em Ciências e 65º em Matemática.

contexto da teoria geral do Estado e, por fim, uma abordagem da clássica contribuição teórica do jurista alemão Georg Jellinek, com a sua teoria da autonomia.

O segundo capítulo faz uma breve análise sobre o significado da “educação como desenvolvimento” no contexto do Brasil Pós-Constituição de 1988, com seus acertos e desacertos. Analisa-se a significação e amplitude do direito fundamental à Educação, direito social consagrado constitucionalmente pelo constituinte originário de 1987/88.

Além disso, o capítulo segundo ainda traz uma discussão referentes a conceitos importantes sobre a natureza jurídica dos fundos no contexto do Federalismo fiscal brasileiro, através da contribuição da doutrina, assim como de dispositivos legais e constitucionais.

Analisa-se, em uma perspectiva comparada, com o sistema federal argentino, um modelo latino-americano com características mais próximas ao nosso sistema, ao qual se dá um destaque especial para a questão sobre os fundos educacionais no modelo argentino.

E, por fim, o núcleo da dissertação que consiste no FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), destacando-se as lutas políticas para a sua criação, além dos dispositivos legais e constitucionais que o regulamentam. Mas, antes de se adentrar o estudo do FUNDEB, é feita uma breve análise sobre o fundo anterior, o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério), expondo-lhes as suas inovações e déficits. E, logo após, são feitos alguns comentários sobre a proposta de Novo FUNDEB realizadas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal no sentido de um novo pacto federativo-educacional para o Brasil.

Já, o terceiro capítulo, leva em conta os aspectos que envolveram o FUNDEB/MA durante os anos de 2015 a 2018, primeiro mandato do governador Flávio Dino no Maranhão.

Num primeiro momento, uma breve explicação sobre o FUNDEB/MA e acerca do Plano Estadual de Educação. Logo após é analisada a composição do Controle Social do FUNDEB/MA, além dos valores do repasse durante o respectivo quadriênio. Depois são adicionadas ao estudo algumas decisões jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal a respeito das matérias educacionais. E, por fim, faz-se um levantamento qualitativo acerca da atuação das instituições do sistema de Justiça no Maranhão, dando-se uma especial atenção às ações do Ministério Público Estadual no controle do FUNDEB.

O objetivo geral da pesquisa é analisar os impactos do FUNDEB no sentido do financiamento, tendo por análise, no plano da eficácia, a “Educação como Desenvolvimento”. Dessa forma, tem-se com o objeto de investigação do presente estudo o repasse dos recursos do FUNDEB ao Estado do Maranhão durante os anos de 2015 a 2018,

durante o primeiro mandato do Governador Flávio Dino. Em suma: o objetivo geral desta dissertação consiste na análise sobre a eficácia da transferência dos recursos do FUNDEB através do conteúdo dos dados públicos disponíveis referentes ao período (2015-2018).

Quanto aos objetivos específicos da presente pesquisa, compreender os conceitos predominantes a respeito do estudo do Federalismo brasileiro, como história constitucional, teoria do Estado e da Constituição, Federalismo fiscal e repasse; analisar o contexto histórico-social para o surgimento do FUNDEB e as especificidades do Fundo; discutir, por meio de uma análise bibliográfica, o uso do FUNDEB no Brasil; analisar decisões recentes do Supremo Tribunal Federal em relação aos conflitos em matéria de educação e transferências fiscais do FUNDEB; discutir a eficiência do FUNDEB, como garantia dos direitos fundamentais sociais à educação de crianças e jovens, de modo a lhes garantir a plena cidadania no contexto do paradigma da “Educação como Desenvolvimento”.

Cabe ressaltar que toda a pesquisa, principalmente no tocante à contribuição para o Estado do Maranhão levou em conta tão somente dados obtidos durante o último quadriênio (2015-2018), primeiro mandato do Governador Flávio Dino no Maranhão.

Nesta pesquisa foi utilizado o método dedutivo, partindo-se da compreensão da regra geral à conclusão das especificidades, tendo como problema o seguinte: levando-se em conta o estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei 11.494/2007, os recursos provenientes do FUNDEB foram manejados de forma correta pelo governo do Estado do Maranhão, durante o período de 2015 a 2018, no sentido da manutenção e do desenvolvimento do ensino público estadual?

As técnicas básicas de pesquisa foram bibliográfica, a documental, além dos sites oficiais dos órgãos para a consulta dos dados estatísticos. A pesquisa bibliográfica foi feita a partir da consulta de livros e artigos científicos, enquanto a documental consistiu no levantamento dos documentos pertinentes, como leis, jurisprudências, doutrinas, sentenças, acórdãos, portarias, anais legislativos e pareceres.

A abordagem metodológica foi aqualitativa, sendo a pesquisa de cunho descritivo e explicativo. A coleta de dados qualitativa foi análise do conteúdo. Finalmente, o campo de estudo em nível nacional foi o Supremo Tribunal Federal (STF), a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em especial seu sítio eletrônico; já em nível estadual foi o Ministério Público do Estado do Maranhão (MP-MA) e a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), a partir dos seus respectivos websites.

## 2ASPECTOS TEÓRICOS DO FEDERALISMO

Antes de se abordar o tema central da dissertação, que é o FUNDEB, (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), torna-se necessário fazer uma análise acerca sobre os aspectos gerais da teoria do Federalismo, salientando-se alguns conceitos importantes que auxiliarão no entendimento do fundo contábil para a manutenção e desenvolvimento da educação pública básica brasileira.

Faz-se necessário, ainda, estabelecer uma diferenciação entre Federação e Federalismo, uma vez que ainda há uma confusão entre os dois conceitos.

Depois, é traçada uma aproximação entre a teoria da autonomia do jurista alemão Georg Jellinek e o Princípio da Subsidiariedade, enfocando-se algumas relações entre a teoria e o princípio constitucional.

E, por fim, não menos importante, é feito um levantamento histórico sobre a evolução do Federalismo no Brasil, a partir de todas as suas constituições, desde a Carta Imperial até o atual documento republicano, com destaque à evolução do direito à educação.

### 2.1 Federação e Federalismo: perspectivas conceituais

A organização do território, assim como a estruturação do Poder político de cada Estado dependem da natureza e do contexto histórico de cada país. Nessa perspectiva, é no modo como se organiza cada Estado – unitário, federado ou confederado – que se revela como são distribuídas as competências, consideradas não só a composição geral do país e a estrutura do poder, mas também a sua unidade, distribuição e competências no território que ocupa.

Em termos etimológicos, segundo o Dicionário Aurélio, Federação (no francês *fédération*, significa “aliança política de Estados, que constitui, no Direito Internacional, uma unidade estatal superior aos estados-membros e detentora exclusiva da soberania externa”, oriundo do latim *foederatio, onis*”; deriva do latim *foedus, foederis*, que significa pacto, aliança, união, associação.

Para os **Federalistas (2003)**, federação é entendida como a reunião de sociedades diferentes, ou em Teoria Geral do Estado, como a associação de um ou muitos Estados debaixo de um só governo, que seria regido por uma constituição nacional, que não aboliria os governos estaduais, mas o fariam partes integrantes da autoridade soberana representada pelo Estado Federal.

Sobre a formação do federalismo americano, aduz Velloso (1992) que a forma de estado federal surgiu pela primeira vez na história com a Constituição americana de 1787, através da agregação das 13 Colônias Americanas que se tornaram independentes e soberanas depois da Revolução Americana de 1776, as quais cederam ao Estado Federal a sua soberania, reservando para si a autonomia, constituindo-se, assim, nos Estados Unidos da América.

Segundo Wood (2013), a Constituição de 1787, além de limitar a autoridade dos Estados, criou uma concentração de poder em nível federal, promovendo uma mudança tão radical quanto a própria Revolução Americana.

Enfim, a primeira experiência histórica do Estado Federal ocorreu a partir da construção do Estado Federal Americano, em 1787. Ao analisar a Constituição dos Estados Unidos da América sob o aspecto da estrutura, os “*Artigos Federalistas*” de Hamilton, Madison e Jay (2003) sustentaram a ratificação da Constituição de 1787, devido ao seu caráter pragmático, relacionado à cultura anglo-saxônica.

No entanto, a referida obra deixou de fazer considerações teóricas além do marco institucional, sendo “apresentado mais como um meio para resolver os problemas políticos dos americanos do que como modelo de governo para a sociedade das Nações” (LEVI, 1998, p. 481). Nessa esteira, partindo-se do aspecto institucional, expõem-se as principais diferenças entre o Estado Unitário, o Estado Federal e a Confederação:

**Quadro 1:** Modelos de Estados

| ESTADO UNITÁRIO                                                         | ESTADO FEDERAL                                                          | CONFEDERAÇÃO                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Ex: França e Portugal                                                   | Ex: EUA e Brasil                                                        | Ex: EUA (até constituição de 1787)                                     |
| Estado-Nação.                                                           | Estado-Nação.                                                           | Pessoa de Direito Público.                                             |
| O poder central possui poder de governo sobre os cidadãos dos Estados.  | O poder central possui poder de governo sobre os cidadãos dos Estados.  | Não possui tal poder.                                                  |
| Províncias não autônomas.                                               | Estados são autônomos.                                                  | Estados são soberanos.                                                 |
| Os cidadãos de todos os Estados são possuidores da mesma nacionalidade. | Os cidadãos de todos os Estados são possuidores da mesma nacionalidade. | Os cidadãos são nacionais apenas dos respectivos Estados Confederados. |
| Há apenas a constituição federal.                                       | Há a constituição federal, além das constituições                       | Os estados estão unidos por um Tratado Internacional.                  |

|                                                                                                                    |                                                       |                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                    | estaduais.                                            |                                                                                              |
| Único órgão político central, através da centralização política, podendo sofrer a descentralização administrativa. | Dualidade de poderes políticos: centrais e regionais. | A cada Estado está reservado o direito de nulificação das decisões do Parlamento Confederal. |
| Governo geral para assuntos internos e externos.                                                                   | Governo geral para assuntos internos e externos.      | Governo geral destinado somente para assuntos externos.                                      |
| É vedado o desmembramento.                                                                                         | A unidade é perpétua, sendo vedada a secessão.        | A cada Estado é reservado o direito de secessão.                                             |

Fonte: Elaboração do autor com base em Zimmermann (2014, p. 38-39).

Para Kelsen (2000), o Estado Federal se situaria entre o Estado Unitário e a Confederação diferenciando-se apenas quanto ao grau de descentralização, visto que a ordem jurídica de um Estado Federal se compõe de normas centrais válidas para o seu território inteiro e de normas locais válidas apenas para porções desse território, ou seja, para os territórios dos Estados componentes (ou membros).

Conforme refere Loewenstein (1979), a organização federal se baseia na ideia do compromisso entre os interesses da unidade nacional e da autonomia regional, criando por meio da razão um equilíbrio duradouro e benéfico para todos os entes federativos.

Torres, estudioso do Federalismo, resume o seu entendimento afirmando que “federação é o corpo político constituído de coletividades.” (Torres, 2017, p. 56). E, complementando, Ferraz (1979) admite ser o Estado Federal uma ordem estatal composta de coletividades dotadas de autonomia, cujo conteúdo principal é a auto-organização, através de uma Constituição própria.

Em sua reflexão sobre esse conceito, Jellinek (2000, p.662-663, tradução nossa) aprimora essa definição, tornando mais preciso o entendimento do que vem a ser o Estado Federal:

O Estado Federal é um Estado soberano formado por uma variedade de Estados. Seu poder nasce da unidade estatista dos Estados membros. Trata-se de uma união de direito público entre Estados, os quais estabelecem uma soberania sobre os que se unem cujos participantes são os Estados mesmos, de sorte que em conjunto são soberanos, ou melhor, co-soberanos.

Devido aos múltiplos **conceitos**<sup>2</sup> de Federalismo, torna-se importante fazer a distinção entre os conceitos de Federação e Federalismo.

Ao estabelecer essa distinção entre Federação e Federalismo, **Bernardes (2010)** ressalta que o termo **federação** está associado à estrutura normativa da constituição (grifo nosso), incluindo as estruturas ou arranjos de ordem federal que viabilizam a distribuição do poder em termos territoriais, abrangendo os âmbitos político, jurídico e econômico.

Por outro lado, a mencionada autora aponta que o **federalismo** está relacionado ao entendimento e a vida em sociedade (grifo nosso), destacando uma aproximação inequívoca de determinado comportamento, atitude ou vocação de caráter federal, em que os princípios fundamentados no entendimento de diversidade na unidade são compartilhados por membros de uma sociedade.

A autora, então, conclui suas considerações defendendo que “federação é a forma de Estado que se organiza visando concretizar os valores do federalismo e com esse fim assenta suas bases em uma distribuição territorial do poder.” (**BERNARDES, 2010, p. 65-66**).

À luz desses conceitos, depreende-se, portanto, que **Federação** se relaciona diretamente com a estrutura normativo-constitucional, enquanto **Federalismo** corresponde(ria) ao sistema de valores da Sociedade que mantém o Estado em funcionamento. Esses dois aspectos: o **institucional** e o **social** não estariam em rota de colisão, mas mutuamente condicionados. Considera-se, portanto, relevante destacar que os arranjos federais estabelecidos pela Constituição permitem a divisão territorial do poder, desde que sejam levados em conta os aspectos sociais, políticos e econômicos vigentes na Nação durante determinado período histórico.

No estudo do Direito Constitucional deve-se evitar toda a análise federalista de cunho meramente retórico-formalista, visto que tal interpretação puramente “normativista” é desvinculada da realidade constitucional. No entanto, o estudo dos conjuntos das regras estáticas localizadas no texto constitucional é de muita importância quando complementada e contextualizada com as dimensões sociais, políticas e históricas de um determinado povo.

Defensor de uma concepção social do Federalismo, **Levi (1998)** ensinava que o conhecimento do Estado só seria completo se levasse em consideração as características culturais da sociedade que permitem o funcionamento das instituições.

---

<sup>2</sup> Segundo **Croisat (1995, p. 15)** um dos melhores dicionários sobre o tema do conceito de federalismo é a obra-prima de William Histaspas Stewart: *Concepts of Federalism*. Boston: University Press of American Books, 1984.

Em suma: corrobora-se o entendimento de que, enquanto a Federação corresponde ao aspecto jurídico-institucional, ao conjunto das instituições e atores políticos, o Federalismo caracteriza-se pela ideia de "diversidade na unidade"<sup>3</sup>, através de uma tensão interna permanente entre: liberdade e autoridade; diferença e igualdade; autonomia e dependência; descentralização e centralização; democracia e oligarquia; provincianismo e patriotismo, tal dialética se encontra estabelecida no Quadro 2:

**Quadro2:** Federalismo como dialética dos opostos

|    |                  |               |
|----|------------------|---------------|
| 1. | LIBERDADE        | AUTORIDADE    |
| 2. | DIFERENÇA        | IGUALDADE     |
| 3. | AUTONOMIA        | DEPENDÊNCIA   |
| 4. | DESCENTRALIZAÇÃO | CENTRALIZAÇÃO |
| 5. | DEMOCRACIA       | OLIGARQUIA    |
| 6. | PROVINCIANISMO   | PATRIOTISMO   |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Bernardes (2010, p. 47).

De acordo com o quadro acima, a liberdade e autoridade (linha 1) não dizem respeito a aspectos individuais, pessoais, mas a um conceito institucional, ou seja: como a forma em que os entes federativos se relacionam entre si. Essa tensão se reflete basicamente na questão da autonomia que um ente federativo “menor” possui sobre determinados assuntos específicos do seu peculiar interesse. A liberdade consistiria em sua competência para gerir determinada matéria, enquanto a autoridade se referiria ao fato da interferência do ente “maior” sobre esse assunto.

Além disso, a diferença e igualdade (linha 2) remetem aos aspectos culturais de determinada localidade, que se diferencia do todo nacional. Visto de fora, o Brasil é considerado um país com uma determinada cultura, mas em seu interior convivem múltiplas culturas e padrões de comportamento.<sup>4</sup> Nos aspectos federalistas isso se reflete na tendência que cada localidade trata dos seus peculiares interesses conforme os seus padrões éticos, morais, culturais, e até mesmo religiosos.

Por outro lado, a dialética autonomia e dependência (linha 3) constituem o centro de todo estado federal. A autonomia é a estrutura essencial do modelo federativo, é a sua razão de ser, mas não é um princípio absoluto, o que se reflete através da consagração

<sup>3</sup> Termo defendido por Wilba Lúcia Bernardes em seu livro *Federação e Federalismo*, 2010, p. 32.

<sup>4</sup> Daí a frase do senso comum: muitos brasis.

constitucional dos limites à autonomia, o que de certa forma estabelece certo grau de dependência normativa das unidades subnacionais aos ditames federais.

Horta (2003) destaca que tais limites estão expostos através dos princípios constitucionais enumerados ou sensíveis, que compõem o universo dos limites ao poder de auto-organização dos Estados-membros (poder constituinte decorrente). É importante que fique claro que essas normas centrais (federais) não podem ser tão numerosas e expansivas ao ponto de inviabilizar a própria noção de autonomia.

Essa dialética(linha 3) consiste no aspecto financeiro (DERZI, 1999), segundo o qual a essência do Estado federal está na autonomia político-jurídica do poder de legislar, especialmente, do poder de tributar. Dessa forma, o fator determinante para a autonomia ou dependência de um determinado estado-membro da federação reporta à sua competência tributária e financeira para a ótima realização de suas tarefas, já que a discriminação de rendas e tributos no federalismo fiscal é apontada por Baleeiro (1976) como o ponto mais determinante da federação.

Por fim, a linha 4 refere-se à descentralização e centralização, com a qual Elazar (1989) ex-diretor do Centro de Estudos de Federalismo da *Temple University*, observa que os sistemas federativos, que se caracterizam por sua natureza não centralizada, acabam possibilitando a distribuição parcelada do poder entre os diferentes núcleos, de forma constitucional e política, garantindo-lhes a existência de direito e a competência para o papel a ser desempenhado no âmbito do sistema como um todo, sem a concentração da autoridade ou do poder em único centro.

Considerada a dialética dos opostos anteriormente apresentada no Quadro 2, Dallari (1986), em sua reflexão sobre a tensão existente na linha 5, entre democracia e oligarquia nos sistemas federais, alerta para a possibilidade de que, no âmbito dos Estados-membros, a multiplicidade de núcleos de poder político oculte a duradoura autoridade hegemônica de um grupo que fundamenta e sustenta o seu domínio nas condições de pobreza e ignorância do seu povo, enquanto as verbas federais lhes servem como forma de demonstração de benevolência.

E, por fim, a linha 6 destaca a dialética no campo dos sentimentos entre provincianismo e patriotismo. Segundo o Dicionário Houaiss, tem-se a seguinte definição de provincianismo como “a maneira ou costume próprio de uma província”. Portanto, provincianismo é o amor pela terra, pela localidade, seja a cidade seja o Estado, enquanto o patriotismo, diferentemente do nacionalismo (sentimento extremado de apego à nação, que

exclui de dignidade os outros povos), é o sentimento de pertencimento ao país e aos símbolos nacionais, como a bandeira e o hino.

Assim, o Federalismo está diretamente relacionado ao Estado de Direito, visto que conforme atesta **Anderson (2009)**, tal sistema só funciona realmente nas situações fáticas onde há um amplo respeito pelo Estado de Direito, além de uma cultura de tolerância e de aceitação entre diferentes grupos que compartilham traços de identidade comum.

Esse é um dos motivos, em que em muitas democracias recentes e imaturas, a experiência federalista ainda não alcançou os seus objetivos políticos e jurídicos, visto que em tais países ainda há pouca tradição histórica de um *ethos* compartilhado.

O Federalismo é mais apropriado para as democracias maduras, com um vasto território ou que apresente um contingente populacional mais acentuado e diversificado. Em regra, Federalismo está diretamente relacionado ao regime democrático com suas bases no constitucionalismo do Estado de Direito. Contudo, como para toda regra há exceções, pode-se citar o exemplo da União Soviética que, apesar de ser um Estado Comunista, possuía um Estado Federal conforme escrito no artigo 13 da Constituição da URSS de 1936: “Artigo 13 – A União das Repúblicas Soviéticas Socialistas é um Estado Federativo formado pela união voluntária das seguintes Repúblicas Soviéticas Socialistas [...]” (**URSS, Constituição, 1936**).

A unidade é de fato o aspecto principal e o maior desafio para as federações existentes, destacando-se aquelas que apresentam maiores divisões entre classe, língua, etnia, religião etc. Reconhecer a diversidade tem se mostrado muito eficiente para promover a unidade nacional, visto que os casos em que a unidade fora almejada através da repressão, da exclusão, da segregação e da assimilação cultural, geralmente resultaram em violências e movimentos separatistas.

As Federações Democráticas precisam promover a sua nacionalidade política englobando todos os cidadãos com suas respectivas identidades e modos de vida particulares, sempre no sentido da tolerância, do respeito e da receptividade a todos os compatriotas.

Para **Zimmermann (2014)**, a ideia de federalismo democrático constituiria uma resposta para a deficiência do estado federal, permitindo a formação de um novo pacto federativo que promoveria a conjugação dos interesses sociais, políticos e civis, através do apelo ao cidadão comum como fonte última do poder estatal.

O Federalismo Democrático do Século XXI consiste nisso: a contínua vigilância sobre os atos de governo, imprescindível para a garantia da liberdade individual e da prosperidade coletiva.

Constata-se, então, que a questão da **autonomia** (grifo nosso), é de fundamental importância tanto no contexto do federalismo real quanto no arranjo constitucional-institucional da federação. O termo “autonomia” deriva do grego, *autós*, que significa “por si só”, acrescido do substantivo *nómos*, que quer dizer “normas”. Logo, etimologicamente, “autonomia” significa “edição de normas próprias”. Portanto, na Teoria Geral do Estado, os estados-membros tem sua autonomia caracterizada pelo direito de constituírem suas próprias estruturas jurídicas que são, por sua vez, reconhecidas e garantidas pelo Estado Federal, como assevera Bernardes: a “autonomia dos estados-membros consiste no direito de se darem estruturas, jurídicas próprias reconhecidas pelo Estado Federal” (BERNARDES, 2010, p. 71).

Acrescenta Horta (2003) que “autonomia” tecnicamente diz respeito à organização e constituição de determinado ordenamento jurídico, sendo, enfim, a capacidade que um determinado ente político possui para expedir normas, podendo ser normas legislativas, estatutárias e até mesmo constitucionais.

Em linhas gerais, autonomia diz respeito à capacidade que um determinado ente federativo possui de criar as suas próprias regras originárias de direito (auto-organização). Assim, a capacidade de auto-organização (poder constituinte do Estado-membro), também denominada na doutrina constitucionalista de poder decorrente, constitui-se em um poder delegado pelo poder constituinte supremo da Nação aos estados-membros enquanto integrantes da Federação, no sentido de elaborarem as suas próprias constituições estaduais, conforme consagrado pela constituição federal em seu artigo 25, *caput*: “Art. 25 – Os Estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Apesar do poder decorrente elaborar um documento constitucional, segundo a doutrina majoritária qualificá-lo como “poder constituinte” é um termo inadequado, já que somente o poder constituinte originário nacional é quem “constitui”. Devido a isso, apesar dos estados-membros deterem autonomia para se auto-organizarem através das suas constituições, o fato de que tais documentos devam respeitar os limites e princípios impostos pela Constituição Federal muitas das vezes fazem das constituições estaduais meras cópias da Constituição Federal.

Esses limites e princípios são padrões para o princípio da simetria; princípio esse que, segundo Masson (2017), atua como um limite à atividade do poder decorrente, impondo a ele as normas de observância obrigatória (ou de repetição obrigatória).

Como se sabe, a atual Constituição brasileira de 1988 delegou aos Estados-Membros o Poder Constituinte Decorrente para a feitura de suas constituições estaduais,

desde que respeitados os “princípios constitucionais sensíveis” de repetição obrigatória, conforme se lê no seguinte dispositivo constitucional (CF/88):

Art. 34, VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) Forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) Direitos da pessoa humana;
- c) Autonomia municipal;
- d) Prestação de contas da administração pública, direta e indireta;
- e) Aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 1988).

De acordo com o ensinamento do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Oswaldo Trigueiro, em sua clássica obra “*Direito Constitucional Estadual*” (1980), a Constituição, ao reconhecer aos Estados a auto-organização e o consequente autogoverno, respeitados o princípio da simetria e os princípios sensíveis de repetição obrigatória, estatuiu os governos estaduais não possuem nenhum tipo de subordinação hierárquica ao governo federal, o que nos leva a reconhecer que os estados-membros estão submetidos à constituição nacional, e não ao governo da União.

Observa-se que apesar dos Estados-membros deterem para si a faculdade de se auto organizarem no sentido de feitura da Constituição Estadual, tal poder constituinte decorrente não será pleno visto que deve obediência ao princípio de simetria.

Contudo, a autonomia não se resume tão somente em seu aspecto genérico de capacidade de auto-organização (poder constituinte do Estado-membro). Assim, pode-se destacar 4 (quatro) autonomias, sendo 1 (uma) genérica {auto-organização}, e 3 (três) específicas {autolegislação, autogoverno e autoadministração}.

Resumindo, tem-se: 1) **auto-organização**: possibilidade de criar sua própria constituição; 2) **autolegislação**: capacidade de editar suas próprias leis estaduais; 3) **autogoverno**: capacidade que a população tem para eleger os seus representantes, para após eleitos exercerem os plenos poderes políticos delegados pelo povo do estado-membro; 4) **autoadministração**: capacidade que possui de exercer suas atribuições administrativas, financeiras e tributárias.

A *auto-organização* corresponde ao poder concedido pela Constituição Federal para que o Estado-membro possa criar a sua própria constituição estadual. Logo, a autonomia de organização consiste no traço distintivo para se determinar a sua autonomia federativa. Assim, é a partir da autonomia genérica da auto-organização, que as outras autonomias específicas irão retirar a sua fonte de juridicidade. A *autolegislação* consiste na capacidade de feitura das leis estaduais. O *autogoverno* remete à autonomia política no sentido da definição

das metas políticas de governo. E a *autoadministração* remete às questões de organização burocrática dos órgãos de Estado.

As unidades constitutivas da Federação podem receber denominações diferentes a depender do Estado-Nação em que estiverem localizadas, conforme destaca-se no Quadro 3 como referência:

**Quadro 3:** Nomenclatura das unidades federativas

| Nome da Unidade Constitutiva | País                                       |
|------------------------------|--------------------------------------------|
| Estado                       | Austrália, Brasil, México e Estados Unidos |
| Província                    | Argentina, Canadá e África do Sul.         |
| Länder                       | Alemanha e Áustria                         |
| Cantão                       | Suíça                                      |
| Região                       | Itália                                     |
| Comunidade Autônoma          | Espanha                                    |

Fonte: (ANDERSON, 2009, p. 19).

Sobre a questão da dualidade de ordens jurídicas no Estado Federal, assim esclarece Kelsen de forma lapidar:

A ordem jurídica de um Estado federal compõe-se de normas centrais válidas para o seu território inteiro e de normas locais válidas apenas para porções desse território, para os territórios dos “Estados componentes (ou membros)”. As normas gerais centrais, as “leis federais”, são criadas por um órgão legislativo central, a legislatura da “federação”, enquanto as normas gerais locais são criadas por órgãos legislativos locais, as legislaturas dos Estados componentes (KELSEN, 2000, p. 451-452).

Para Ferraz (1979), nenhum Estado Federal pode existir sem uma Constituição escrita que fixe a distribuição das competências. No entanto, Ramos (2012) ensina que o simples fato de um Estado adotar uma constituição escrita não significa que o mesmo é federal. Complementa o professor, nas suas palavras:

Somente será federal se reconhecer no seu texto mais de uma ordem de poder político. Ademais, cada uma dessas esferas de poder político deve constituir uma ordem jurídica, quer dizer, estar regada por uma constituição própria, muito embora as constituições das chamadas ordens parciais devam obedecer aos princípios estabelecidos na constituição federal. Entretanto, torna-se necessário ainda que o Estado tenha registrado na sua constituição esferas de atuação próprias de cada ente, ou seja, que tanto as esferas parciais como o poder central tenham competências exclusivas (RAMOS, 2012, p. 24).

A existência de uma constituição escrita e rígida deverá reconhecer em seu texto a dualidade do poder político. Frisa-se que, quando se refere à “dualidade”, quer dizer no mínimo dois, podendo ser mais de duas ordens de poderes políticos, como o modelo brasileiro que consagrou o federalismo tripartido: União, Estados/DF e Municípios.

Segundo Ramos (2012), a constituição escrita deve estabelecer a indissolubilidade do vínculo federativo, sendo esse o ponto-chave na engrenagem federativa, no sentido de que a união federal é irrevogável, sendo que em caso de secessão será cabível a intervenção federal no Estado (art. 34, I, CF/88).

A indissolubilidade do pacto federativo é um princípio constitucional de magna grandeza, já que vem insculpido logo no artigo 1º da CF/88: “Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal**, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988).

É a própria constituição que formaliza o pacto federativo visto que é ela quem “condiciona a existência federal, de modo que os constituintes então se incumbiram da imprescindível tarefa de solenizar num único documento reconhecido por todos, os princípios federativos da distribuição do poder estatal” (ZIMMERMANN, 2014, p. 77).

No próximo tópico é estudada a teoria da autonomia de Jellinek, pressuposto teórico do presente trabalho, em que o autor alemão define a sua teoria geral do estado.

## 2.2 Natureza Jurídica do Estado Federal: a Teoria da Autonomia de Jellinek

A teoria da autonomia<sup>5</sup> defende que o Estado Federal é o único Estado soberano, mas sem negar o status de “Estado” aos Estados-membros da Federação. Para Jellinek (2000, p. 663) quando os Estados-membros atuam nas esferas de competências originárias, acabam exercendo o “poder de mando”, já que “onde existe uma comunidade com um poder originário e meios coercitivos sobre seus cidadãos e seu território, conforme uma ordem jurídica própria, ali existe um Estado.” (JELLINEK, 2000, p. 445, tradução nossa).

Sobre o poder de dominação dos estados-membros componentes da federação, ensina Bernardes (2010) que, apesar de tais entes não deterem o atributo da soberania, detêm, inquestionavelmente o poder de dominação, dispendo, assim, do poder de autonomia.

---

<sup>5</sup> A distinção entre Estado soberano e não soberano foi defendida pela primeira vez na doutrina federalista pelo jurista alemão Georg Meyer. (JELLINEK, 2000, p. 663, tradução nossa).

A característica essencial do Estado consiste no seu poder de dominação, não um domínio ilegítimo, muito pelo contrário, o poder estatal para ser legítimo precisa seguir o seu próprio direito.

Sobre a dominação legítima, Kelsen (2000) afirma que estaso poderá ocorrer se houver a concordância com uma ordem jurídica que seja aceita como válida pelos indivíduos da comunidade por intermédio de seus representantes políticos.

Pode-se dizer, sem sombra de dúvida, que, para Jellinek, a questão da soberania não é o elemento central do Estado, visto que haveria outras entidades que mesmo não sendo soberanas, teriam o caráter estatal. A intenção de Jellinek era considerar como estados todos os componentes da Alemanha monárquica, almejando com a sua teoria conservar a dignidade dos mesmos frente ao Reich.

Para Jellinek<sup>6</sup> (2000), a soberania não era uma categoria absoluta, mas histórica, visto que na época em que a Igreja instituía e derrubava os reis, exercia o seu direito a partir de um poder superior ao do Estado. Assim, apesar do Estado na Idade Média não ser absolutamente soberano, já era um Estado com determinado poder de domínio sobre a vida das pessoas.

A soberania não tem sido a marca essencial nem dos Estados da época medieval, e muito menos nos dias contemporâneos. Dessa forma, há dois gêneros estatais: soberanos e não soberanos. No entanto, depara-se com a seguinte pergunta: o que separa o Estado soberano do que não o é? A essa pergunta Jellinek oferece a seguinte resposta no item 3 do Livro 3 de sua clássica obra *“Teoría General del Estado”*: **“a capacidade para se organizar por si mesmo e a autonomia”**. (JELLINEK, 2000, p. 444, grifo nosso).

Dessa forma, a teoria de Jellinek ao admitir a existência de Estados não soberanos, acabou por revelar a propriedade do poder estatal: auto-organização e autonomia. É a partir dessa dupla propriedade, que o Estado-membro retira o seu poder de dominação.

Quando uma determinada comunidade política regional recebe o poder de auto-organização do Estado, a doutrina federalista afirma que se trata de um membro do Estado. É o que explica Horta (2003) ao aduzir que quando a Constituição Federal delega ao Estado-membro o poder de organização própria, designando como fontes do poder autônomo a constituição e leis estaduais, concretiza-se a autonomia do Estado-componente. Como

---

<sup>6</sup>La exposición de los orígenes de la soberanía muestra de un modo incontestable que Estados de otros tiempos, que hoy consideramos soberanos, no tuvieron realmente este carácter de soberanos. En la época en que la Iglesia instituía y deponía a los reyes, proclamaba la tregua de Dios, y sin consideración de los límites del Estado ejercitaba su derecho valiéndose de tribunales propios, constituía un poder superior al del Estado. El Estado de la Edad Media no era aún soberano, pero ya era Estado. (JELLINEK, 2000, p. 442).

exemplos de Estados-membros autônomos, **Jellinek<sup>7</sup>** cita os Estados membros do Império alemão, os cantões suíços e os estados americanos.

A doutrina federalista de Jellinek defende que a auto-organização do poder de mando (*Herrscher Gewalt*) se situa sobre a organização do Estado sobre leis próprias (a Constituição do Estado-membro). Ao lado da auto-organização, para que um Estado possa ter tal atributo, ele precisa da autonomia, ou seja: da faculdade de dispor da função de criar leis, da função administrativa e da função de julgar.

**Jellinek (2000)** esclarece que a autonomia não consiste somente na capacidade da auto-legislação e auto-administração, mas de exercer o poder de mando conforme os limites legais do Estado de Direito, pois uma comunidade sem leis, governo e tribunais próprios não é um Estado.

A questão da autonomia para Jellinek está intimamente ligada à repartição de competências entre o Estado Federal (Soberano) e os Estados-membros (Não Soberanos ou Autônomos). Será soberano aquele Estado que, mediante suas leis, poderá subtrair a competência política do outro, através de relações de direito público (direito constitucional), limitando por suas próprias leis a esfera de atuação do estado submetido.

**Karl Loewenstein**, em sua “*Teoría de la Constitución*”, afirma que a distribuição das competências constitui-se na chave da estrutura do poder federal:

Existe um mínimo irreduzível de competências federais, que são indispensáveis em uma autêntica ordem federal. Afetam aos seguintes campos: os assuntos exteriores, a defesa nacional, o sistema monetário, a nacionalidade, o comércio e comunicações entre os Estados-membros e os meios financeiros para levar a cabo as tarefas federais. (**LOEWENSTEIN, 1979, p. 356**, tradução nossa).

Um aspecto digno de nota da teoria da autonomia de **Jellinek(2000)** é a fundação do Estado Federal como um “fato nacional”. Segundo esse autor, os pactos entre os Estados, antes da fundação do Estado federal, têm a importância jurídica constituinte, porque fixam as condições sob as quais os futuros estados-membros entrarão no estado nacional que irá se formar, além de que, fixa as relações sob as quais se obrigarão mutuamente.

Dessa forma, para o autor alemão, toda tentativa da doutrina constitucional contemporânea em dividir o conceito histórico entre Estado federal por agregação ou por

---

<sup>7</sup>Así pues, los Estados miembros del imperio alemán son Estados, porque sólo ellos pueden organizarse basándose en una constitución que es fruto de su propia voluntad, constitución que es ley de ellos mismos, no ley del imperio. Igualmente las constituciones de los cantones suizos y las de los estados particulares de la unión americana son tales constituciones de estados, pues descansan exclusivamente en leyes propias y no en la voluntad del Estado federal. (**JELLINEK, 2000, p. 445**).

desagregação, resta sem sentido nenhum, visto que conforme fora afirmado acima, a fundação de um Estado Federal só poderá ser levada a cabo através de um ato de vontade entre os Estados no sentido da união perpétua e indissolúvel consagrada na Constituição.

Feita essa breve exposição sobre a Teoria da Autonomia do jurista alemão Georg Jellinek, a seguir passa-se a uma exposição sobre a relação entre o federalismo e o Princípio da Subsidiariedade, dando exemplos da sua constitucionalização em várias cartas constitucionais contemporâneas, como por exemplo, na Constituição da Alemanha de 1949, assim como no Tratado da União Europeia de 1992.

### 2.3 Federalismo e o Princípio da Subsidiariedade

O termo “subsidiariedade” provém do latim *subsidium*, que significa “auxílio” ou “ajuda”. Dessa forma, o Princípio da Subsidiariedade (P. S.) mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, econômica e jurídica, tanto na ordem interna, como em âmbito comunitário, e até mesmo internacional.

O Princípio da Subsidiariedade tem os seus antecedentes históricos no Direito Canônico e na Doutrina Social da Igreja Católica. Em favor do princípio da subsidiariedade a Encíclica *Quadragesimo Anno* de 1931, do Papa Pio XI, diz:

Assim como é injusto subtrair aos indivíduos o que eles podem efetuar com a própria iniciativa, para o confiar à coletividade; do mesmo modo passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podem conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social. O fim natural da sociedade e da sua ação é coadjuvar os seus membros, não destruí-los nem absorvê-los. (PIO XI, 1931, p. 19; QA 5).

De acordo com Zimmermann (2014), no Direito Público, o princípio da subsidiariedade tem como finalidade a redefinição das práticas governamentais, através de uma ação que, de acordo com a conjuntura específica, estabeleça os limites da ingerência do poder público.

Conforme afirma Baracho (1995, p. 50), “o federalismo pode ser considerado a implementação do princípio de subsidiariedade na vida do Estado, que leva ao entendimento de que o federalismo, de fato, é a aplicação do princípio de subsidiariedade”.

De toda forma, cabe ressaltar que o princípio da subsidiariedade em nada tem a ver com o paradigma do *laissez-faire* do Estado Liberal, conforme Baracho (1995, p. 51):

A subsidiariedade não deve ser interpretada como um princípio que propõe o Estado mínimo e débil, que se retrai a simples funções de vigilância, resguardo ou arbitragem. Com isto estaria declinando de toda promoção do bem-estar, de toda presença ativa para orientar e articular as atividades humanas. Não objetiva destruir as competências estatais, mas reordená-las, de maneira idônea e responsável.

O núcleo da ideia da subsidiariedade consiste no fato de que, antes de deferir ao Estado certas responsabilidades, deve-se verificar no plano da realidade se os indivíduos e organismos componentes da sociedade civil são capazes e possuem os meios suficientes de ação para empreender tais tarefas. O entendimento é o seguinte: em caso de alguma tarefa puder ser exercida tanto por indivíduos ou determinados grupos, como pelo próprio Estado, deve-se dar a preferência da ação aos primeiros. O Estado, dessa forma, atuaria apenas de forma supletiva ou complementar, em caso da inércia ou falta de poder de meios de ação da sociedade civil organizada.

O princípio da subsidiariedade visa suprimir a iniciativa privada impotente ou ineficaz, mediante a ação do Estado, propiciando à sociedade resultados benéficos, ao mesmo tempo em que garante a liberdade ao limitar a ação intervencionista indevida do Estado nas áreas típicas da ação social, fazendo do ente estatal um ajudador, promovedor, coordenador, controlador e mantenedor das ações dos indivíduos e grupos que compõem a sociedade.

No Federalismo, o princípio da subsidiariedade promove a descentralização ótima ao determinar a “primazia de decisão política no nível mais próximo do cidadão, no sentido de que o exercício das responsabilidades públicas caiba, preferencialmente, à autoridade mais próxima do destinatário da ação” (SOUZA, 2010, p. 170).

Dessa forma, não se elimina a centralização, de forma alguma: o que se garante é a atuação do Poder Central apenas quando o Poder Local ou Regional não puder ter meios suficientes de ação. Destarte, à União restaria apenas a competência quanto às diretrizes e interesses gerais da Nação, enquanto aos Estados e Municípios restaria a promoção dos interesses regionais e locais.

Além de permitir um maior controle da Sociedade sobre as ações do Governo, a subsidiariedade promove um “maior desenvolvimento dos respectivos poderes regionais e locais, e para o enxugamento da pesada máquina burocrática do poder central” (ZIMMERMANN, 2014, p. 201).

Portanto, o princípio da subsidiariedade se resume à seguinte fórmula: “somente se passará à esfera de competência do ente mais genérico, naquelas matérias que não possam ser levadas a cabo pelos entes mais específicos” (BARACHO, 1995, p. 52).

Um exemplo de constitucionalização do princípio da subsidiariedade pode ser encontrado na Lei Fundamental de Bonn de 1949, cujo texto sofreu uma alteração com a reunificação da Alemanha em 1989 e para a integração europeia em 1992, conforme se confere em seu artigo 23 (1):

Artigo 23 (1) - Para a realização de uma Europa unida, a República Federal da Alemanha contribuirá para o desenvolvimento da União Europeia, que está comprometida com os princípios democráticos, de Estado de Direito, sociais e federativos e com o princípio da subsidiariedade e que garante uma proteção dos direitos fundamentais, comparável em sua essência à garantia constante nesta Lei Fundamental (ALEMANHA, Constituição, 1949).

O princípio da subsidiariedade ao ser constitucionalizado pela Constituição Alemã de 1949 tornou-se um componente do governo federal democrático alemão. No âmbito da União Europeia, o referido princípio constitui um dos seus fundamentos, disposto no Tratado de Maastricht sobre a União Europeia de 7 de fevereiro de 1992, em seu artigo 3º, alínea B:

Artigo 3º-B - A Comunidade atuará nos limites das atribuições que lhe são conferidas e dos objetivos que lhe são cometidos pelo presente Tratado. Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário. A ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do presente Tratado (UE, Tratado de Maastricht, 1992).

No âmbito europeu, o aludido princípio será capaz de consolidar uma espécie de estrutura federal a nível comunitário, visto que o dinamismo do Federalismo europeu, associado ao princípio da subsidiariedade, tem gerado a correlação entre integração e autonomia entre os Estados-Nação componentes da União Europeia, criando uma subsidiariedade de base federativa, que seja capaz de assegurar a liberdade, assim como a paz e a não-intervenção entre os diversos Estados europeus, contribuindo para a preservação das potencialidades de cada um deles.

Já em relação ao contexto da realidade constitucional brasileira, o princípio da subsidiariedade nunca fora reconhecido por uma constituição federal, pelo menos de forma explícita. Dessa forma, faz-se necessário analisar o desenvolvimento do Estado Federal e do Federalismo no âmbito histórico-constitucional brasileiro.

## 2.4O Estado Federal e a Educação na História Constitucional do Brasil

A fim de compreendermos a estruturadas relações federativas em matéria de Políticas Públicas de Educação, urge importante um resgate históricosobre o processo decisório acerca da política de educação antes de 1988.

Através da lente da História, percebe-se que o idealfederalista no Brasil remete aos tempos coloniais, mas que somente tomou forma a partir do século XIX durante a época do Império. Contudo, a Federação somente se constitucionalizaria a partir da Era Republicana com a Constituição de 1891.

Diferentemente do sistema federativo norte-americano que se desenvolveu a partir da agregação das 13 Colônias, o modelo federativo brasileiro teve a sua origem a partir do desgaste do Estado Unitário Imperial que se descentralizou politicamente. No entanto, esse mesmo sistema federal, inspirado no modelo americano, seria completamente distorcido pelos interesses das oligarquias estaduais durante a República Velha.

A história constitucional a ser desenvolvida neste tópico será dividida em duas fases: No primeiro momento será estudado o processo de formação do Federalismo brasileiro, desde os tempos imperiais (constituição de 1824) até o final da República Velha (Constituição de 1891); em segundo ponto, será levada a cabo uma breve consideração sobre o processo de criação de leis relativas à educação, desde a Era Vargas, passando pelo regime militar, até chegar à Constituição democrática de 1988.

Com essa breve exposição introdutória, passar-se-á a analisar a história dos avanços e retrocessos pelo qual o Estado Federal sofreu ao longo da história constitucional brasileira (Império e República).

### 2.4.1 Brasil-Império: a Constituição de 1824

Ao final da era colonial com a Proclamação da Independência do Brasil em 1822, o território brasileiro era constituído por 18 capitanias administradas por governadores nomeados diretamente por Lisboa.

De acordo com o historiador José Murilo de Carvalho (1999, p.158), a herança colonial pode ser resumida em três pontos:

- 1) Um poder metropolitano fraco, incapaz de exercer administração centralizada e que por isso recorria à cooperação do poder privado e à descentralização política e administrativa; 2) um poder privado forte, mas oligárquico, centrado,

sobretudo, na grande propriedade da terra e na posse de escravos; 3) uma colônia que era um ajuntamento de capitanias frouxamente unidas entre si.

Até mesmo um botânico francês, que se chamava Saint-Hilaire (apud PRADO; ALMEIDA, p. 134), que viajou por quase todo o território brasileiro durante essa época, observou muito bem essa situação desagregadora do nosso federalismo sobre a qual fez o seguinte relato:

Cada capitania tinha o seu pequeno tesouro; elas mal se comunicavam entre si, muitas vezes ignoravam até mesmo a existência umas das outras. Não havia no Brasil um centro comum, era um círculo imenso cujos raios convergiam muito longe da circunferência.

Com a Proclamação da Independência do Brasil, em 1822, a fim de resolver o problema da unidade nacional, através da Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I, os “Fundadores do Império” optaram pela estruturação de um mecanismo político-institucional que representasse o triunfo da centralização sobre o ideal federalista. Percebe-se, desta forma, já na Era Imperial a vocação do Estado brasileiro no sentido da centralização política.

No entanto, antes da Constituição de 1824 ser outorgada, durante a Assembleia Constituinte de 1823, que foi dissolvida pelo imperador Dom Pedro I, houvera um profundodebate sobre como deveria ser a forma de Estado para o Brasil-Monárquico.

Durante o Império houve inúmeros conflitos ideológicos sobre a melhor forma de Estado para a recém-soberana nação brasileira. Em virtude dos choques de ideias sobre a melhor forma política para a nova nação, dois grupos políticos se formaram na dianteira do processo político brasileiro pós-independência eram: o Partido Conservador e o Partido Liberal.

Segundo Zimmermann (2014), ao contrário dos conservadores que defendiam um governo forte e mantenedor da centralização política, os liberais propugnavam por uma monarquia constitucional representativa.

Na Assembleia Constituinte de 1823, a corrente centralizadora (conservadores) defendia a incompatibilidade entre a forma de governo monárquica e o arranjo federal, conforme as seguintes palavras do deputado constituinte Manoel Souza França<sup>8</sup>:

O que nos cumpre averiguar é, se *rebus stantibus*, podemos nós admitir na Constituição do Império essa Federação? Decerto que não, porque quando os povos do Brasil se deram as mãos e proclamaram a sua independência foi com a pronúncia de um governo monárquico que se estendesse a todas as partes do império, e não se restringiram a haver constituições parciais e internas em cada uma das províncias.

<sup>8</sup>BRASIL. Senado Federal. Anais do Império: 1823, Livro 5, p. 151

Já para os federalistas, não haveria tal incompatibilidade entre a Monarquia e a Federação conforme esclareceu o deputado Montezuma<sup>9</sup>:

Se a experiência nos mostra que de reinos unidos, se forma um todo monárquico federal; se de províncias unidas se forma um todo republicano: porque igualmente de províncias confederalmente unidas não formaremos um todo monárquico representativo? Não é, portanto, característica das repúblicas a confederação; muitas existem sem tal instituição; não é igualmente essencial à monarquia o não serem federativas as suas partes, porque muitas existirão, sendo-o. *Foedus* não significa mais do que amizade, união, boa-fé e conformidade de interesses.

Para os federalistas seria possível a combinação entre Federação (forma de Estado) e Monarquia (forma de Governo). Dessa forma, o desejo dos federalistas na Assembleia Constituinte de 1823 era de que as províncias, através de um ato de soberania, pudessem sancionar ou não a Constituição elaborada, conforme acontecera anos antes nos Estados Unidos da América. O aval das províncias ao pacto constitucional era um princípio de direito natural e público, pois conforme Montezuma (1823), às províncias deveria ser concedida a faculdade de sancionar ou deixar de sancionar a constituição que lhes fossem apresentadas.

Sobre os debates na constituinte de 1823 quanto à federação, Roure (2016) ressalta que o deputado Carvalho Melo combateu tenazmente a ideia de fazer a federação como um meio de chamar as províncias do Pará e Maranhão, ainda sujeitas a Portugal, enquanto o deputado Vergueiro observou que não se deveria copiar a instituição federativa norte-americana visto que os EUA já tinham estados autônomos e que o mesmo não se dava no Brasil.

O deputado Vergueiro<sup>10</sup> não excluía totalmente a ideia de federação, mas apenas ressaltava a importância de que o desenvolvimento histórico do federalismo norte-americano contrastava em muito com a realidade brasileira:

Muito respeito a sabedoria dos legisladores americanos do norte, que na verdade fizeram a melhor constituição possível para o seu país, mas não convém ao nosso. Nós não estamos nas mesmas circunstâncias em que se achavam as províncias da América inglesa, cada uma das quais tinha já a sua câmara de representantes para tratar de certos negócios; e não tendo um centro comum, correspondiam-se diretamente com a metrópole, não tinham como nós uma pessoa com a qual não pudessem competir, uma pessoa tão elevada pelo seu nascimento que ninguém pudesse disputar-lhe a primazia. A América inglesa caminhou muito bem segundo as suas circunstâncias, e nós para irmos bem devíamos seguir diferente caminho, devíamos escolher uma monarquia, porque tínhamos um príncipe para fazer um todo

<sup>9</sup>BRASIL. Senado Federal. Anais do Império: 1823, Livro 5, p. 154-155.

<sup>10</sup>BRASIL. Senado Federal. Anais do Império: 1823, Livro 5, p. 166.

unido e simples porque já tínhamos um centro comum. Não nos convém dividir o Império em estados independentes porque seria enfraquecê-lo.

Conforme o raciocínio acima exposto por esse deputado paulista, percebe-se claramente a sua precisão histórica ao delimitar os contornos da realidade constitucional entre a América Inglesa e a América Portuguesa. O tipo de federação de índole monárquica defendida por Vergueiro teria como núcleo a conservação da união das províncias (não autônomas) através do exercício do poder central.

Para os centralizadores (ou antifederalistas) a construção do Estado-Nação Imperial exigia que os interesses provinciais fossem delegados a um segundo plano em favor de uma política que atendesse às necessidades de defesa da ordem e do progresso, conforme defendia o monarquista conservador José da Silva Lisboa<sup>11</sup> (o visconde de Cairu) que “nenhuma província deveria ter a liberdade de querer ou não aderir, nem muito menos pactuar as bases da federação, visto que tal fato enfraqueceria a integridade do império e a independência do país”.

De fato, o que estava em jogo era a questão da independência provincial, conforme podemos perceber claramente na delimitação das forças políticas durante a Assembleia Constituinte de 1823. Dessa forma, assevera Coser (2008) que ao grupo federalista do Partido Liberal, interessava assegurar a autonomia das Províncias, independentemente da forma de governo, enquanto para os centralizadores do Partido Conservador, a monarquia seria a forma de governo mais eficaz para manter a unidade nacional entre as Províncias.

No final venceu a tradição e as antigas províncias do Reino se tornaram as Províncias do Império, nos mesmos limites territoriais que possuíam à época da estadia da Corte Real Portuguesa de D. João VI no Brasil.

Inspirada na Constituição Francesa de 1814, a Carta Constitucional de 1824 consagrou o princípio da monarquia unitária. Conforme ensinou o Visconde do Uruguai (1862), herdamos a centralização da Monarquia Portuguesa, remetendo ao princípio de Estado que teve origem na colonização por Portugal.

No entanto, mesmo essa Carta Política, com fortes traços unitários, não conseguiria abafar o ideal federalista que continuaria atuando politicamente durante todo o período imperial. Após um período de tranquilidade (1848-1870), ressurgiram com força total as demandas regionalistas e localistas de cunho descentralizador.

---

<sup>11</sup> BRASIL. Senado Federal. Anais do Império: 1823, Livro 5, p. 171.

Esse movimento tiveradois marcos: um ideológico e outro político. O marco ideológico ocorreu através do embate entre Tavares Bastos que defendia a Federação através da sua obra “*A Província*” como reação às ideias centralizadoras do Visconde do Uruguai em seu “*Ensaio sobre o Direito Administrativo*”. Já o marco político se deu através do Manifesto do Partido Republicano do dia 13 de dezembro de 1870, eis um trecho do manifesto:

No Brasil, antes ainda da ideia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. Foi a necessidade que demonstrou, desde a origem, a eficácia do grande princípio que embalde a força compressora do regime centralizador tem procurado contrafazer e destruir. A Independência proclamada oficialmente em 1822 achou e respeitou a forma da divisão colonial. A ideia democrática representada pela primeira Constituinte brasileira tentou, é certo, dar ao princípio federativo todo o desenvolvimento que ele comportava e de que carecia o país para poder marchar e progredir. Mas a dissolução da Assembleia Nacional, sufocando as aspirações democráticas, cerceou o princípio, desnaturou-o, e a Carta outorgada em 1824, mantendo o status quo da divisão territorial, ampliou a esfera da centralização pela dependência em que colocou as províncias e seus administradores do poder intruso e absorvente, chave do sistema, que abafou todos os respiradouros da liberdade, enfeudando as províncias à Corte, à sede do único poder soberano que sobreviveu à ruína da democracia [...] A autonomia das províncias é, pois, para nós mais do que um interesse imposto pela solidariedade dos direitos e das relações provinciais, é um princípio cardeal e solene que inscrevemos na nossa bandeira. O regime da federação baseado, portanto, na independência recíproca das províncias, elevando-se à categoria de estados próprios, unicamente ligados pelo vínculo da mesma nacionalidade e da solidariedade dos grandes interesses da representação e da defesa exterior, é aquele que adotamos no nosso programa, como sendo o único capaz de manter a comunhão da família brasileira (BRASIL, 1870, p. 738-741).

Já ao final do Império, ao perceberem os ventos da mudança política e econômica, alguns monarquistas passaram a defender a adoção de um modelo de Estado Federal Monárquico.

Conforme assevera Carvalho (1999), foi Joaquim Nabuco, o grande líder do movimento abolicionista, que apresentou, em 1885, um projeto pedindo uma federação monárquica, visto que o tamanho do país e a diversidade de interesses exigiam uma administração descentralizada.

De maneira sábia e eloquente Nabuco assim fez a sua defesa da monarquia federativa na sessão da Câmara dos Deputados do dia 14 de setembro de 1885:

A federação é uma revolução contra as velhas tradições monárquicas e contra as modernas tradições latinas, mas seria impossível dizer no espírito de que homem essa ideia despontou em nossa história. O que sabemos é que ela a ilumina toda e que pode apontar não só para os cadafalsos dos seus mártires, mas também para o campo da batalha de seus heróis, para mostrar que ela foi irmã gêmea da Independência e que, se a Independência ao triunfar procurou esmagá-la no berço, é porque foi feita sob uma forma de governo que, por educação errônea e preconceitos antigos, repele instintivamente a autonomia local [...] As ideias federais acompanham em toda a história brasileira as esperanças de emancipação nacional. A Independência foi feita a favor delas, à sombra delas, mas a Constituição outorgada

pelo imperador abafou-as desde o começo. A essa Constituição responderam naturalmente movimentos como a Confederação do Equador, suprimidos nas execuções de Pernambuco e do Ceará; mas o sentimento local, indistinto e inconsciente, como todos os fortes sentimentos populares, não morreu ainda dessa vez (NABUCO, 2010, p. 428-429).

Deve-se atentar para o fato de que Nabuco (2010) não era antimonarquista, mas contrário à centralização que a burocracia monárquica exercia a partir do Rio, pois, segundo ele, esse sistema não poderia ser mudado sem a autonomia provincial. Vinte repúblicas presididas pelo imperador: eis o esquema político de Nabuco.

No dia 22 de maio de 1889, Quintino Bocaiuva, então presidente do Partido Republicano Brasileiro, divulgou no jornal “O Paiz” um manifesto das resoluções tomadas pelo Congresso Federal Republicano. Segundo o autor:

O regime republicano federal demonstra-se e afirma-se pelo seguinte modo: no governo da nação pelo congresso dos estados o qual faz as leis gerais, e pelo delegado executivo que as observa e faz observar, pela autonomia e independência dos poderes locais, soberanos dentro da sua circunscrição, em tudo quanto fere a constituição geral e os interesses da comunhão nacional; finalmente, pela eficiência e pela intensidade da vida municipal, célula matriz da organização política dos estados livres. O município, o estado, a nação – eis os três grandes órgãos administrativos pelos quais se subdividem e agem a opinião nacional, a vontade popular (BOCAIUVA, 1989, p. 1).

As elites daquela época consideravam inevitável a transformação da Monarquia em República, visto que dois grupos se uniram: os militares descontentes a despeito da sua participação na Guerra do Paraguai que não lograram posição no poder e os fazendeiros locais lesados pela Abolição da Escravatura.

O advento da República correspondia aos anseios de grandes setores da sociedade brasileira que depositavam nessa forma de governo a esperanças de corrigir ou até mesmo pôr um fim aos males da Monarquia, como, por exemplo: os abusos do poder moderador, o Senado Vitalício, a excessiva centralização político-administrativa e a união entre Igreja e Estado.

Um mês antes da Proclamação da República, Rui Barbosa<sup>12</sup> advertia: “Ou a monarquia faz a federação, ou o federalismo faz a república” Percebe-se claramente que a derrocada final do Império se deveu muito mais ao sentimento federativo do que propriamente ao verdadeiro orgulho republicano, fato esse que macularia desde o início as bases das instituições republicanas nacionais.

<sup>12</sup> BRASIL. Obras Completas de Rui Barbosa, volume XVI, tomos II, VI, VII e volume XVII, tomos I e II.

#### 2.4.2 República Velha: a Constituição de 1891

A República no Brasil foi decretada por um Governo Militar, em razão do ocaso do Poder Moderador. Não houve um povo em revolta contra a tirania, guerra civil ou lutas de guerrilha e barricadas<sup>13</sup>. O Povo assistiu “bestializado” a tudo o que se passava bem diante dos seus olhos, levando muito tempo para entender (se é que realmente entendeu!) o que se passou naqueles dias.

Como testemunha ocular dos eventos históricos do dia 15 de novembro de 1889, Aristides Lobo escreveu uma carta no Diário Popular, um jornal paulista muito popular na época, sobre os acontecimentos daquele dia:

Eu quisera poder dar a esta data a denominação seguinte: 15 de novembro, primeiro ano da República; mas não posso infelizmente fazê-lo. O que se fez é um degrau, talvez nem tanto, para o advento da grande era. Em todo o caso, o que está feito, pode ser muito, se os homens que vão tomar a responsabilidade do poder tiverem juízo, patriotismo e sincero amor à liberdade. Como trabalho de saneamento, a obra é edificante. Por ora, a cor do Governo é puramente militar, e deverá ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava. Muitos acreditaram seriamente estar vendo uma parada. Era um fenômeno digno de ver-se. O entusiasmo veio depois, veio mesmo lentamente, quebrando o enleio dos espíritos. Pude ver a sangue-frio tudo aquilo. Mas voltemos ao fato da ação ou do papel governamental. Estamos em presença de um esboço, rude, incompleto, completamente amorfo. Bom, não posso ir além; estou fatigadíssimo, e só lhe posso dizer estas quatro palavras, que já são históricas (LOBO, Diário Popular, 1889).

A Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 foi um golpe militar, autoritário e excludente, que serviu de preparação para a subida dos grupos oligárquicos ao poder. O processo de derrubada da monarquia não foi de caráter popular, visto que fora executada pelo Alto Comando do Exército.

Dessa forma, implantada uma República, dispunha o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889:

Art. 1º - Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa.  
 Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelos laços da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.  
 Art. 3º - Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretarão oportunamente a sua Constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos (BRASIL, Decreto nº 1, 1889).

Ao teor do dispositivo aludido acima, pode-se fazer três críticas pertinentes. A primeira crítica reside no artigo 1º do Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889 ignorar por

<sup>13</sup> O mesmo se repetiu no golpe do Estado novo com Getúlio Vargas.

completo a natureza federativa constituída há décadas durante o Império fazendo alusão a uma suposta criação de um Estado Federal por agregação. Não, muito longe disso, a formação histórica do federalismo brasileiro se deu a partir da desagregação do poder, de forma artificial em que as antigas províncias passaram a se denominar Estados conforme escrito no artigo 2º do referido Decreto.

A segunda crítica diz respeito à “importação” do sistema norte-americano. O termo “*Estados Unidos do Brasil*”, não denotava em nada a realidade da vida política e institucional brasileira de fins do século XIX e começo do século XX.

E, por fim, a terceira crítica consiste no uso de um termo equivocado utilizado no artigo 3º que afirmava possuir os Estados o atributo da soberania. O termo correto em direito público seria autonomia, e não soberania, visto que apenas o Estado Federal é o soberano.

Nessa esteira, aos Estados (antigas Províncias) apenas fora concedida a “autonomia”, mais precisamente a autonomia política, que consistia no autogoverno e na autolegislação, assim como a garantia constitucional da auto-organização por intermédio do qual os entes federados poderiam elaborar as suas próprias constituições desde que respeitados os princípios de repetição obrigatória estabelecidos na Constituição Federal.

No dia 20 de novembro de 1889, o Governo Provisório estatuiu o Decreto n. 7, com o fim de aproximar os Estados da União com o objetivo de assegurar a unidade da recém-criada Federação brasileira “dissolveu e extinguiu as antigas assembleias provinciais ao mesmo passo que fixava os poderes dos governadores, competentes para exercerem também em caráter provisório funções executivas e legislativas” (ANDRADE;BONAVIDES, 1989, p. 212).

Eis o que estatuiu o decreto: “Art. 1º Ficam dissolvidas e extintas todas as assembleias provinciais criadas pelas leis de 12 de outubro de 1832 e 12 de agosto de 1834” (BRASIL, Decreto nº 7, 1889).

Sobre o decreto nº 7 que estabeleceu a preponderância da União sobre os Estados no sistema federativo criado pela República, afirmam Andrade & Bonavides (1989) que o poder central da União se reservou na tarefa de sujeitar a autonomia dos estados ao seu controle, estabelecendo-se o princípio da supremacia da União, sem romper com o pacto federativo.

Advertindo sobre o erro da importação do sistema federal americano sem adaptá-lo à realidade nacional brasileira, Júlio de Castilhos<sup>14</sup>, representante gaúcho no Congresso Constituinte de 1891, afirmara o seguinte:

Por circunstâncias peculiares que não se dão no Brasil, na América do Norte o movimento partiu dos Estados para o Centro. Lá, eram os Estados que tinham demasiada força e, portanto, tornava-se necessário proteger a União. Mas, aqui, se dá o contrário; aqui é preciso proteger os Estados contra a absolvição central.

Em suma: os constituintes de 1891 pensavam que o maior problema político nacional consistia no “encontro de uma solução administrativa descentralizadora, capaz de assegurar a sonhada autonomia para as antigas Províncias, da época do Império, que viviam sufocadas sob o poder central” (SOARES, 1988, p. 122). E a solução viria da importação do modelo federal e constitucional norte-americano para *terra brasilis*.

Rui Barbosa desempenhou um papel decisivo na construção da Federação Brasileira. Inspirado pelas tendências liberais, Rui Barbosa delineou uma Constituição fortemente influenciada pela dos Estados Unidos:

A União é a primeira condição rudimentar da nossa vida como nacionalidade. O regime federativo é uma aspiração de nacionalidade adulta, que corresponde a uma fase superior de desenvolvimento econômico e não se pode conciliar com a indigência das províncias separadas. A federação pressupõe a União, e deve destiná-las a robustece-la. Não a dispensa, nem se admite que coopere para o seu enfraquecimento. Assentemos a União sobre o granito indestrutível e depois será oportunidade então de organizar a autonomia dos estados com aproveitáveis para a sua vida individual [...]. Partamos desta preliminar: os estados hão de viver na União: não podem subsistir fora dela. A União é o meio, a base, a condição absoluta da existência dos estados (BARBOSA, 1946, p. 158-159).

Para Barbosa, portanto, a relativa preponderância da União no arranjo federativo pós-constituição de 1891 não significava submissão dos Estados, mas um mecanismo de garantia da unidade nacional. Ele tinha nítida visão quanto à estrutura e funcionamento da Federação, enxergando a União e os Estados como forças independentes, e não antagônicas:

Os que põem de lado uma parte dos estados, da outra a União, estabelecem uma discriminação arbitrária e destruidora. Os estados são órgãos; a União é o agregado orgânico. Os órgãos não podem viver fora do organismo, assim como o organismo não existe sem os órgãos. Separá-los é matá-los. Volto, pois à minha tese: fora da União não há conservação para os estados (BARBOSA, 1946, p. 161).

---

<sup>14</sup>BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados nº 1, 1925. p. 688.

Nosso expoente baiano revelou um extraordinário poder criativo para a execução das medidas necessárias para o ótimo cumprimento da transição do Império Unitário para a República Federativa. Foi “o construtor do regime nascente, introduzindo as práticas e os mecanismos indispensáveis a seu funcionamento, lutando até morrer pelo aperfeiçoamento das instituições políticas” (MARINHO, 1996, p. 11).

Sobre essa tenaz combatividade de Rui Barbosa, assim escreveu Oliveira Viana (1999, p.376):

Rui era fundamentalmente um espírito de advogado. Da sua combatividade se tem falado muito, e é mesmo esse traço um dos demais vivos relevos da sua personalidade. Ora, essa combatividade era uma consequência lógica do seu temperamento apaixonado e emotivo agravado, na sua reatividade pelo regime “marginalista” que ele mesmo instituiu e criou, regime exótico, emprestado à América do Norte, inteiramente ignorado do povo-massa e mesmo dos seus mais graduados aplicadores. Esses eram, no ponto de vista da cultura intelectual, homens todos de exclusiva formação francesa, absolutamente desfamiliarizados com o direito constitucional e a jurisprudência constitucional americana.

Assim, a Constituição da Primeira República de 1891 assim dizia em seu artigo. *In Verbis*: 1º: “Art. 1º - A nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889 e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891).

A “*República Federativa dos Estados Unidos do Brasil*” concebida à americana, carecia de realidade histórica, visto que diferentemente da América, no Brasil não houve um momento “pré-nacional” em que o Estado Federal se originara pela vontade das Províncias antes soberanas no intuito de se unirem em torno de um pacto federativo; muito pelo contrário, no nosso país a revolução federativa e republicana pós-1889 foi de caráter hierárquico ou vertical acionada pelo Alto Comando do Exército, e a que aderiram, sem voz no caso, as províncias agora denominadas Estados. É o que Oliveira Torres chamava de a “Federação Outorgada” (TORRES, 2017, p. 29).

Era a tentativa da construção de um modelo de federalismo liberal para o Brasil, conforme o consagrado nos Estados Unidos da América de fins do século XIX:

O federalismo liberal, configurado política (autonomia) e juridicamente (descentralização), tendia a maximizar o poder dos Estados-membros em detrimento da União. Esperava-se do governo federal a não ingerência ou a mínima ingerência possível nos assuntos de alçada estadual. Realmente, partir de uma fundamentação em teorias contratualista-mercantilista, visava-se restringir a hipertrofia do poder do Estado absolutista-mercantilista. A armadura legal elaborada pelo liberalismo

contrapôs um contrato dos cidadãos com os governantes, mediante o qual aqueles delegavam poderes a estes. Os clamores contra a centralização escondiam verdadeiramente clamores contra um Estado que açambarcava todas as esferas – econômica, social, política, administrativa – da vida nacional, contrariando determinados interesses dos setores mais dinâmicos da sociedade, desejosos de se expandir. A esses convinha um Estado menos absorvente. República mais federação foi a fórmula encontrada para atender às finalidades propostas (SILVEIRA, 1978, p. 59).

Após o advento da República, o poder da União acabou optando pela descentralização política. Dessa forma, essa distorção no ideal federalista iria marcar negativamente toda a história republicana, acarretando em uma série de instabilidades políticas, uma sucessão de golpes de Estado, além, é claro, de uma excessiva centralização autoritária do governo federal.

Para Torres (2017), com a República Federativa, consolidou-se o poder regional pelos grupos dominantes das localidades, um controle tranquilo do poder pelas oligarquias livres das interferências do Poder Moderador.

Dessa forma, pode-se perceber de forma cristalina que o sistema político da República Velha se constituía em um monopólio do poder pelas oligarquias estaduais. Era o início do Coronelismo<sup>15</sup>, (LEAL, 1975, p. 251) ou seja: de “um sistema que procurou a manutenção do poder pelas elites com a implementação das principais características de uma República Federativa, como sufrágio universal e a descentralização político-administrativa” (BAGGIO, 2014, p. 86).

Começava-se a chamada “política dos governadores”, mais conhecida como a “política do café com leite”, onde os Estados de São Paulo e Minas Gerais mantinham a hegemonia política do governo nacional através do revezamento dos presidentes da República. Sobre a relação MG-SP, expõe Soares (1988), que o regime federativo-republicano consolidou a hegemonia dos estados mais desenvolvidos economicamente exprimindo a vontade das oligarquias regionais representadas pelos respectivos governadores.

A Política dos Governadores possibilitou o fortalecimento das oligarquias regionais (coronelismo). O Brasil da Primeira República ainda não estava preparado para recepcionar o Estado Federal, pois, conforme a preciosa lição de Bonavides (1989), o Brasil se converteu num arquipélago de oligarquias estaduais sob a égide do poder central, frustrando por completo todo o projeto autonomista da Primeira Constituição Republicana.

---

<sup>15</sup> Victor Nunes Leal caracteriza o coronelismo como “uma prática política que atua no reduzido cenário do governo local, onde o seu habitat são os municípios do interior, o que equivale a dizer os municípios rurais, ou predominantemente rurais.” (LEAL, 1975, p. 251).

A Constituição Formal foi sucumbindo gradativamente aos “fatores reais de poder” de uma sociedade brasileira contaminada pelo coronelismo e clientelismo dos grupos oligárquicos:

Esta Constituição, paralela, cultural e informal, por sua própria vontade e inteiramente alheia às formalidades da Carta de 1891, dispôs-se prontamente a positivizar o domínio das regiões mais fortes, os abusos das oligarquias, o aumento das desigualdades sociais, a manipulação dos sufrágios, a dificuldade das autonomias municipais, enfim, a completa degeneração do ideal federativo e democrático (ANDRADE; BONAVIDES, 1989, p. 249).

Outro fato que deturpou o sistema federal dual inaugurado na República foi a mentalidade positivista dos militares responsáveis pelo golpe de 1889 que pôs fim ao Império. Inspirados pelo Positivismo de Augusto Comte, os primeiros presidentes (Marechal Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto) “eram dotados de uma mentalidade altamente cientificista e autoritária, que não se compatibilizava com as ideias autonomistas do federalismo liberal” (ZIMMERMANN, 2014, p. 304).

O “Presidente-Rei” abusava do instituto da intervenção federal nos Estados conforme os ditames da Carta Republicana de 1891:

Art. 6º - O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1) Para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2) Para manter a forma republicana federativa; 3) Para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados à requisição dos respectivos governos; 4) Para assegurar a execução das leis e sentenças federais (BRASIL, 1891).

Em vez de resguardar a autonomia dos Estados, a intervenção federal se transformou em um verdadeiro ato punitivo com aparência de constitucionalidade por parte de um poder central cada vez mais forte e opressor. Segundo Andrade e Bonavides (1989), a intervenção federal se transformara no mais poderoso instrumento político de arbítrio do absolutismo presidencial com inteira sufocação das autonomias estaduais.

As intervenções federais, com base em pretextos, se encontravam descritos no artigo 6º da Constituição de 1891, dispositivo esse que Campos Sales chamava de “coração da República”, em que o Presidente castigava os adversários políticos locais. Essas medidas drásticas se tornaram comuns durante a República Velha.

Depois do fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e com o crescimento do setor industrial no Brasil, assistiu-se a um grande desenvolvimento urbano, especialmente no Sul e no Sudeste do país. Em função do crescimento das cidades, fortaleceram-se a burguesia

industrial, a classe média e o operariado, que passaram a ter uma maior participação política a fim de contestar o sistema oligárquico vigente.

Apesar do crescimento urbano, o Brasil ainda era durante a segunda década do século XX um país essencialmente rural dominado pelos “coronéis”. Embora as classes médias, sustentáculo do processo democrático, já existissem nas maiores cidades, como São Paulo, o Brasil ainda continuava sendo uma nação mercantilista. Conforme **Baleeiro (2018, p. 41-42)**:

Em verdade a Nação continuava a ser “o país essencialmente agrícola”, porque sua estrutura econômica assentava na produção e exportação do açúcar (Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco e Paraíba), gado (Rio Grande do Sul e Centro-Oeste), algodão (Maranhão), fumo (Bahia e Alagoas), minerais (Minas Gerais), madeiras (Paraná e Pará), cacau (Bahia), café (São Paulo), borracha (Amazônia).

Já no campo militar, ocorreria um forte descontentamento entre os jovens oficiais do Exército conhecido como “Movimento Tenentista” ou “Revolta dos Tenentes”, representando os valores típicos da classe média: o ideal da salvação nacional, o elitismo, o nacionalismo e a centralização do Estado.

Uma série de fatores acabaram convergindo para o fim da República Velha. Sobre este tópico **Camargo (2010)** destaca que as novas forças sociais em ascensão como - os industriais, os trabalhadores, a classe média - além do Movimento Tenentista, acabaram por impulsionar a Revolução de 1930 com o surgimento de Getúlio Vargas no cenário político brasileiro.

#### 2.4.3 Era Vargas: a Constituição de 1934

Com a derrocada da República Velha, emergia a Era Vargas. Esse período foi um marco na história brasileira, em razão das inúmeras alterações que o ditador Getúlio Vargas fez no país, tanto sociais como econômicas.

O marco institucional da educação brasileira se deu com a fundação, em 1924, da Associação Brasileira de Educação (ABE), na qual segundo **Martins (2011)**, reivindicava a implantação de uma política nacional de educação regulada segundo critérios do poder central.

Sob a influência da Constituição Social de Weimar, a ABE atuou profundamente como grupo formulador de propostas para a educação durante a Assembleia Constituinte que resultaria na feitura da Constituição de 1934.

Através do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de março de 1932, surgiu a ideia da criação de um fundo educacional que vinculasse recursos financeiros oriundos de arrecadação tributária para prover as despesas com educação:

Decorre a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizar a direção e a administração da função educacional. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um fundo especial ou escolar, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional (BRASIL, Manifesto dos Pioneiros, 1932).

Com a promulgação da Constituição de 1934 foi estabelecida a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento dos sistemas de ensino. O financiamento da educação estava previsto no art. 156: “Art. 156 – A União e os Municípios aplicarão nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20%, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. (BRASIL, 1934).

Na prática, não existiu um fundo nacional para a Educação. Os recursos para a Educação acabaram originando-se das sobras orçamentárias, o que frustrou parcialmente as formulações originais da ABE e dos Pioneiros da Educação Nova.

A adoção de fundos específicos para a educação pública somente seria retomada a sua criação através da instituição do FUNDEF e, posteriormente, com o FUNDEB, todos os fundos sob a vigência da constituição de 1988.

Na próxima seção se passará a estudar a Constituição de 1937, mais conhecida como “Polaca”, dando ênfase no aspecto educacional durante esse período.

#### 2.4.4 Estado Novo: a Constituição de 1937

Em 10 de novembro de 1937, Getúlio outorgou uma Nova Constituição, inteiramente redigida por Francisco Campos, o cérebro jurídico do Estado Novo. Antes de se tornar o Presidente da República, ainda como parlamentar do Rio Grande do Sul, Getúlio Vargas era um árduo defensor do princípio federativo. Em um importante discurso pronunciado no dia 21 de outubro de 1925, assim se expressou Getúlio:

Só a Federação, pela sua maior afinidade com a forma republicana por tornar o patriotismo mais concreto, por ser mais liberal, mais aberta às iniciativas, mais ágil, pode suplantar a monstruosa hidrocefalia do unitarismo. Só ela permite uma melhor

organização econômica e mais perfeita tributação, conforme as fontes produtoras de cada unidade federada. Por isso devemos resistir a qualquer diminuição na autonomia dos Estados, como tendências centralizadoras e unitárias que golpeiam a Federação (BRASIL, 1925, p. 4722).

Sobre a questão da incoerência no campo do discurso e no campo da prática política do poder, muito salutar a afirmação que o filósofo colombiano Ricardo Vélez Rodríguez faz sobre a Era Vargas:

De maneira bastante curiosa, o parlamentar Getúlio Vargas defendia o princípio federativo, como forma de impedir a intervenção da União no Rio Grande. Contrasta essa posição com o que Getúlio fará, uma vez no poder, no sentido de centralizar politicamente o país mediante a nomeação de interventores. A defesa do princípio federativo soa, assim, como posição tática, mais do que como convicção. Uma vez dono do poder, Getúlio agiria de forma diferente, inclusive entrando em conflito com a caudilhagem sul rio-grandense, confirmando-se a apreciação de Simon Schwartzman, de que os gaúchos eram, tradicionalmente, liberais quando na oposição e autoritários quando no poder (RODRÍGUEZ, 2009, p. 158-160).

Partindo-se da constatação da instauração, ou repetição, da centralização na história constitucional brasileira com o Estado Novo, Oliveira Viana em sua clássica obra *“Instituições Políticas Brasileiras”*, identificou no Segundo Reinado e no Estado Getuliano, dois momentos-chave no processo de centralização brasileiro. Segundo Viana (1999) a genialidade política de D. Pedro II e Getúlio Vargas decorria do fato de que ambos encarnavam uma autoridade de cunho patriarcal com objetivo modernizador de consolidação de um Estado Nacional.

Sobre o patriarcalismo estadonovista, Penna (1997) afirma que o modelo político patriarcal, mais especificamente em sua forma paternalista, reflete aquela autoridade cuja legitimidade se assenta na tradição imemorial de respeito ao Pai, conforme tão bem ensinou Max Weber em suas obras clássicas sobre política.

Percebe-se que no Brasil “a autoridade estatal se prende às suas mais longínquas raízes hierárquicas, em que os símbolos messiânicos proliferam, tendo o próprio Getúlio Vargas recebido o título sebastianista de Pai dos Pobres” (PENNA, 1997, p. 75).

Getúlio conseguiu reerguer um centro de poder nacional ao deflagrar um amplo processo de reformas econômicas, sociais, trabalhistas e educacionais, permitindo ao Estado interferir nos principais setores da vida nacional, sobrepondo, dessa forma, o interesse nacional aos interesses das oligarquias regionais. Ademais, através da Constituição Getulista do Estado Novo estabeleceu-se um regime autoritário e centralizador pelo qual se adotou o “princípio da intervenção permanente nos Estados” através dos interventores nomeados por Vargas. A federação estadonovista foi transformada em um verdadeiro Estado Unitário

descentralizado administrativamente, sendo os Estados transformados em províncias, tendo os seus governadores substituídos por interventores, apesar do texto constitucional de 1937 afirmar que o Brasil era um Estado Federal (art. 3º).

No campo da Educação a Constituição de 1937 retirou a vinculação de receitas educacionais, tendo o Estado apenas como colaborador: “Art. 129 – A infância e à juventude, a que faltarem recursos, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus” (BRASIL, Constituição, 1937).

Rossinholi (2010) faz uma crítica pertinente à Constituição estadonovista por ter ela retirado a vinculação constitucional de receitas públicas para a Educação. Para sanar o problema da falta de recursos, em 1942, foi criado o Fundo Nacional do Ensino Primário, como forma de auxílio financeiro para os estados.

O Fundo Nacional do Ensino Primário foi instituído através do Decreto n. 4.958/1942. Dessa forma, a partir da leitura do art. 3º do referido decreto do Presidente Vargas, “os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário se destinarão à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país, em que os recursos serão aplicados em auxílios a cada um dos Estados, na conformidade de suas maiores necessidades” (BRASIL, 1942).

Segundo Martins (2011), esse Fundo representou a equidade e a transparência, pois previa a distribuição dos recursos de acordo com as necessidades objetivas de cada região.

O Ministro Gustavo Capanema afirmou na Exposição de Motivos que “a interferência federal é imprescindível não apenas para fixar as diretrizes, mas também para cooperar nas realizações” (BRASIL, 1942).

O referido decreto consagrou o princípio do federalismo cooperativo e a já clássica competência da União para fixar as diretrizes da educação nacional. Mas, em relação à questão da equidade da oferta do ensino, a Constituição do Estado Novo representou um retrocesso.

#### 2.4.5 Educação e Federalismo na Constituição de 1946

Depois da 2ª Guerra Mundial e restabelecida a democracia no Brasil, fez-se imperiosa a necessidade de elaboração de uma nova constituição para o país.

Com a Constituição de 1946, a Federação recuperou o seu prestígio, garantindo-se as autonomias estaduais e conferindo ao Município uma competência certa e em torno do seu peculiar interesse.

A Constituição de 1946 adotou o princípio do federalismo cooperativo como marca de governo, com “a cooperação financeira federal, além da co-partilha tributária, no atendimento de recursos para a execução do desenvolvimento regional” (CAMARGO, 2010, p. 208).

A partir do crescimento econômico e industrial do país, e já na segunda metade da década de 1950 com o Plano de Metas “50 Anos em 5” do Presidente Juscelino Kubitschek, apresentou-se a necessidade da expansão da educação. A CF/1946 estabelecia assim as diretrizes sobre o campo educacional:

Art. 169 – Anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 170 – A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios.

Parágrafo único – O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 171 – Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único – Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional (BRASIL, 1946).

Como se percebe através da leitura desses dispositivos constitucionais, a União atuaria no campo educacional apenas de maneira supletiva face às deficiências estruturais e financeiras dos Estados e Municípios, em nítida feição cooperativa, onde no caso do ensino primário o auxílio financeiro da União seria proveniente do Fundo Nacional.

Apoiado no princípio federativo da autonomia estadual, na vigência da Constituição de 1946, expressamente descentralizadora na Educação, as atribuições se deslocaram paulatinamente da esfera federal para a estadual, conforme se consolidou na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei n. 4.024/1961.

A referida lei possuía um dispositivo jurídico que estabelecia que o Fundo Nacional de Educação seria tripartido em Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional de Ensino Médio e o Fundo Nacional de Ensino Superior, conforme a LDB/1961: “Art. 92, §1º - Com 0,9% dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional de Ensino Primário, o Fundo Nacional de Ensino Médio e o Fundo Nacional de Ensino Superior” (BRASIL, 1961).

A LDB/1961 estabelecia uma punição aos Estados e Municípios que deixassem de aplicar o percentual mínimo (20%) para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o parágrafo 3º: “Art. 92, §3º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim” (BRASIL, 1961).

Segundo Saviani (2005), a LDB de 1961 foi completamente inoperante em relação à realidade brasileira da época, visto que, por não ter abordado os principais problemas educacionais brasileiros, acabou não realizando transformações significativas para o sistema educacional brasileiro.

No dia 1º de abril de 1964, o Alto Comando Antirrevolucionário do Exército assumiu o poder e impôs o AI-1, que fortaleceu o Poder Executivo e centralizou a Administração.

#### 2.4.6 Regime Militar: a Constituição de 1967

O período militar caracterizou-se pelo excessivo centralismo em torno da União, com a justificativa da Segurança Nacional, a fim de defender o Brasil do Comunismo. No Regime Militar a autonomia dos Estados restou praticamente inexistente, aproximando-se a Federação brasileira de um Estado quase unitário.

Conforme ensina Horta (2003), o ordenamento autônomo tornou-se, em grande parte, um ordenamento derivado, com sacrifício do poder de auto-organização do Estado-membro.

Durante os anos 1960 e 1970, no Brasil vigorou o regime chamado na doutrina federalista de “federalismo por integração” em que basicamente a assistência financeira privilegiava os Estados e municípios mais alinhados com a política central.

Também chamado de “federalismo orgânico”, nesse modelo adotado por alguns Estados federais contemporâneos, “as unidades federadas se formam à simples imagem e semelhança do poder central, em que as leis estaduais ficam sem relevância alguma, subordinadas ao princípio sufocante da hierarquização das normas jurídicas” (ZIMMERMANN, 2014, p. 65).

É patente a grandeza dos poderes federais da União e o esvaziamento dos poderes reservados aos Estados, estabelecidos no Art. 8º da Constituição de 1967, cabendo privativamente à União estabelecer os planos nacionais de educação (inciso XIV).

Com a Constituição de 1967, consolidou-se o regime da centralização das decisões na esfera da União, em que o sistema tributário estabelecido na época do regime militar centralizou os recursos financeiros na esfera central.

Segundo **Germano (2010)**, durante os 21 anos de regime militar, de fato houve um grande investimento estatal na esfera econômica, tais como a expansão das empresas estatais e estímulos ao capital privado, mas, na área educacional, mantiveram-se as desigualdades de oportunidades sociais. A grande marca do regime militar no campo educacional sem sombra de dúvida consistiu no controle político e ideológico da educação escolar em todos os níveis (infantil, fundamental e médio).

Para compensar a perda de receitas dos Estados e municípios, foi criado um sistema de transferências como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A Lei nº 5.692/1971, que estabelecia as diretrizes e bases para os ensinos fundamental e médio, definia, em seu artigo 59, parágrafo único, que era reservado aos municípios a aplicação de 20% do FPM no financiamento do ensino fundamental, sob pena de intervenção (EC n. 1/1969, artigo 15, §3º, alínea f).

Deve-se considerar que, apesar do regime repressivo e da visão estreita sobre a Educação levada a cabo pelos líderes militares da direita conservadora, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1971 implicou em importantes avanços no que tange à descentralização, visto que instituiu os Conselhos Estaduais de Educação (art. 71), além da criação dos Conselhos Municipais de Educação (art. 81).

No final dos anos 1970 e início da década de 80, com o agravamento da crise econômica e do endividamento público, além da abertura democrática, segundo **Serra (1991)**, houve uma grande pressão para mudanças no sistema tributário no sentido de aumentar as receitas estaduais e municipais para o estabelecimento do federalismo fiscal no Brasil.

Com a Emenda Passos Porto (EC n. 23/1983), também chamado de minirreforma tributária, aumentou-se a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios nas receitas federais, destacando-se a elevação do FPE de 9%, em 1983, para 14%, em 1985, e o FPM de 10%, em 1983, para 16%, em 1985.

No mesmo dia, em 1º de dezembro de 1983, foi promulgada a Emenda João Calmon (EC n. 24/1983) alterando o art. 176, §4º da Constituição de 1967, estabelecendo os percentuais mínimos para o investimento em educação em que: “a União deveria aplicar no mínimo 13% e os Estados, Distrito Federal e Municípios não menos do que 25% da receita

resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, EC n. 24, 1983).

Sem entrar na discussão sobre a abertura política do regime militar para a democracia, tema esse que fugiria do tema central do presente estudo, que é a educação brasileira, em especial sobre o FUNDEB, passa-se, finalmente, para o último tópico do levantamento histórico, onde será feita uma análise da mudança de paradigma na educação brasileira a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

#### 2.4.7 A Constituição de 1988: uma virada no âmbito educacional

Apesar de o Brasil ser uma nação de múltiplas e distintas entidades regionais, cada uma das quais com a sua cultura, padrões de comportamento e modos de vida peculiares, no Brasil venceu “um sentimento partilhado de pertencimento a uma comunidade nacional única, além da desconfiança no compromisso dos governantes locais no sentido de implementação de políticas públicas”. (ARRETCHE, 2012, p. 15). Esses dois fatores foram cruciais para o mantimento da vocação unitária do Estado Federal Brasileiro:

A bem-sucedida construção da ideia de nação combinada à desconfiança em relação aos políticos locais implicou que, no processo de construção do Estado brasileiro, o princípio de que a União está autorizada a regular e supervisionar as unidades subnacionais teve supremacia sobre a defesa da autonomia decisória dessas últimas. Como resultado, a supremacia da União tem raízes sólidas no processo de construção do estado-nação brasileiro. A Constituição de 1988 não foi uma exceção a essa tradição (ARRETCHE, 2012, p. 16).

Sobre a excessiva centralização na atual Constituição brasileira afirma Bastos (1996) que o traço principal que marca profundamente a capenga estrutura federativa brasileira é o fortalecimento da União.

Foi lamentável o fato de que o constituinte de 1987-88 não tenha aproveitado a oportunidade para revitalizar o princípio federativo. O Estado brasileiro na CF/88 ganhou níveis de centralização superiores a muitos Estados Unitários. Pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 caracteriza-se por ser eminentemente centralizadora.

Ao observar o disposto nos artigos. 21, 22, 23, 24 e 153 da CF/88, nota-se de forma bem clara o quanto o Estado brasileiro se parece muito mais com um Estado Unitário do que com uma verdadeira Federação.

A União detém a maiores e mais importantes competências exclusivas, visto que, por ser a Constituição de 1988 de tipo analítica quanto a sua extensão, acabou reservando muito pouco espaço para a competência residual dos estados.

Federações centralizadas com amplos poderes legislativos concentrados na União correm o perigo da “*joint-decisiontrap*”<sup>16</sup>:

Em questões de reforma institucional, os governos membros representam não apenas os interesses de seus constituintes, mas também seus próprios interesses institucionais que, no contexto atual, podem ser interpretados como uma preocupação pela autonomia e pela influência. Se os problemas dentro de seus territórios não puderem mais ser resolvidos por meio de escolhas políticas autônomas, esses governos podem delegar relutantemente competências a instituições de nível superior. Mas eles tentarão manter a maior influência possível sobre o exercício dessas competências. Para evitar que as decisões violem suas próprias preferências, elas insistirão na unanimidade ou na qualificação da votação por maioria, embora os resultados provavelmente sejam ineficazes a partir de uma perspectiva de solução de problemas (SCHARPF, 2007, p. 849, tradução nossa).

Mas, retirando do contexto alemão e europeu e trazendo para a realidade federal brasileira, o que seria a “*joint-decisiontrap*”? Segundo a professora de Ciência Política da USP, Marta Arretche, a “*joint-decisiontrap*” ou “armadilha da decisão conjunta” aparece nos “sistemas políticos em que o centro tem amplos poderes legislativos, mas é paralisado pelo poder de veto dos governos subnacionais” (ARRETCHÉ, 2012, p. 17).

Dessa forma, os constituintes de 1988 desenharam as instituições federais no sentido de impedir a produção de “*joint-decisiontrap*”, fazendo a opção pela autoridade legislativa ampla para a União com possibilidades quase nulas de veto pelos governos regionais e locais. Optou-se pelo clássico modelo de reforma constitucional via emenda constitucional para alterar dispositivos constitucionais originais, mesmo em se tratando de interesses federativos. É o que restou configurado no artigo 60, §2º da Constituição Federal de 1988 que afirma o seguinte: “Art. 60, §2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros” (BRASIL, Constituição, 1988).

Um dado interessante que comprova que o federalismo brasileiro não corre o risco de “*joint-decisiontrap*” consiste no fato de que, entre os anos de 1992 e 2017, foram aprovadas 99 emendas constitucionais. Dessas, 28 tratavam de matérias de interesse federativo. Dessa forma, a taxa de “emendamento” da Constituição no período é de 3,80 emendas/ano. Se levarmos em conta apenas as emendas de interesse federativo essa taxa cai para 1,07. (BRASIL, EC nº 1, 1969).

<sup>16</sup> Termo empregado por Fritz Scharpf no artigo intitulado “*The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*”.

O constituinte optou pelo modelo de federalismo cooperativo ao estabelecer o conjunto de competências concorrentes em matéria legislativa e comum nos assuntos executivos. Mas, infelizmente, o objetivo traçado pela norma constitucional ainda está muito longe de alcançar os efeitos normativos.

Para Souza (2005), esse descompasso se dá por duas razões principais: a primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementação das Políticas Públicas, dadas as enormes disparidades financeiras, técnicas e administrativas; a segunda consiste na falta de mecanismos institucionais que estimulem a cooperação e não a competição.

Apesar do parágrafo único do artigo 23 estabelecer que “lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988), tal Lei Complementar nunca fora estabelecida.

O Federalismo brasileiro tende a ser altamente competitivo, cabendo ao Supremo Tribunal Federal dirimir os conflitos federativos, por meio das ações diretas de inconstitucionalidade (ADI’S).

A CF/88 procurou preservar a técnica do Direito Constitucional Americano, enumerando as competências da União, cabendo aos Estados a competência remanescente, já que a expressão “poderes reservados” é melhor adequada às Federações oriundas de um processo histórico agregador de Estados previamente soberanos como o que aconteceu nos Estados Unidos da América.

No caso brasileiro, como já discorrido, aconteceu que o Estado Unitário Imperial se descentralizou politicamente em diversas unidades federadas, e que na República se convencionou chamá-las de Estados-membros. Dessa forma, enumeraram-se para o governo federal os Poderes da União, enquanto o restante dos poderes remanescentes ficou garantido para os estados: “Art. 25, §1º, CF/88: são reservadas aos Estados-membros as competências que não lhes sejam constitucionalmente vedadas” (BRASIL, 1988).

Há, no entanto, um erro de técnica legislativa desse dispositivo visto que o termo correto seria designar tais competências de remanescentes, e não reservadas, visto que como o próprio texto sugere, aos Estados remanesce apenas as competências não proibidas pela Constituição Federal, isto é, a Carta Magna de 1988 não reservou propriamente aos Estados nenhuma grande competência legislativa, talvez as únicas exceções digam respeito à questões puramente burocráticas a respeito de matérias administrativas de estruturação dos seus órgãos e no tocante à carreira do funcionalismo público. Dessa forma, “os estados terão

que se contentar com as sobras deixadas pela União, que são as competências concorrentes e suplementares” (BASTOS, 2001, p. 292).

De forma simplificada, a Constituição Federal ao estabelecer os critérios de partilha e rateio dos recursos tributários criou o Sistema Tributário Nacional (STN) dividindo os tributos em federais<sup>17</sup>, estaduais<sup>18</sup> e municipais<sup>19</sup>. (BRASIL, 1988).

A descentralização financeira é a peça fundamental do federalismo fiscal como a grande provedora da efetiva autonomia das partes componentes do pacto federativo-constitucional. À respeito da temática, destaca Ferreri (1995) que não restam dúvidas de que as profundas desigualdades no desenvolvimento entre os Estados demandam a necessidade de uma mudança no federalismo nacional no sentido da superação do centralismo, permitindo aos Estados e Municípios uma maior administração dos seus negócios.

Os Estados-membros componentes da Federação não possuem a plena autonomia política, visto que apesar de terem a garantia da auto-organização constitucional, em determinadas matérias não possuem a competência legislativa, como é o caso da matéria criminal. Além disso, tais entes federativos não possuem a independência financeira que é a chave do desenvolvimento do sistema do federalismo.

O sistema federal para se desenvolver precisa da plena participação popular nos assuntos políticos. E a descentralização garantiria a independência política frente ao poder central, o que afetaria diretamente na eficiência e qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos da localidade.

A descentralização se efetiva pela transferência de uma maior parcela de poder de legislar aos poderes regionais ou locais. O Brasil, atualmente, está muito mais próximo de um

---

<sup>17</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

- I - importação de produtos estrangeiros;
- II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- III - renda e proventos de qualquer natureza;
- IV - produtos industrializados;
- V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- VI - propriedade territorial rural;
- VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar.

<sup>18</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos;
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
- III - propriedade de veículos automotores.

<sup>19</sup> Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
- II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Estado Unitário Descentralizado (como foi no tempo do Império) do que das autênticas Federações (como é o caso dos Estados Unidos da América). Assim, o Brasil é uma Federação Imperfeita, visto que ainda há um longo caminho a percorrer no sentido da autonomia político-financeira.

Observa MusettiGrotti (1995), p. 150) que

A descentralização é uma grande arma a favor da democracia e das liberdades públicas e só será possível mediante a existência de uma forma de Estado federativa, onde os entes regionais atuem de modo independente e autônomo, propiciando ao povo a real participação no exercício do poder.

Quanto mais descentralizado politicamente o Estado, mais próximo o cidadão comum estará do centro do poder, pois, conforme ressalta Zimmermann (2014), o controle popular deve ser entendido como a participação dos cidadãos no poder estatal com a finalidade de impedir os comportamentos autoritários ou os ilícitos dos governantes, estabelecendo-se, assim, uma gestão pública de acordo com o Direito e com os interesses legítimos da maioria.

Toda boa atuação de governo dependerá inteiramente da interação entre governantes e governados. Conforme pontua Maddick(1966), torna-se extremamente necessário ao processo de desenvolvimento, que haja um contato mais íntimo entre o pessoal do governo e os residentes locais. Além do mais, a descentralização atende ao princípio da justiça segundo o qual “é justo dar a cada um o que lhe é devido”, leia-se é justo que cada Estado fique com o seu quinhão que lhe é de direito, esforçando-se o seu povo e os poderes a fazerem o melhor que possa a ser feito.

O ponto-chave de toda a descentralização consiste na clara delimitação do que vem a ser “interesse local”. O nosso sistema federal brasileiro é tido hoje como essencialmente centralizador devido ao fato de a União concentrar em torno de si uma enorme quantidade de competências, isso é um fato notório basta apenas ler o artigos 21, 22, 23 e 24 da Constituição Federal de 1988.

No entanto, uma atuação dos Estados de forma totalmente autônoma e independente dos ditames da União é uma total ilusão, principalmente levando-se em conta a tradicional vocação unitário do Estado Nacional brasileiro:

Por um lado o nosso sistema federal é marcado por um esdrúxulo modelo de federalismo centralizador, que concentra nas mãos da União o poder de arrecadação dos impostos, como forma de lograr a subserviência política, quer dos Estados-Membros da Federação, quer dos Municípios. Por outro lado, no que toca à

elaboração legislativa, são manifestas as tendências brasileiras no sentido do unitarismo, quer em matéria de normas jurídicas substantivas, quer processuais, adotadas ao longo dos séculos, desde a época das Ordenações, passando pelo regime imperial, e, depois, pela República, contexto esse decorrente da competência legislativa da União (SOARES, 1988, p. 119).

Um dos principais dilemas dos Estados federais contemporâneos diz respeito à delimitação das fronteiras da autoridade política entre o governo central e dos poderes regionais, conforme leciona Arretche (2019, p.11) em suas palavras no seguinte trecho:

Formas de Estado que concentrem excessiva autoridade no governo central ensejam o risco da tirania da maioria, pois essa não encontraria freios institucionais à execução de suas preferências. Ensejam também o risco da instabilidade nas políticas, pois cada governo de maioria teria incentivos e condições para mudar amplamente a legislação, desfazendo políticas anteriores. Por sua vez, formas de Estado que confiram excessivo poder às unidades subnacionais podem paralisar os governos ao alavancar o veto da minoria. Além disso, conferir autoridade aos governos subnacionais para decidir sobre suas próprias políticas pode implicar desigualdade nos serviços prestados aos cidadãos vivendo em localidades diferentes no interior de um mesmo estado-nação.

Como se percebe a partir da lição acima, é louvável que, num sistema federal haja um ótimo equilíbrio federativo entre os poderes regionais e o poder central, para que não haja a supremacia (controle) de um determinado ente sobre o outro.

Ensina Velloso (1992) que o equilíbrio federativo entre os componentes da federação se dá através da repartição de competências preestabelecida pela Constituição Federal, regendo, dessa forma, as relações entre os entes federativos. Para a garantia do equilíbrio federativo (princípio constitucional implícito), a Constituição se vale do mecanismo doloroso da intervenção federal para desempenhar a função estabilizadora do complexo ordenamento federativo.

Para finalizar a parte histórica sobre o federalismo brasileiro no concernente ao financiamento da Educação no Brasil, a seguir colhe-se o seguinte quadro, indicando a vinculação de recursos educacionais, desde a primeira Constituição imperial de 1824 até a atual constituição federal de 1988:

**Tabela 1:** Vinculação dos recursos para educação nas Constituições Brasileiras

| Constituições Brasileiras             | Recursos destinados à educação |                          |
|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
|                                       | União                          | Estados, DF e Municípios |
| Constituição Imperial de 1824         | Sem vinculação                 | Sem vinculação           |
| Constituição Republicana de 1891      | Sem vinculação                 | Sem vinculação           |
| Constituição de 1934                  | 10%                            | 20%                      |
| Constituição do Estado Novo de 1937   | Sem vinculação                 | Sem vinculação           |
| Constituição de 1946                  | 10%                            | 20%                      |
| Constituição de 1967 (Regime Militar) | Sem vinculação                 | Sem vinculação           |
| EC nº 1 de 1969                       | Sem vinculação                 | 20% aos Municípios       |
| Emenda João Calmon/1983               | 13%                            | 25%                      |
| Constituição Federal (1988)           | 18%                            | 25%                      |

Fonte: BORDALO (2014, p. 37)

Feita a análise histórica do federalismo brasileiro, o próximo capítulo abordará o federalismo fiscal brasileiro, dando-se atenção às transferências intergovernamentais, comumente denominadas de repasse. Além disso, serão estudados alguns aspectos do paradigma da Educação como desenvolvimento, destacando-se a importância da descentralização para o processo de manutenção e desenvolvimento da educação pública básica brasileira. E, por fim, será abordado o processo legislativo dos principais fundos educacionais estabelecidos pela Constituição de 1988, no caso do FUNDEF e o atual FUNDEB, e encerrando-se com a perspectiva sobre o Novo FUNDEB.

### 30 FEDERALISMO FISCAL E O FUNDEB

Na estrutura federalista fiscal brasileira, há mecanismos para a correção/amenização dos desequilíbrios entre os entes federais. A literatura sobre federalismo fiscal destaca que a descentralização permite a eficiência no fornecimento de bens públicos, por parte dos entes federativos, caracterizados por demandas locais e para os quais as economias de escala sejam irrelevantes. Os textos a seguir desenvolvem uma reflexão sobre o Federalismo Fiscal brasileiro, no que tange às transferências intergovernamentais, que se relacionam ao FUNDEB.

#### 3.1 Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais

O federalismo fiscal é definido por Mendes (2005) como a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo, ou seja: quem deve arrecadar cada um dos tributos e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos, a exemplo da educação.

Nessa esteira, Prado (2007) define tal instituto como um conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo na ótima execução das tarefas.

Os estudiosos das Ciências das Finanças reconhecem alguns princípios que devem situar a atuação do Estado Federal através dos chamados “princípios do federalismo fiscal”, que segundo Conti (2001, p. 28-29), são constituídos pelos seguintes princípios:

- 1) **Princípio do Benefício** – os serviços públicos devem ser federais, estaduais ou municipais conforme o benefício por ele produzido atinja todo o território nacional, ou apenas parte dele, em nível estadual ou municipal;
- 2) **Princípio da compensação fiscal** – devem ser criadas formas pelas quais sejam atenuados determinados desajustes que venham a ocorrer em função de circunstâncias peculiares a determinados tipos de serviços;
- 3) **Princípio da distribuição centralizada** – concentrar a distribuição de renda no governo central, pois assim as medidas redistributivas ganham maior eficácia e eficiência.

Seguindo os princípios estruturantes do federalismo fiscal, as transferências fiscais possuem determinadas características que são menos ou mais desejáveis de acordo com o objetivo almejado. Schardong (2011, p. 17-18) ressaltamos seguintes princípios:

**Autonomia Subnacional:** o governo subnacional deve ter autonomia, na medida em que o governo descentralizado conhece melhor as preferências da localidade.

**Accountability:** não existe uma tradução precisa ao termo, mas alguns autores definem como prestação de contas. Quanto maior a capacidade de monitoramento,

maior a accountability sobre o sistema. É desejável, portanto, que uma sociedade possua uma alta accountability, para exercer controle sobre a aplicação dos recursos públicos e das transferências recebidas.

**Redistribuição Regional:** é desejável um sistema que seja redistribuidor de renda. Para isso, é necessária uma captação maior de recursos de estados e municípios mais desenvolvidos e uma captação desses recursos para estados e municípios menos desenvolvidos.

**Redução do Hiato Fiscal:** hiato fiscal é a diferença entre o custo dos bens e serviços públicos necessários e economicamente viáveis em uma região e a capacidade local de financiamento dessa despesa.

**Flexibilidade para absorção de choques:** um sistema muito rígido dificulta a realocação dos recursos de forma pouco custosa.

**Internalização das Externalidades:** o investimento em alguma atividade para toda a federação, não vai ser computado no cálculo do benefício a nível regional.

**Independência dos fatores políticos e responsabilidade fiscal:** na medida em que o sistema de transferências intergovernamentais pode prejudicar atitudes de responsabilidade fiscal devido à influência política.

Diante da heterogeneidade econômica e social das regiões brasileiras, torna-se fundamental estudar a distribuição dos recursos das transferências. Na estrutura federalista fiscal brasileira, as transferências intergovernamentais surgem como uma forma de correção/amenização dos desequilíbrios entre os entes subnacionais.

A literatura sobre federalismo fiscal destaca que a descentralização permitiria que os governos subnacionais fossem mais eficientes em fornecer bens públicos caracterizados por demandas locais e para os quais as economias de escala fossem irrelevantes. A fim de entender o funcionamento desse sistema, faz-se importante analisar a classificação atribuída ao instituto das transferências intergovernamentais.

### 3.1.1 Classificação das Transferências

A Constituição brasileira fez a opção pelo Federalismo com independência política e financeira de todos os entes federados. A partir desse fato, Mendes (2005, p. 435) faz a seguinte classificação das transferências intergovernamentais:

**Incondicional Redistributiva:** são incondicionais porque não precisam ser aplicadas a uma determinada finalidade e são redistributivas visto que o critério da repartição é descrito por esquemas que definem o destino dos recursos para os estados e municípios. Exemplos: FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e o FPE (Fundo de Participação dos Estados).

**Incondicional Devolutiva:** o governo central devolve ao estado ou município os valores arrecadados primeiramente nesses entes federativos, sem a preocupação com a redistribuição. Exemplo: ITR (Imposto Territorial Rural).

**Condicional Voluntária:** é condicional porque o doador dos recursos determina em que tipo de gasto o dinheiro deve ser aplicado e voluntária porque é determinada pela vontade discricionária dos entes federativos pactuantes. Exemplos: Acordos e Convênios.

**Condicional Obrigatória:** o recurso financeiro deve ser despendido em determinado programa. Exemplo: FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica).

**Transferências Equalizadoras:** se estabelece um valor mínimo a ser transferido para cada governo local para ser usado em determinado programa. Exemplo: FUNDEB.

Já **Furtado (2014 p. 204-205)** classifica as transferências intergovernamentais em compulsórias e voluntárias:

**Transferência Compulsória** (ou obrigatória): decorre do modelo de federalismo adotado, compreendendo os repasses de recursos de uma unidade federativa a outra. São obrigatórias porque decorrem de força de lei ou de mandamento constitucional. Subdividem-se em: 1) Transferências Constitucionais (repasses financeiros efetuados pela União para Estados, DF e Municípios, e pelos Estados a seus Municípios em razão de regra constitucional, Ex: FUNDEB (art. 60, ADCT); 2) Transferências Legais (previstas em leis específicas e consistem em repasses de recursos da União para os demais entes federativos, podendo ou não estar vinculadas a uma finalidade específica, Ex: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

**Transferência Voluntária:** é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal. Ex: Convênios.

Os fundos podem ser classificados de diferentes maneiras, a depender da arrecadação das verbas que o compõem. Nesse sentido, a depender da captação de receitas os fundos se classificam em: automáticos (obrigatórios) e voluntários (discricionários).

As transferências automáticas não dependem de uma decisão de uma autoridade pública, visto que já existe um mandamento constitucional ou legal. O FUNDEB é um exemplo de fundo constitucional de transferência automática ou obrigatória. Por sua vez as transferências voluntárias são aquelas em que uma determinada autoridade pública possui o poder discricionário de decidir sobre a sua transferência de um ente da Federação a outro.

As transferências voluntárias vêm consagradas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) nos seguintes termos: “Art. 25 - Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (BRASIL, 2000).

A partir das classificações acima, pode-se classificar o FUNDEB como uma modalidade de transferência intergovernamental ou instrumento de repasse: **obrigatória, condicional e equalizadora.**

### 3.1.2 Natureza Jurídica dos Fundos

Feita a análise da classificação das transferências fiscais, passa-se agora ao estudo da natureza jurídica dos fundos no federalismo fiscal brasileiro.

Como o objeto do presente tópico é estudar tão somente a natureza jurídica dos fundos, não será feita menção às formas de participação direta dos Estados e Municípios nas receitas da União estatuídas nos artigos 157 e 158 da CF/88. Estudar-se-á apenas a forma de participação indireta por meio dos fundos, e mais, especificamente do FUNDEB. Assim, não se tratará da participação indireta de Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundos de Participação dos Municípios (FPM).

Em seu Dicionário Jurídico, **De Plácido e Silva (2014)** nos oferece o significado do termo “fundo” como derivado do latim “*fundus*”, que “significa fundo, base, bens de raiz”. Segundo esse autor, quando no plural, “fundos é aplicado como haveres, recursos financeiros, de que se podem dispor em determinado momento ou postos para determinado fim”.

Já para **Conti (2001)**, p. 75-76), os fundos seriam “um conjunto de recursos utilizados como distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídos segundo critérios pré-estabelecidos”.

Uma das estudiosas mais influentes e atuantes sobre o tema das Transferências Fiscais e Descentralização é a italiana Teresa Ter-Minassian, exímia escritora no assunto tendo já publicado dezenas de obras com destaque à obra “*Fiscal Federalism in Theory and Practice*” do ano de 1997.

**Ter-Minassian (1997, p. 11) propõe um modelo composto por cotas e concessões:**

As transferências por cotas (*revenuesharing*) são previamente determinadas por dispositivos constitucionais ou leis ordinárias, podem estar associadas a um imposto específico ou a montantes disponíveis em fundos públicos constituídos por recursos com origem tributária diversificada. Já as transferências por concessões (*grants*) estão vinculadas à execução de políticas públicas setoriais e independem de previsão legal específica; nesse caso, as unidades transferidoras dispõem de autonomia para decidir sobre o montante e os requisitos necessários ao credenciamento para recebimentos dos recursos.

De forma ampla, percebe-se que geralmente os fundos são recursos financeiros reservados para aplicação específica, de acordo com as diretrizes da Constituição e de lei específica.

Nessa esteira, a manutenção do Estado Federal dependerá diretamente do equilíbrio da atividade financeira estatal, para que ele possa atender às necessidades públicas básicas, como Educação, Saúde e Segurança:

A manutenção desta forma de organização do Estado exige uma distribuição de competências e de recursos que mais adequadamente atendam os objetivos a serem alcançados, qual seja, a satisfação das necessidades públicas com a melhor relação custo-benefício, de modo que os recursos públicos sejam bem aproveitados (CONTI, 2001, p. 1).

Com o constitucionalismo social do século XX, houve uma significativa intervenção do Estado no campo social e econômico. Tal fenômeno refere-se ao Estado *facere*, que se contrapõe ao *non facere*, do Estado Liberal. O Estado passa a ser incumbido através da Constituição a tomar atitudes positivas de prestação de serviços à comunidade, indo muito além da mera abstenção de cunho liberal.

Dessa forma, tem-se o Estado como regulador de atividades, um Estado como prestador de serviços e fornecedor de bens, e, finalmente, o Estado como ativista da justiça social fazendo a redistribuição das riquezas.

Mas para que o ente estatal possa cumprir com todas as atividades atribuídas pela sociedade, através do conceito de necessidades públicas, o Estado precisa arrecadar recursos financeiros para cobrir as despesas oriundas do cumprimento dessas obrigações materiais.

Daí surge a atividade financeira do Estado, a qual, segundo o professor Ricardo Lobo Torres (2001), é tida como o conjunto das ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas.

Um dos aspectos mais importantes do Federalismo fiscal é a distribuição dos recursos entre as unidades da Federação de forma a garantir a equidade inter-regional. É a chamada **Equalização Fiscal**.

Através da equalização fiscal há uma redistribuição das rendas pela arrecadação federal das regiões mais ricas para aquelas mais deficitárias de recursos financeiros através das transferências fiscais.

A União atua como o ente federativo que realiza o nivelamento das desigualdades regionais históricas existentes no Brasil (Sul rico e Norte pobre). Assim, seguindo essa norma programática da Constituição Federal de 1988 conforme estabelece o artigo 3º, III, CF/88, constitui um dos objetivos fundamentais da República a redução das desigualdades regionais existentes principalmente entre os estados componentes da Federação, garantindo-se, assim, o equilíbrio federativo.

Para Balthazar (2004), a norma programática do artigo 3º da Constituição normatiza o princípio da solidariedade ou princípio da cooperação ensejando na criação do conceito de federalismo cooperativo.

Sobre a importância do princípio da solidariedade no contexto do Federalismo assimétrico brasileiro, assim se posiciona Ferraz (1998, p. 52-53):

O princípio da solidariedade visa à sobrevivência do Estado Federal e, do ponto de vista do tratamento constitucional das entidades federativas, propõe uma assimetria entre elas, diferenciando-as. Procurará resolver pontualmente as necessidades dos Estados que não são idênticas [...] O Estado Federal é simétrico pela sua essência, porque deve dar um tratamento igual às entidades federadas para se manter como tal. De outro lado, para a sua sobrevivência, deverá dar algum tipo de tratamento assimétrico às entidades federativas naqueles aspectos que essencialmente o requeiram.

O aperfeiçoamento do sistema federal está diretamente relacionado com a distribuição das verbas públicas pelo poder central:

A autonomia financeira corresponde à garantia efetiva da autonomia política dos Estados-membros e dos demais integrantes da federação. A repartição e utilização de recursos financeiros constituem uma forma preliminar de apreciação dos comentários sobre a independência e a rearticulação dos entes da federação. Os sistemas financeiros orientam a evolução do federalismo cooperativo, da mesma maneira que o federalismo contemporâneo desenvolve-se através de complexos mecanismos legislativos regulamentares. Na linguagem do equilíbrio financeiro, que leva à adoção de medidas necessárias à sustentação das atividades decorrentes do exercício do governo. As finanças federais devem permitir que cada nível de governo beneficie-se desses recursos, preservando-se, entretanto, a autonomia financeira indispensável ao exercício da autonomia política dos demais entes federativos (BARACHO, 1995, p. 61).

A equalização fiscal pode ocorrer por meio das competências tributárias originárias ou através do sistema de transferências, sendo esse o mecanismo mais eficiente de garantia do cumprimento do princípio da igualdade e da compensação fiscal entre as regiões.

Sobre a importância do sistema de transferências no sistema fiscal-federativo esclarece Conti (2001, p. 31):

É fundamental que o Estado se organize de forma a manter equidade entre seus membros, o que importa na adoção de uma série de medidas redistributivas. E a medida mais comum e eficiente é estabelecer um sistema de transferências intergovernamentais que promova a redistribuição das riquezas arrecadadas, de modo a fazer com que as unidades da federação que mais arrecadem repassem parte dos recursos às unidades menos favorecidas.

E a própria Constituição Brasileira reconheceu a importância das transferências intergovernamentais como um instrumento de equilíbrio federativo, conforme o artigo 161, inciso II, *in verbis*: “Art. 161, II – Cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos, objetivando **promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios**” (BRASIL, 1988, *grifo nosso*).

Existem vários fundos criados pela Constituição Federal e por leis infraconstitucionais. Dessa forma, o art. 165, §9º, II da CF/88 atribuiu à LC estatuir as condições para a instituição e funcionamento dos fundos, conforme a seguinte redação: “Art. 165, §9º, II – Cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos” (BRASIL, 1988). No entanto, essa lei complementar nunca chegou a ser editada, de modo que atualmente ainda valem as disposições dos artigos 71 a 74 da Lei n. 4.320/1964 no tocante à temática relativa aos fundos:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente (BRASIL, 1964).

Como se observa, a disciplina normativa sobre a natureza jurídica dos fundos ainda é muito escassa para não dizer totalmente inexistente. Por isso, há ainda pouca produção nacional sobre o tema, devendo o estudioso do tema procurar em fontes de autores estrangeiros um maior esclarecimento sobre o assunto.

### 3.1.3 O Federalismo Fiscal na Argentina: uma perspectiva comparada ao Brasil

Pode-se compreender a temática dos fundos a partir de uma leitura de Direito Comparado com o modelo federativo da América Latina mais próxima do sistema brasileiro: o argentino. A opção pelo estudo comparado do direito argentino se confirma devido ao fato de que a Argentina, assim como o Brasil, é um país federal que se caracteriza por um grau de descentralização substancialmente maior de gastos do que de ingressos.

Segundo Ter-Minassian (2016), no ano de 2011 os ingressos próprios das províncias (equivalente aos estados do sistema brasileiro) foram equivalente a 7,5% do PIB nacional, mas tais valores só conseguiram cobrir com metade dos gastos públicos do nível subnacional.

Para cobrir esse desequilíbrio vertical, o sistema argentino desenvolveu um sistema automático de coparticipação de ingressos fiscais e de transferências discricionárias. Nos interessará ao estudo comparado somente o sistema da coparticipação fiscal.

Sobre a coparticipação fiscal, Garat (2012) é da opinião de que o sistema da coparticipação é somente uma muleta de um estado federal centralizado em processo de descentralização, o que terminará sendo no melhor dos casos, um eficiente sistema de transferências fiscais, mas nunca um regime que respeite a liberdade e as responsabilidades das províncias e municípios.

O resultado disso é que similarmente ao modelo brasileiro, em matéria financeira e fiscal, torna-se praticamente impossível que os governos provinciais e municipais assumam de fato as suas competências constitucionais, assegurando-se dos recursos financeiros necessários através de uma melhor administração tributária.

Sem se levar em conta o histórico de todas as Constituições argentinas, considera-se a Constituição atual da Argentina, promulgada no ano de 1994, para o estudo de direito comparado, analisando-se as relações entre os entes federativos daquele país na questão sobre fundos educacionais. O modelo federativo argentino, diferentemente do brasileiro, conservou todos os poderes não delegados à União para as Províncias, conforme o estabelecido no artigo 121 da Constituição Argentina de 1994: “Artículo 121o. – Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por actos especiales al tiempo de su incorporación” (ARGENTINA, 1994).

Através da leitura do dispositivo supracitado, o desenho constitucional institucional-federativo argentino previu a delegação de poderes das províncias para a Nação, o que significa que os poderes não transferidos para o Governo Federal serão mantidos por cada uma das Províncias.

A Argentina é dividida em 23 Províncias, além da Cidade Autônoma de Buenos Aires (que possui o status de Província e Município, idêntico ao Distrito Federal brasileiro). São as seguintes províncias argentinas em ordem alfabética: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos; Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Rio Negro, Salta; San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fé, Santiago del Estero, Terra do Fogo, Tucumán.

Idêntico ao nosso modelo, o sistema constitucional argentino conferiu às Províncias autonomia política e o poder constituinte decorrente (ou Poder Constituinte Provincial ou auto-organização).

A autonomia política veio consagrada no artigo 122 da Constituição de 1994: “Artículo 122o. – Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal” (ARGENTINA, 1994). Por outro lado, o poder das Províncias Argentinas para criarem as suas próprias constituições vem estabelecido no seguinte dispositivo: “Artículo 123o. – Cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (ARGENTINA, 1994).

O sistema fiscal argentino é composto por uma engrenagem complexa chamada de Coparticipação de Impostos Federais (CIF) como forma de organização das competências tributárias e distribuição de recursos financeiros entre a Nação e as Províncias:

Artículo 75o. 2. – La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre estas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y de prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (ARGENTINA, 1994).

As províncias obtêm grande parte dos seus recursos financeiros do sistema de coparticipação. Só para se ter uma ideia da importância do sistema de transferências fiscais no regime argentino:

Em 2012, os recursos das províncias, em média, eram 40% de tributos próprios, 39% de Coparticipação Federal de Impostos e 21% de outras transferências federais; esses valores são muito mais expressivos quando se observa as províncias pequenas (chicas), que têm nos tributos de origem federal mais de 80% de suas receitas (MACHADO; SOARES, 2016, p. 20).

O regime da Coparticipação Federal de Impostos (CFI) é regido pela Lei nº 23.548 de 1988. A referida lei em seu artigo 3º faz a distribuição dos recursos entre os entes federativos da seguinte forma:

ARTÍCULO 3º – El monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la presente ley se distribuirá de la siguiente forma:

- a) 42,34% en forma automática a la Nación;
- b) 54,66% en forma automática al conjunto de provincias adheridas;

- c) 2% en forma automática para el recupero del nivel relativo de las siguientes provincias: BUENOS AIRES (1,5701%); CHUBUT (0,1433%); NEUQUÉN (0,1433%); SANTA CRUZ (0,1433%);
- d) 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias. (ARGENTINA, 1988).

O artigo 4º estabelece que o montante de 54,66%, consagrado na alínea b do artigo anterior, será dividido entre as províncias argentinas da seguinte forma, sem levar em conta critérios técnicos, mas eminentemente políticos:

ARTÍCULO 4º – La distribución del Monto que resulte por aplicación del Artículo 3º, inciso b) se efectuará entre las provincias adheridas de acuerdo con los siguientes porcentajes: BUENOS AIRES (19,93%); CATAMARCA (2,86%); CÓRDOBA (9,22%); CORRIENTES (3,86%); CHACO (5,18%); CHUBUT (1,38%); ENTRE RÍOS (5,07%); FORMOSA (3,78%); JUJUY (2,95%); LA PAMPA (1,95%); LA RIOJA (2,15%); MENDOZA (4,33%); MISIONES (3,43%); NEUQUÉN (1,54%); RIO NEGRO (2,62%); SALTA (3,98%); SAN JUAN (3,51%); SAN LUIS (2,37%); SANTA CRUZ (1,38%); SANTA FÉ (9,28%); SANTIAGO DEL ESTERO (4,29%); TUCUMÁN (4,94%). (ARGENTINA, 1988).

É importante se ressaltar que a Lei nº 23.548 de 1988, que regulamenta o sistema da coparticipação federal dos recursos fiscais, não incide sobre os repasses educativos, visto que “os impostos coparticipáveis são todos os impostos de alcance geral, não os que integram aplicações ou fundos específicos” (MÜLLER, 2014, p. 190).

Destarte, para o incremento, manutenção e desenvolvimento da educação argentina foi publicada, em 12 de janeiro de 2006, a Ley de Financiamiento Educativo (LFE) Nº 26.075 instituindo o Fundo Nacional de Incentivo Docente, Cultura e Educação, equivalente ao FUNDEB brasileiro, documento normativo que serviu de inspiração para o nosso modelo.

Em seu artigo 1º a referida lei estabelece os seus objetivos prevendo um aumento nos gastos em educação no país:

ARTÍCULO 1º – El Gobierno nacional, los Gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aumentarán la inversión en educación, ciencia e tecnología, entre los años 2006 y 2010, y mejorarán la eficiencia en el uso de los recursos con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje, apoyar las políticas de mejora en la calidad de la enseñanza y fortalecer la investigación científico-tecnológica, reafirmando el rol estratégico de la educación, la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y socio-cultural del país (ARGENTINA, 2006).

Similar ao PNE brasileiro com o seu sistema de metas educativas, a LFE argentina estabelece como objetivo “elevar a o gasto em Educação, Ciência e Tecnologia da Argentina até alcançar o equivalente a 6% do PIB no ano de 2010” (ARGENTINA, 2006).

Segundo dados do CIPPEC<sup>20</sup>, a meta estipulada pelo artigo 3º da LFE fora alcançada no ano de 2010, superando até mesmo a expectativa que era de 6% do PIB, atingindo 6,2%, num superávit de 0,2% do valor do PIB, o que correspondeu num total de 89.858 milhões de pesos em investimento em educação no ano de 2010.

Isso somente foi possível devido ao “aumento progressivo da participação do governo nacional no financiamento educativo, de 27% no ano de 2005 a 40% em 2010” (CIPPEC, 2012).

O aumento dos recursos financeiros permitiu que a Argentina avançasse em um conjunto de políticas públicas educacionais, dentre as quais cabe destacar o maior acesso à educação básica dos setores excluídos da sociedade argentina, melhorias nos salários dos profissionais em educação e as melhorias na educação técnica e profissionalizante.

Em função do objetivo estabelecido pela LFE em seu artigo 1º, ou seja: a melhora da qualidade do ensino, foram feitas avaliações pelo Operativo Nacional de Evaluación (ONE) que aplica provas em cada finalização de nível escolar na Argentina e as já tradicionais avaliações internacionais do PISA (Programa para a avaliação internacional de alunos) realizado pela OCDE em escolas de ensino médio a alunos de 15 anos de idade.

É preciso que se entenda que essas avaliações de desempenho dos alunos, em relação à qualidade do ensino nos países (Brasil e Argentina), de fato, não podem refletir totalmente a complexidade e diversidade do processo de ensino e aprendizagem, que vão além de dados quantitativos; outrossim, não se devem ignorar os indicadores de qualidade técnica e metodológica para valorar o nível de aprendizagem dos alunos em cada país.

O CIPPEC<sup>21</sup> (Centro de Implementação de Políticas Públicas para a Equidade e Crescimento) é uma organização independente, apartidária e sem fins lucrativos que produz conhecimento e oferece recomendações para a construção de novas e melhores políticas públicas na Argentina.

O objetivo principal do CIPPEC é a promoção de políticas sociais para uma Argentina desenvolvida, mas igualitária, com igualdade de oportunidades e instituições públicas sólidas e eficazes, no sentido de uma sociedade justa, democrática e inclusiva, em que todas as pessoas possam se desenvolver com liberdade.

---

<sup>20</sup> O informativo pode ser encontrado na página eletrônica do Projeto de Monitoramento da Lei de Financiamento Educativo do CIPPEC: <http://www.cippec.org/mlfe/>.

<sup>21</sup> Para melhores informações consultar o sítio eletrônico do CIPPEC em: [<https://www.cippec.org/nosotros/>](https://www.cippec.org/nosotros/).

No campo educacional argentino, segundo o Relatório do CIPPEC, tem-se em tela o seguinte quadro demonstrativo entre o ensino fundamental e médio das escolas argentinas nos anos de 2005 e 2010:

**Tabela 2:** Resultados dos exames de qualidade do ONE (2005 e 2010)

|                 | 2005   |            | 2010   |            |
|-----------------|--------|------------|--------|------------|
|                 | Língua | Matemática | Língua | Matemática |
| Ensino Primário | 70%    | 60%        | 72%    | 64%        |
| Ensino Médio    | 62%    | 48%        | 74%    | 70%        |

Fonte: CIPPEC (2012, p. 35).

Já no exame PISA (2009), que avalia o rendimento dos estudantes de 15 anos nas áreas de Leitura, Matemática e Ciências, os resultados argentinos foram mais modestos, conforme segue na tabela a seguir:

**Tabela 3:** PISA/Argentina (2009)

| ANO  | LEITURA    | MATEMÁTICA | CIÊNCIAS   |
|------|------------|------------|------------|
| 2006 | <u>374</u> | <u>381</u> | <u>391</u> |
| 2009 | <u>398</u> | <u>388</u> | <u>401</u> |

Fonte: CIPPEC (2012, p. 35).

Esses bons níveis de qualidade foram o resultado do aumento nos investimentos em Educação durante o período de 2005 a 2010 em boa medida através de Ley de Financiamiento Educativo (LFE). Nesse período a Argentina ocupou o primeiro lugar na América do Sul, superando o Brasil, como o país que mais investiu em educação em proporção ao PIB.

Segundo dados do CIPPEC<sup>22</sup> (2012, p. 41), a Argentina, em 2004, ocupava a “posição de 81º lugar no ranking mundial com míseros 3,8% do PIB em educação, passando para a posição de 19º lugar com 6,0% do PIB no ano de 2009; assumiu nesse ano o 1º lugar na América do Sul, ultrapassando o Brasil que ficou com 5,7% do PIB em educação”.

<sup>22</sup> Esses dados a CIPPEC levantou a partir de informações obtidas do Instituto Internacional de Estatísticas da UNESCO. Esses indicadores foram calculados pela UNESCO com uma metodologia uniforme com o resto dos países.

Cumpra-se ter em mente que o financiamento educativo não é a única nem a principal variável a ser levada em consideração para a melhoria dos sistemas educativos. Porém, é uma condição necessária para a manutenção e desenvolvimento do sistema educacional, com impacto sobre a capacitação docente e a incorporação de novas tecnologias.

A partir dessa constatação, e tomando dados do mundo fático, correlacionam-se as seguintes evidências sobre o gasto social na América Latina: confirma a tese de que nas federações com democracia recente que sucederam a regimes autoritários, a execução das políticas públicas tendem a apresentar um elevado gasto econômico para os cofres públicos da Nação, é o que se observa no quadro abaixo:

**Tabela 4:** Percentual de gasto social sobre o PIB – Produto Interno Bruto

|           | PIB per capita<br>(US\$ de 1995) | Previdência | Assistência<br>Social | Educação | Saúde | Ano  |
|-----------|----------------------------------|-------------|-----------------------|----------|-------|------|
| Argentina | 6.601                            | 8,3%        | 1,4%                  | 4,1%     | 4,3%  | 2003 |
| Brasil    | 4.142                            | 11,8%       | 1,5%                  | 5,2%     | 4,8%  | 2005 |
| México    | 4.682                            | 2,6%        | 1,0%                  | 4,1%     | 2,1%  | 2002 |
| Venezuela | 2.470                            | 2,1%        | 1,0%                  | 4,9%     | 1,5%  | 2000 |
| Chile     | 6.051                            | 6,3%        | 0,6%                  | 3,8%     | 3,0%  | 2004 |
| Colômbia  | 2.352                            | 5,9%        | 0,6%                  | 5,1%     | 2,3%  | 2004 |
| Peru      | 2.431                            | 3,1%        | 0,5%                  | 3,2%     | 1,6%  | 2004 |
| Uruguai   | 4.953                            | 17,7%       | 1,5%                  | 2,3%     | 1,8%  | 2001 |

Fonte: ARRETCHE (2012, p. 153)

É interessante que, em regra, o gasto social nos países federais (Argentina, Brasil, México e Venezuela) é mais elevado do que o verificado nos países unitários (Chile, Colômbia, Peru e Uruguai). Por exemplo, no tocante aos gastos educacionais o único país unitário que possui valores percentuais elevados aos países federais é o Uruguai (5,1%) patamar superior à média percentual em educação dos países federais (4,6%).

Esses dados confirmam a tese de que nas federações de democracia recente, que sucederam a regimes autoritários, a execução das políticas públicas possui a tendência em apresentar um elevado índice de gasto em matéria social.

Tanto em termos comparativos quanto históricos fica fácil identificar sistemas de estratificação social inseridos no âmbito do contexto dos *welfarestates* (Estado do bem-estar social). Segundo Esping-Andersen (1991, p. 104), “o desempenho das políticas não pode ser

explicado apenas pelo gasto, uma vez que o primeiro é afetado pelo desenho das políticas com o propósito de estratificação”.

A política social no Brasil sempre ocupou um lugar secundário, subordinado às políticas econômicas. Com a Constituição de 1988, almejava-se construir no Brasil um Estado do Bem-Estar Social, mas caminhando no sentido totalmente inverso da trajetória dos países centrais, que já faziam reformas de caráter neoliberal do Estado.

Conclui-se que o caminho ideal para a recuperação e o fortalecimento da organização federal brasileira, assim como da argentina, principalmente no tocante aos seus aspectos financeiros e tributários, consistem em assegurar os meios concretos para o exercício das autonomias provinciais e municipais, através da consagração do princípio da subsidiariedade (compromisso horizontal) e do princípio da solidariedade (compromisso vertical), para que se alcance um grau satisfatório de desenvolvimento, qualidade de vida e igualdade de oportunidades em todo o território nacional brasileiro, e demais países da América Latina.

### **3.2 Educação como Desenvolvimento**

A fim de analisar o Federalismo fiscal brasileiro e o FUNDEB, faz-se necessário investigar a Educação como um paradigma de desenvolvimento a partir da leitura constitucional atual, analisando-se aspectos importantes como o IDH, Relatórios Brasil-OCDE (2018), além do fator descentralização-desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o Brasil é um Estado Federal, conforme determina a Constituição de 1988 em seu artigo 1º, *caput*: “A República Federativa do Brasil, formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. (BRASIL, 1988).

Com a promulgação da Constituição de 1988 abriu-se a possibilidade de renovação das estruturas federais no Brasil com a centralidade do federalismo cooperativo no sentido da diminuição das desigualdades regionais.

Sobre o Federalismo cooperativo Pós-constituição de 1988, ensina Bercovici (2003) que num Estado federal deverá sempre haver um mínimo de cooperação entre todos os níveis de governo. Portanto, falar de Federalismo cooperativo seria uma redundância, visto fazer parte da própria essência do federalismo a cooperação.

Dentre as complexas relações de interdependência entre a União e os demais entes da Federação, deve-se fazer a seguinte distinção entre “coordenação” e “cooperação” federativas:

A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual com a manutenção integral das suas competências. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades. Já na cooperação, nem a União, nem qualquer ente federado por atuar isoladamente, mas todos devem exercer a sua competência junto com os demais (BERCOVICI, 2003, p. 151-152).

Percebe-se que a materialização constitucional da coordenação se reflete na composição das competências concorrentes do artigo 24 da Constituição de 1988, no qual a União e os Estados/DF concorrem **legislativamente** no sentido de uma mesma função, mas com a prevalência do direito federal. Já na cooperação, refletida no artigo 23 da Carta Magna, as competências comuns entre a União, Estados/DF e Municípios, devem atuar no âmbito da **execução** das tarefas determinadas pela Constituição.

Após a redemocratização do País, a partir da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil voltou a apresentar sintomas de fragilidade institucional, como, por exemplo, no tocante às relações entre os Poderes da República e as demandas da Federação em torno da autonomia fiscal para atender as mais diversas demandas sociais.

O Federalismo cooperativo previsto no texto constitucional de 1988 tem enfrentado grandes obstáculos para a sua efetivação no plano da realidade. Ao longo de mais de duas décadas (1980 e 1990), observou-se um desequilíbrio no quadro federativo brasileiro pós-constituição de 1988, principalmente, a posição dos Estados dentro do esquema federativo.

Conforme aponta Rezende, a posição dos estados na Federação pode ser observada sob distintas perspectivas:

*A tributária*, que se revela na queda da fatia dos estados na repartição do bolo fiscal; a *orçamentária*, que se traduz na perda de graus de liberdade no uso dos recursos, em função de vinculações constitucionais, transferências vinculadas, regulação de programas etc; a *legislativa*, que aponta para o reduzido papel desempenhado pelos legislativos estaduais; a *regulatória*, que é sufocada pela proliferação de normas emanadas do governo central; *política*, que se manifesta sob a forma da incapacidade dos dirigentes estaduais de influenciarem o voto de seus representantes no Congresso Nacional (REZENDE, 2013, p. 15).

A crise financeira do Estado e a instabilidade econômica do período da redemocratização acabaram destruindo as bases de uma política nacional de desenvolvimento regional, o que aliado ao crescente processo de urbanização do país, contribuiu para o processo de “clivagem regional”, impedindo que a percepção dos interesses comuns compartilhados entre os entes federativos se manifestasse.

Resende (2013) afirma que a Federação brasileira não foi capaz de atender ao princípio básico de que cabe ao Estado através da atuação conjunta dos entes federados assegurar a isonomia de oportunidades sociais de todos os cidadãos, independentemente do seu lugar de nascimento ou de moradia. Com isso, constata-se que há forte tendência à centralização, com a concentração das receitas financeiras em âmbito federal. Privados de recursos, Estados e Municípios lançaram-se em uma luta desenfreada em busca por aportes financeiros para suas respectivas localidades: a chamada *guerra fiscal*.

Sobre a “desilusão” do Federalismo cooperativo brasileiro pós-constituição de 1988, Bercovici (2003) elenca alguns fatores legislativos e institucionais que acarretam essa perda financeira aos entes subnacionais: 1) Fundo Social de Emergência (FSE), depois renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), criado pela Emenda de Revisão n. 1, de 1994, desvinculou 20% de todas as receitas federais, ou seja: diminuiu os repasses da União para os Estados e dos Municípios por meio dos fundos de participação; 2) Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996) que isentou as exportações da tributação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal fonte de receita dos Estados, fazendo com que os mesmos deixassem de arrecadar cerca de US\$ de 3 bilhões até 1998; 3) Forte crise financeira dos Estados, agravada pela concentração tributária na esfera federal, que passaram a depender mais do Poder Central; 4) Elevação das taxas de juros como um dos instrumentos de estabilização econômica onerou o endividamento dos Estados, que foram forçados a reestruturar os bancos estaduais e a renegociar as suas dívidas com a União.

O grande erro da constituinte de 1988 foi de ter realizado a descentralização de competências sem um plano definido de ação entre a União e os demais entes federados no que Bercovici (2003) chama de

descentralização por ausência, ou seja, a transferência não planejada e descoordenada de encargos, no qual as políticas sociais não sofreram mudanças qualitativas ou se deterioraram não pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação (BERCOVICI, 2003, p. 180).

A descentralização ótima das Políticas Públicas deve ser realizada de forma gradual, com suporte em planos de assistência administrativa, financeira e técnica aos entes subnacionais, com o fim de assegurar às suas populações os objetivos constitucionalmente consagrados, sem prejuízos ou rupturas.

A Política Pública por uma questão de hierarquia deverá sempre ser definida nacionalmente pela União, com a plena cooperação de todos os demais entes que compõem a federação. Infelizmente, no Brasil pós-constituição de 1988, a questão das desigualdades regionais foi deixada em um segundo plano, preferindo o Governo Federal optar pela inclusão de emendas constitucionais e sua contrapartida vinculação de receitas, como aconteceu com o FUNDEF e FUNDEB, na âmbito da educação.

Para que seja eficaz a descentralização das Políticas Públicas no Brasil, é indubitável que se resolva a questão histórica das desigualdades regionais (Sul-rico e Norte-pobre). A participação da União nesse processo é da mais alta importância, visto que os entes subnacionais não possuem a visão suprarregional, do ponto de vista do “todo nacional”, além de que os mesmos são desprovidos de recursos financeiros suficientes, arcando, cada um, isoladamente, com aportes limitados.

Uma parte da teoria federalista que trata muito detalhadamente dessa questão, é a teoria do federalismo assimétrico, mas que não constitui em objeto de análise da presente dissertação, pois fugiria da temática principal do presente trabalho que consiste na questão do repasse do FUNDEB.

A Constituição Federal de 1988 preceitua que compete a todos os entes federativos legislar concorrentemente sobre a educação (CF, art. 24, IX), cabendo à União a competência privativa para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (CF, art. 22, XXIV).

Basicamente, essa é a repartição de competências que a Constituição Federal de 1988 em matéria educacional, estatuiendo o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto ao sistema de ensino (CF, art. 211, caput). Por sua vez, a *função normativa* de cada um dos entes da Federação é exposta nos parágrafos do art. 211 que trata sobre as responsabilidades de cada nível federativo em matéria de educação.

Compete à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer a função *redistributiva* e *supletiva*, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrões mínimos de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios (§1º, art. 211). Por sua vez, os Estados e o Distrito Federal deverão atuar de forma prioritária no ensino

fundamental e médio (§3º, art. 211), enquanto os Municípios atuarão no ensino fundamental e na educação infantil (§2º, art. 211).

A partir, da leitura dos dispositivos, percebe-se claramente, que além da *função normativa*, tem-se a *função alocativa* que segundo Martins (2011, p. 32-33) se desdobra em três:

- a) função própria – função indicada pela Constituição como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias;
- b) função supletiva – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade, sendo que a União deve exercê-la a fim de manter o equilíbrio federativo e, por conseguinte, o pacto federativo;
- c) função redistributiva – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com o objetivo de equalização.

A composição de todas essas funções dos entes federados e o financiamento da Educação pública no contexto do Federalismo cooperativo adotado pelo Brasil através da Constituição de 1988 pode ser melhor entendido a partir da demonstração do seguinte quadro:

**Tabela5:** Distribuição das funções

| <b>FUNÇÃO</b>                                                                     | <b>UNIÃO</b>                                                                                                                            | <b>ESTADOS</b>                                                             | <b>MUNICÍPIOS</b>                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Normativa</b><br>(quem legisla)                                                | Edita a lei regulamentadora (atualmente, FUNDEB – Lei n. 11.494/2007)                                                                   | Editam normas para o funcionamento do Conselho de Controle Social estadual | Editam normas para o funcionamento do Conselho de Controle Social municipal |
| <b>Alocativa Própria</b><br>(quem financia com recursos próprios)                 | Financia o sistema de ensino federal                                                                                                    | Financiam o ensino fundamental e médio                                     | Financiam o ensino fundamental e educação infantil                          |
| <b>Alocativa-Supletiva</b><br>(quem apoia financeiramente outros entes)           | Apoio técnico e financeiro aos Estados, DF e Municípios                                                                                 | Apoio técnico e financeiro aos seus municípios                             |                                                                             |
| <b>Alocativa-Redistributiva</b><br>(quem contribui para a equalização financeira) | Estabelece programas de equalização entre os entes federativos, além de editar leis e decretos que regulam a redistribuição de recursos | Contribuição ao FUNDEB                                                     | Contribuição ao FUNDEB                                                      |

Fonte: (MARTINS,2011, p. 34-36).

Nessa esteira, o financiamento da Educação brasileira deve ser pautado no princípio da “educação como desenvolvimento”. Segundo esse paradigma, não há a educação de qualidade sem um relativo desenvolvimento da sociedade que mantém o financiamento do desenvolvimento e da manutenção do sistema de ensino.

Até mesmo a questão do interesse dos alunos nos estudos dependerá do fator de desenvolvimento econômico. Contudo, tal fato não exclui que o financiamento da educação brasileira seja uma política de Estado.

Pelo exposto, segundo Bordalo (2014, p. 31), “o financiamento da educação brasileira precisa ser compreendido como uma política educacional e como política pública, na correlação de forças e interesses entre trabalhadores, movimentos sociais e governo”.

Desse modo, a Educação como desenvolvimento precisa englobar o aspecto do financiamento como uma política de Estado e social, definindo as prioridades dos gastos públicos em educação.

Passa-se então a investigar dados sobre Educação e IDH no Brasil, comparando-se dados mundiais e entre os estados brasileiros.

### 3.2.1 Educação e IDH: uma análise comparativa

Segundo Monlevade (2007), Educação é o processo por meio do qual uma sociedade transmite e desenvolve sua cultura, enquanto projeto de formação da sua população.

Quando a Educação é negligenciada em um país, o que se justifica em boa medida pela falta de desenvolvimento, o efeito imediato é a desqualificação profissional e acadêmica. E, portanto, o efeito a curto prazo será o empobrecimento científico, a decadência cultural e o aumento da criminalidade.

Educação e Desenvolvimento sempre implicam numa relação dialética, ou seja: quanto maiores os índices sociais de desenvolvimento econômico de uma dada sociedade, maiores serão os seus níveis educacionais, e que, ao mesmo tempo, quanto maior o nível da Educação, maiores serão o IDH (índice de desenvolvimento humano).

O IDH é um modelo estatístico criado pela ONU (Organização das Nações Unidas) para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de uma determinada população. Os valores do IDH são anualmente atualizados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com base em três critérios (Renda, Educação e Saúde). O IDH varia entre 0 a 1,

significando que, quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido um país será. Considerando-se isto, destacam-se abaixo dois quadros com os últimos valores de 2018 sobre o IDH dos países (Tabela 6) e o ranking do IDH entre os estados brasileiros (Tabela 7).

**Tabela6:** Ranking do IDH dos países

| POSIÇÃO   | PAÍS                      | IDH          |
|-----------|---------------------------|--------------|
| 1         | NORUEGA                   | 0,953        |
| 2         | SUIÇA                     | 0,944        |
| 3         | AUSTRÁLIA                 | 0,939        |
| 4         | IRLANDA                   | 0,938        |
| 5         | ALEMANHA                  | 0,936        |
| 6         | ISLÂNDIA                  | 0,935        |
| 7         | HONG KONG                 | 0,933        |
| 7         | SUÉCIA                    | 0,933        |
| 9         | SINGAPURA                 | 0,932        |
| 10        | HOLANDA                   | 0,931        |
| <b>79</b> | <b>BRASIL</b>             | <b>0,759</b> |
| 179       | ERITREA                   | 0,440        |
| 180       | MOÇAMBIQUE                | 0,437        |
| 181       | LIBÉRIA                   | 0,435        |
| 182       | MALI                      | 0,427        |
| 183       | BURKINA FASO              | 0,423        |
| 184       | SERRA LEOA                | 0,419        |
| 185       | BURUNDI                   | 0,417        |
| 186       | CHADE                     | 0,404        |
| 187       | SUDÃO                     | 0,388        |
| 188       | REPÚBLICA CENTRO AFRICANA | 0,367        |
| 189       | NÍGER                     | 0,354        |

Fonte: Human Developmente Indices and Indicators: **2018 Statistical Update**, p. 22-25.

**Tabela7:** Ranking do IDH dos estados brasileiros

| POSIÇÃO | ESTADO              | IDH   | IDH Renda | IDH Longevidade | IDH Educação |
|---------|---------------------|-------|-----------|-----------------|--------------|
| 1       | DISTRITO FEDERAL    | 0,839 | 0,863     | 0,873           | 0,742        |
| 2       | SÃO PAULO           | 0,819 | 0,789     | 0,845           | 0,719        |
| 3       | SANTA CATARINA      | 0,813 | 0,773     | 0,860           | 0,697        |
| 4       | PARANÁ              | 0,790 | 0,782     | 0,835           | 0,675        |
| 5       | RIO GRANDE SUL      | 0,779 | 0,757     | 0,830           | 0,668        |
| 6       | RIO DE JANEIRO      | 0,778 | 0,769     | 0,840           | 0,642        |
| 7       | ESPÍRITO SANTO      | 0,771 | 0,743     | 0,835           | 0,653        |
| 8       | MINAS GERAIS        | 0,769 | 0,742     | 0,827           | 0,646        |
| 9       | MATO GROSSO         | 0,767 | 0,730     | 0,838           | 0,638        |
| 10      | MATO GROSSO DO SUL  | 0,762 | 0,740     | 0,833           | 0,629        |
| 11      | GOIÁS               | 0,750 | 0,732     | 0,821           | 0,635        |
| 12      | AMAPÁ               | 0,747 | 0,694     | 0,813           | 0,629        |
| 13      | TOCANTINS           | 0,732 | 0,695     | 0,809           | 0,628        |
| 14      | RORAIMA             | 0,732 | 0,690     | 0,793           | 0,624        |
| 15      | ACRE                | 0,719 | 0,712     | 0,800           | 0,577        |
| 16      | RIO GRANDE DO NORTE | 0,717 | 0,678     | 0,792           | 0,597        |
| 17      | CEARÁ               | 0,716 | 0,651     | 0,793           | 0,615        |
| 18      | RONDÔNIA            | 0,715 | 0,677     | 0,805           | 0,561        |
| 19      | AMAZONAS            | 0,709 | 0,673     | 0,789           | 0,574        |
| 20      | PERNAMBUCO          | 0,709 | 0,672     | 0,781           | 0,560        |
| 21      | BAHIA               | 0,703 | 0,671     | 0,777           | 0,559        |
| 22      | PARAÍBA             | 0,701 | 0,663     | 0,783           | 0,555        |
| 23      | SERGIPE             | 0,681 | 0,656     | 0,783           | 0,555        |
| 24      | MARANHÃO            | 0,678 | 0,635     | 0,777           | 0,547        |
| 25      | PIAUÍ               | 0,678 | 0,646     | 0,789           | 0,528        |
| 26      | PARÁ                | 0,675 | 0,612     | 0,757           | 0,562        |
| 27      | ALAGOAS             | 0,667 | 0,641     | 0,755           | 0,520        |

Fonte: IDH Médio dos Estados Brasileiros (Brasil 2017). Disponível em:  
[www.geografiatotal.com.br/2017/09/IDH-BRASIL.html?m=1](http://www.geografiatotal.com.br/2017/09/IDH-BRASIL.html?m=1).

|         |                                                                                     |                  |                                                                                     |                     |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Legenda |  | Distrito Federal |  | Região Centro-Oeste |
|         |  | Região Sudeste   |  | Região Norte        |
|         |  | Região Sul       |  | Região Nordeste     |

Considerando-se a intrínseca relação entre educação e desenvolvimento, faz-se necessário contextualizar com dados recentes do IDEB (2017) que auferem o nível da qualidade do ensino público no país.

### 3.2.2 IDEB: âmbito nacional

O IDEB é uma sigla que significa o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Brasil, criado no ano de 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com o objetivo de aferir a qualidade da educação básica pública brasileira e estabelecimento de metas para a melhoria do ensino.

Segundo informação coletada junto ao sítio eletrônico do Ministério da Educação (MEC)<sup>23</sup> os indicadores do IDEB são calculados a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP.

Os dados de aprovação são obtidos através do Censo Escolar realizado anualmente, enquanto as médias de desempenho, colhidas a cada dois anos, são aferidas pela Prova Brasil (para os municípios) e pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica, o SAEB (para os estados e em âmbito nacional).

De acordo com informações encontradas no Portal INEP<sup>24</sup>, o IDEB se constitui em uma importante ferramenta de política pública educacional, visto que faz o acompanhamento das metas de qualidade do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Segundo o último Relatório da ONG Todos pela Educação<sup>25</sup> (2017), “o Plano de Desenvolvimento da Educação tem como principal meta de qualidade, atingir até o ano de 2022, que o IDEB brasileiro atinja a média 6,0 – valor correspondente aos sistemas educacionais dos países desenvolvidos da OCDE” (BRASIL, 2017).

Porém, como é calculado o IDEB? O mesmo Relatório<sup>26</sup> nos oferece a resposta. O IDEB é o resultado da média auferida a partir da multiplicação do rendimento das taxas de aprovação com o desempenho escolar. Por exemplo: se um sistema educacional possui uma taxa de aprovação de 30% e a média das notas no SAEB é 10, então o valor do IDEB será de 3.

---

<sup>23</sup> Para mais informações acessar: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>.

<sup>24</sup> Informação encontrada em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>.

<sup>25</sup> Relatório disponível no sítio eletrônico da ONG Todos pela Educação:

<<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/ideb-2017-o-que-podemos-aprender-mesmo-quase-sem-novidades>>.

<sup>26</sup> Valores da média do IDEB encontrada no Relatório na página 4.

Para melhor identificar os dados do último levantamento do IDEB (2017), a seguir uma tabela com o ranking dos Estados:

**Tabela 8:** Ranking do IDEB – Ensino Médio (2017)

| POSIÇÃO | ESTADO             | IDEB |
|---------|--------------------|------|
| 1       | ESPÍRITO SANTO     | 4,4  |
| 2       | GOIÁS              | 4,3  |
| 3       | SÃO PAULO          | 4,2  |
| 4       | CEARÁ              | 4,1  |
| 5       | DISTRITO FEDERAL   | 4,1  |
| 6       | PERNAMBUCO         | 4,1  |
| 7       | SANTA CATARINA     | 4,1  |
| 8       | PARANÁ             | 4,0  |
| 9       | RONDÔNIA           | 4,0  |
| 10      | MINAS GERAIS       | 3,9  |
| 11      | RIO DE JANEIRO     | 3,9  |
| 12      | ACRE               | 3,8  |
| 13      | MATO GROSSO DO SUL | 3,8  |
| 14      | TOCANTINS          | 3,8  |
| 15      | RIO GRANDE DO SUL  | 3,7  |
| 16      | SERGIPE            | 3,7  |

|    |                     |     |
|----|---------------------|-----|
| 17 | PIAUÍ               | 3,6 |
| 18 | ALAGOAS             | 3,5 |
| 19 | AMAZONAS            | 3,5 |
| 20 | MARANHÃO            | 3,5 |
| 21 | MATO GROSSO         | 3,5 |
| 22 | PARAÍBA             | 3,5 |
| 23 | RORAIMA             | 3,5 |
| 24 | AMAPÁ               | 3,2 |
| 25 | RIO GRANDE DO NORTE | 3,2 |
| 26 | PARÁ                | 3,1 |
| 27 | BAHIA               | 3,0 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL (2017, p. 25).

#### Legenda

- Distrito Federal
- Região Sudeste
- Região Sul
- Região Centro-Oeste
- Região Norte
- Região Nordeste

Em síntese: são esses os dados mais recentes sobre o IDEB-Ensino Médio entre os estados brasileiros. No tocante ao Estado do Maranhão, no último capítulo será feita uma análise mais apurada sobre o IDEB-MA numa seção apartada sobre o tema.

### 3.2.3 Descentralização e Desenvolvimento: o Brasil

O principal objetivo da descentralização é melhorar a prestação de serviços públicos em nível subnacional (nível regional e local). A literatura sobre a descentralização fiscal, porém, reconhece os substanciais desafios econômicos, institucionais e políticos pela qual enfrenta a descentralização, especialmente, a fiscal.

Os países da América Latina são os que apresentam os maiores obstáculos no sentido da descentralização. A descentralização na região está muito menos avançada do que nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>27</sup>.

Os princípios que orientam a OCDE consistem na democracia representativa e a economia de mercado, sendo características dos países-membros um elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e PIB *per capita*, sendo considerados países desenvolvidos.

A OCDE, popularmente conhecida como o “clube dos países ricos”, é uma organização que visa promover a cooperação e discussão de políticas públicas e econômicas entre os seus membros.

Segundo dados da OCDE (2018), o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo. Metade da população tem acesso a 10% do total da renda familiar, enquanto a outra metade tem acesso a 90%. Por sua vez, as desigualdades de gênero são marcantes também, visto que trabalhadores homens recebem 50% mais do que as mulheres, uma diferença 10% maior do que a média nos países da OCDE.

O último indicador de bem-estar do Índice para uma vida melhor – OCDE compara o índice social brasileiro com os outros países desenvolvidos (Anexo 1).

O interessante a ser notado, a partir dos dados contidos nessa tabela, é que o Brasil possui índice superior ao Chile e ao México e até mesmo em relação aos países desenvolvidos da OCDE no quesito engajamento cívico e comunidade. Contudo, em contrapartida, em outros aspectos sociais, como segurança, emprego e renda e, principalmente, Educação, a contribuição brasileira é sofrível.

---

<sup>27</sup> A OCDE é uma organização internacional criada em 30 de setembro de 1961 com sede em Paris, França. Atualmente, é composta por 36 países, em ordem alfabética: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile; Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha; Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda; Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália; Japão, Letônia, Lituânia; Luxemburgo; México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia; Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia.

Só para se ter uma ideia da dimensão das disparidades numéricas entre os dados brasileiros e os demais integrantes da OCDE, em médias<sup>28</sup> que vão de 0 a 10, os dados levantados pelo Relatório OCDE Brasil 2018 constam de forma analítica através da Tabela 12 a seguir:

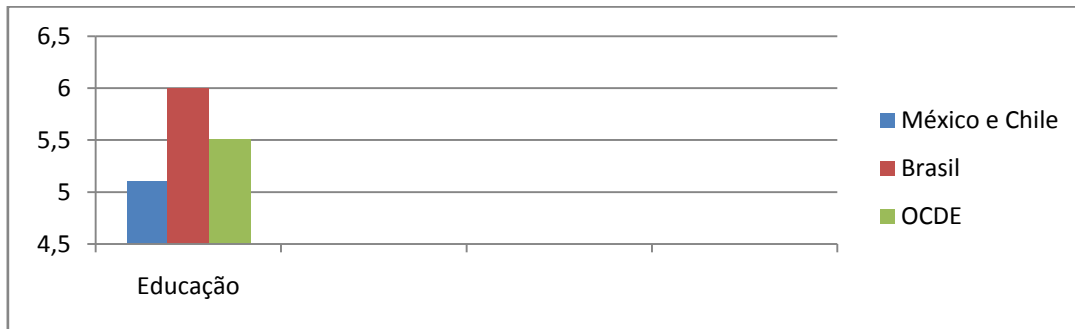
**Tabela9:** Indicadores do bem-estar

| INDICADOR SOCIAL         | BRASIL | CHILE E MÉXICO | OCDE |
|--------------------------|--------|----------------|------|
| Renda e Riqueza          | 0,3    | 1,2            | 5,8  |
| Emprego e Renda          | 5,6    | 6,0            | 7,4  |
| Habitação                | 4,4    | 6,0            | 7,1  |
| Equilíbrio Trabalho-Vida | 6,3    | 3,9            | 6,4  |
| Saúde                    | 6,4    | 6,3            | 7,6  |
| Educação                 | 1,5    | 2,4            | 5,8  |
| Comunidade               | 6,2    | 2,8            | 5,9  |
| Engajamento Cívico       | 6,8    | 4,0            | 5,4  |
| Meio Ambiente            | 5,9    | 4,0            | 6,0  |
| Segurança                | 0,1    | 4,2            | 7,6  |
| Satisfação Pessoal       | 6,7    | 7,0            | 6,6  |
|                          |        |                |      |

Fonte: Elaboração do autor com base na OCDE (2018, p. 6)

Levando-se em conta que o indicador “educação” o “Relatório OCDE Brasil 2018” expõe dados educacionais relevantes em comparação com os países desenvolvidos. Os gastos educacionais brasileiros são estimados em torno de 6,0% do PIB, acima da média dos países da OCDE e da América Latina (Chile e México), conforme o Gráfico 1 a seguir:

<sup>28</sup>Cada dimensão de bem-estar é medida por um a quatro indicadores do conjunto de indicadores de Vida Melhor da OCDE. É feita uma média simples para cada indicador normalizado. Os indicadores são normalizados entre 10 (melhor) e 0 de acordo com a seguinte fórmula:  $([\text{valor do indicador} - \text{pior valor}]) / [\text{melhor valor} - \text{pior valor}] \times 10$ .

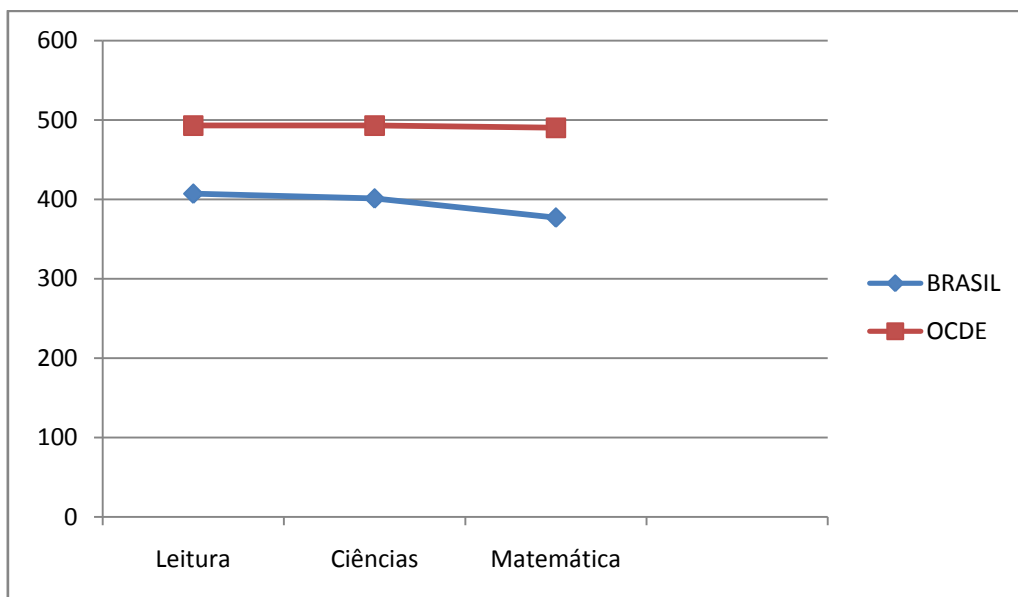
**Gráfico 1:** Gastos com educação pública, em % do PIB

Fonte: Elaboração do autor com base na OCDE (2018, p. 31)

Observa-se que o Brasil gasta anualmente, em Educação pública, cerca de 6% do PIB (Produto Interno Bruto), que é a soma de todos os bens e serviços produzidos no país. A partir da leitura do gráfico acima, percebe-se que o gasto brasileiro em educação é superior à média dos países que compõem a OCDE (5,5%) e maior até mesmo do que as despesas chilenas e mexicanas (5,1%), que são os dois países latino-americanos que fazem parte da OCDE.

Entretanto, gastos excessivos não querem dizer retorno em desempenho, exatamente o que acontece no Brasil atualmente. O Brasil é um dos países que mais gasta em Educação, mas ocupa as piores posições no ranking em Educação!

Em uma análise fria dos dados, com base no Relatório da OCDE 2018 sobre o Brasil, tem-se o seguinte desempenho escolar (Gráfico 2):

**Gráfico 2:** Média em leitura, ciências e matemática. Exame PISA (2015).

Fonte: Elaboração do autor com base na OCDE (2018, p. 31)

Segundo os dados do PISA (*Programme for International Student Assessment*), em pontos tem-se: Brasil – Leitura (407), Ciências (401) e Matemática (377); OCDE – Leitura (493), Ciências (493) e Matemática (490).

Independentemente da média de desempenho geral do país, as diferenças de dificuldade, em relação aos três sistemas de conhecimento de conteúdo, foram relativamente pequenas. Itens relacionados ao contexto pessoal foram considerados mais fáceis pelos estudantes brasileiros do que os de contexto local e global. Essa mesma tendência foi observada em diversos países e nas unidades federativas, embora as diferenças tenham apresentado grandes variações.

Os estudantes brasileiros tiveram maior dificuldade nos itens de resposta aberta, seguidos pelos de múltipla escolha complexa e simples, tendência também observada em outros países analisados.

A partir desses dados constata-se claramente que nem todas as funções de governo podem ser descentralizadas, sendo executadas de modo mais efetivo apenas pelo governo federal. Mas, a principal tese da presente dissertação parte do pressuposto fático de que a descentralização é apenas um meio para facilitar a concretização das metas de Governo, e dessa forma, promover o desenvolvimento.

Embora as necessidades do desenvolvimento apontem no sentido da descentralização, em países em desenvolvimento (como o Brasil), a tendência orienta-se para a centralização.

Segundo Maddick (1966), esse natural centralismo das funções de governo no contexto do paradigma do desenvolvimento, justifica-se pelos seguintes motivos: a necessidade de cuidadosa distribuição dos recursos; as pressões financeiras trazidas pelos grandes projetos técnicos; o surgimento de partidos políticos nacionais que para manterem a hegemonia política, combatem todas as tentativas de estabelecimento de organizações locais partidárias (exceto da sua sigla) e de grupos de interesses poderosos à margem do seu controle; a debilidade financeira dos governos locais; e, por fim, a falta de recursos humanos qualificados.

A descentralização, apesar de todos os percalços nos países em desenvolvimento, constitui-se de vital importância para o progresso, muito mais do que uma mera técnica de governo e repartição de competências.

É bom frisar-se a diferença entre a **descentralização** e a **desconcentração**. Enquanto na primeira tem-se a distribuição de tarefas executivas para as unidades subnacionais, na segunda tem-se uma verdadeira delegação de poderes políticos.

O fato de o Governo Central raramente compartilhar com os níveis inferiores à formulação da política remete ao fato de que o Centro se constitui no sistema representativo da Nação, sendo de sua responsabilidade a condução da Administração, sendo que as funções tradicionais do Governo Central que podem ser identificadas são as seguintes: relativas à lei e à ordem; unidade do Estado; controle da máquina militar e defesa nacional; suprimentos, transportes e comunicações; política fiscal etc. Cabe ressaltar que essa lista é apenas exemplificativa e não taxativa.

Para Maddick (1966), apesar dessas funções tradicionais que possui o Centro, tais competências não inibem o processo de descentralização, mas muitas das vezes acabam sendo utilizadas como o pretexto de uma cultura enraizada em que tanto indivíduos como grupos acabam enxergando o poder central como um ponto estratégico na luta pelo poder. Segundo o mesmo autor, “alguns partidos políticos e burocratas sentem ojeriza diante da possibilidade de existência de outro centro competitivo de poder fora da Capital” (MADDICK, 1966, p. 53).

Giambiagi (2008) defende três razões a favor da descentralização: fatores econômicos, culturais e políticos, e geográficos. Do ponto de vista econômico, na descentralização há uma alocação mais eficiente dos recursos públicos; no âmbito cultural e político, a descentralização leva a um maior engajamento da comunidade com o governo, no qual a maior participação acaba levando a uma maior transparência nas contas públicas; e, por fim, a descentralização possui a vantagem territorial, na medida em que é mais fácil para os governos descentralizados atenderem às demandas locais, visto adquirirem um maior conhecimento das necessidades dos seus cidadãos do que possui o poder central.

Até que ponto o Governo Central se mostrará disposto a descentralizar? Essa é a pergunta de séculos no Brasil, país marcado pela hegemonia centrista. Brasília, sede do Governo Federal, fora criada justamente para o propósito de isolar os burocratas de toda forma de pressão popular ou midiática, devido à distância territorial para com os grandes centros urbanos do país como São Paulo e Rio de Janeiro.

A revolução brasileira é a eterna luta do povo contra aquilo que Raymundo Faoro denominava de o “estamento burocrático”<sup>29</sup>. É exatamente o problema do controle popular sobre a burocracia estatal, especialmente, a federal, e da tomada de decisões em âmbito local.

Há na política, e em especial na política brasileira, um total desinteresse da classe política pelo assunto da descentralização, que ao estimular as atividades locais, acabaria por

---

<sup>29</sup> Para melhor entendimento do conceito de estamento burocrático e de seu desenvolvimento histórico no Brasil, recomenda-se a leitura do clássico livro de Raymundo Faoro, “Os Donos do Poder”.

despertar nos cidadãos da localidade a responsabilidade pelos destinos da sua cidade, não vendo mais os seus direitos como dádivas de governantes populistas.

Além dos fatores da cidadania propriamente dita, o excesso de centralização governamental acarreta uma série de desvantagens administrativas e econômicas para o desenvolvimento do país, destacando-se: atraso econômico; desencorajamento dos funcionários públicos; enfraquecimento de empreendimentos privados; impedimento da tomada de decisões em níveis locais e regionais de governo; desperdício de materiais e pessoal devido ao atraso na ajuda financeira; corrupção; aumento nos custos dos serviços públicos.

Apesar de todas as desvantagens da gravitação em torno do centro, não se deve supor que todas as funções de governo devam ser descentralizadas, já que as tradicionais “funções centralizadas” como, por exemplo, a coleta dos impostos, os serviços policiais, serviços postais, infraestrutura, educação, saúde e bem-estar social só poderão ser adaptadas às condições locais com a delegação de poderes discricionários aos entes subnacionais, o que na teoria federalista se denomina de autonomia política e administrativa.

Na descentralização, deve-se sempre levar em conta as condições gerais, ou seja: o estágio do desenvolvimento do país, visto que um dos maiores obstáculos para a implementação de uma verdadeira política descentralizadora consiste na questão da insuficiência de pessoal qualificado para a execução dos trabalhos, além é claro da escassez dos recursos materiais e de equipamentos.

No entanto, a descentralização possui três desvantagens. Segundo Giambiagi (2008), a descentralização pode prejudicar as funções alocativa, distributiva e estabilizadora. Nos países de grandes disparidades regionais, como o Brasil, os governos subnacionais podem fornecer serviços de maneira desigual, o que poderá acarretar uma migração indesejada. Ademais, conforme o mencionado autor, a função distributiva será mais adequada se for exercida de maneira centralizada, a fim de reduzir as desigualdades regionais. E, por último, gastos excessivos dos governos subnacionais podem acirrar a política de ajuste fiscal planejada pelo governo central.

Dessa forma, defende-se que o grau de descentralização deverá ser diretamente proporcional à reprodução do número de técnicos sobre determinada atividade, pelo qual no início de um determinado programa de governo, os serviços deverão necessariamente ser mantidos pelo governo central, e à medida que os serviços públicos forem sendo aproveitados pela população local, os conhecimentos técnicos e a capacidade de organização deverão gradualmente ser descentralizados.

Passada à discussão sobre a descentralização, será feita em diante uma abordagem sobre o processo político de criação primeiro, do FUNDEF, e, depois do atual FUNDEB, e, por fim sobre as perspectivas do Novo FUNDEB.

### **3.3 Fundos Educacionais na CF/88: história e lutas políticas**

Antes de apresentar de maneira mais detalhada a História política da criação do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação), cabe fazer uma menção ao antigo FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

A análise a ser desenvolvida está pautada no contexto da década 1990, a partir da Reforma do Estado, que através dela criou-se o primeiro fundo contábil da educação, o FUNDEF.

#### **3.3.1 FUNDEF: EC 14/1996**

A década de 1990 foi marcada pela globalização econômica, na qual os atores econômicos pressionaram os governos nacionais a fazerem os seus ajustes fiscais. A partir disso, se deu início à Reforma do Estado “visando com base no gerenciamento, dar ao Estado a capacidade de imprimir eficiência aos serviços e promover a eficácia do gasto público” (MARTINS, 2011, p. 114).

A década de 1990 representou um marco no avanço das Políticas de redefinição do papel do Estado e de reorganização das relações entre os entes federados. Sobre a influência da Globalização econômica na estruturação das políticas públicas Cruz (2006), afirma que as reformas neoliberais implementadas incentivaram na diminuição da função estatal, tendo como base as ideias liberais de Hayek e as orientações desenvolvidas no Consenso de Washington propagadas por organismos internacionais.

Segundo Bordalo (2014), as reformas neoliberais implementadas na década de 1990, representadas principalmente pelo Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), resultaram no Estado Mínimo, com a consequente redução dos gastos em políticas sociais, recorrendo às privatizações.

Vários estudos realizados por organismos internacionais, enfatizando os aspectos positivos da descentralização e da eficiência da gestão pública, foram realizados, destacando-

se a atuação do Banco Mundial, da UNESCO (Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), além do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

O marco desse movimento no campo da Educação realizou-se a partir da Conferência de Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien na Tailândia (1990), em que foi assinada a “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

O Documento em seu artigo 1º destaca que “cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem” (UNESCO, 1990).

Mas, para que as necessidades educacionais sejam atendidas, cumpre haver a mobilização de recursos, o que, segundo o art. 9º do referido texto, seriam necessárias ações de longo alcance por parte do Estado e da iniciativa privada, visto que “um apoio mais amplo por parte do setor público significa atrair recursos de todos os órgãos governamentais responsáveis pelo desenvolvimento humano, mediante o aumento em valores absolutos e relativos, das dotações orçamentárias aos serviços de educação básica” (UNESCO, 1990).

No contexto brasileiro, o processo de reforma deveria acompanhar os ditames da ideologia neoliberal dominante na década de 1990, em que estabelecia um modelo de Estado Gerencial no lugar da Administração Patrimonialista que imperou no Brasil durante séculos. Sobre esse prisma, “o Estado reduz o seu papel como responsável direto pelas políticas sociais, mas garante a sua atuação como gerenciador ou regulador desses serviços públicos, como educação por exemplo” (BORDALO, 2014, p. 41).

Seguindo a direção dos organismos multilaterais no campo educacional, a proposta do FUNDEF foi encaminhada em 1995, durante o primeiro ano de mandato do então eleito presidente da República Fernando Henrique Cardoso, com as seguintes propostas, conforme expresso na exposição de motivos (EM n. 273/1995): 1) definições claras das responsabilidades dos diferentes níveis de governo no atendimento das necessidades educacionais da população no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental; 2) transitoriamente, por um período de dez anos, a destinação de uma parcela, fixada em 15% dos recursos fiscais dos Estados e Municípios, para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental obrigatório; 3) a distribuição de parte desses recursos, através de Fundo, constituído para essa finalidade, com a participação financeira da União, em função da efetiva responsabilidade do Estado e dos seus Municípios no atendimento escolar, de modo a assegurar um nível de qualidade minimamente aceitável,

garantida uma remuneração condigna para os profissionais do magistério; 4) a autonomia das universidades e das demais instituições de ensino superior. Com a iniciativa do Poder Executivo Federal a “PEC da Educação” entrou em pauta na Câmara dos Deputados no dia 17/10/1995.

Entre as principais mudanças almeçadas, destacam-se as seguintes: a inserção de uma punição aos Estados que descumprissem a aplicação do mínimo exigido da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino; a gratuidade do ensino público de forma mais ampla; a autonomia universitária; a atuação cooperativa entre União, Estados e Municípios em matéria educacional.

A partir do que se seguiu, na Exposição de Motivos da PEC da Educação (PEC n. 233/1995), o entendimento do governo era de que o direito à Educação fundamental obrigatória implicava que a União assumisse uma função redistributiva dos recursos financeiros no sentido da promoção de uma maior equidade na capacidade dos serviços educacionais entre as regiões do país.

Após ser examinada, a “PEC da Educação” (PEC n. 233/95) foi aprovada na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) da Câmara dos Deputados sob a relatoria do Deputado José Luiz Clerot. A PEC agora com a identificação nº 233-A/95, submeteu-se à apreciação de Comissão Especial presidida pelo Deputado Elias Abrahão (PMDB/PR) e sob a relatoria do Deputado José Jorge (PFL/PE).

Foram realizadas nove audiências públicas durante a Comissão entre os meses de janeiro e março de 1996. Ouviram-se representantes de associações, universidades e especialistas em Educação, o Ministro da Educação, além de outros especialistas em financiamento da educação. Das audiências públicas que precederam a aprovação da EC n. 14/1996, participaram além das instituições ligadas ao ensino superior, o CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação, a UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) e a UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas).

A discussão da PEC em Plenário, em primeiro turno, iniciou-se em 07/5/96 e o projeto final (PEC 233-D/95) foi aprovado em 18/6/96. O curto espaço de tempo da apreciação da PEC, bem como de sua tramitação na Câmara dos Deputados revelam forte articulação do Executivo com sua base de sustentação no parlamento federal. Foi aprovado, em dois turnos, o Substitutivo da Comissão Especial, com apenas uma modificação. O novo texto para o artigo 60 do ADCT foi, portanto, o mesmo do Substitutivo da CESP (Comissão Especial).

O Substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados constituiu, basicamente, o texto da Emenda Constitucional n. 14/96, uma vez que, enviado ao Senado, sofreu nessa Casa apenas uma emenda de redação, tendo sido aprovada a redação final em 12 de setembro de 1996.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional n. 14 de 1996, que alterou o art. 211 da Constituição Federal, estabelecendo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão o regime de colaboração dos seus sistemas de ensino (*caput*).

A União organizaria o sistema federal de ensino e financiaria as instituições públicas federais, exercendo a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização das oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante a assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (§1º, art. 211, CF).

Por sua vez, os Municípios atuariam na Educação infantil e no Ensino fundamental (§2º, art. 211), enquanto os Estados e o Distrito Federal teriam como área prioritária o Ensino fundamental e médio (§3º, art. 211)

Após a EC 14/96, aprovou-se a Lei n. 9.424/1996, instituindo no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) de natureza contábil, composto pela parcela de 15% dos recursos resultantes da arrecadação do ICMS, IPI e do FPE e FPM (Art 1º).

Um dos pontos mais importantes criado pela Lei do FUNDEF (Lei n. 9.424/1996) foi o mecanismo da “Participação Popular e Controle Social do FUNDEF” de fiscalização dos recursos destinados à educação. O fator determinante para criação de tais Conselhos pela referida lei, diz respeito à necessidade de que a criação de conselhos da sociedade civil é de fundamental importância para a gestão democrática e participativa das políticas públicas do Estado, sendo que o fortalecimento de tais centros de controle popular constitui na melhor opção para a fiscalização das ações da Administração Pública. Assim, o §1º do art. 4 da Lei n. 9.424/96 estabelece a composição do Controle Social do FUNDEF da seguinte maneira:

1) Na esfera federal: o Conselho será constituído pelo mínimo de 6 conselheiros, representando: 1) Poder Executivo Federal; 2) Conselho Nacional de Educação; 3) Conselho Nacional de Secretários de Estados da Educação (CONSED); 4) Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); 5) União Nacional dos Dirigentes Municipais de

Educação (UNDIME); 6) Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.

2) Na esfera estadual: o Conselho deve ser composto, de no mínimo, 7 membros, representando: 1) Poder Executivo Estadual; 2) Poderes Executivos Municipais; 3) Conselho Estadual de Educação; 4) Seccional da UNDIME; 5) Seccional da CNTE; 6) Delegacia regional do MEC; 7) Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.

3) Na esfera municipal: o Conselho deve ser formado por, no mínimo, 4 integrantes, representando: 1) Secretaria Municipal de Educação; 2) Professores ou diretores das escolas públicas de ensino fundamental; 3) Pais de alunos do ensino fundamental; 4) Servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

Tais Conselhos de Controle Popular do FUNDEF eram instâncias apenas de acompanhamento e de fiscalização dos recursos, e não de gerenciamento dos mesmos, cabendo apenas ao Poder Executivo a administração dos valores financeiros.

O FUNDEF inaugurou a era dos Cacs<sup>30</sup>. Davies (2008) faz uma crítica à composição do Controle Social do FUNDEF assinalando que tais conselhos sociais seriam mais estatais do que sociais, em virtude da sua representação, sendo o seu potencial democrático bastante limitado. Por sua vez Rodrigues, (2001), ressalta que, nas cidades de maior porte, o nível de autonomia dos Cacs é maior em relação à influência da Prefeitura na tomada das decisões, enquanto que, nas menores, a influência da Secretaria de Educação é muito mais presente, dando a conotação dos membros de tais conselhos serem verdadeiros funcionários públicos.

Rossinholi (2010) ensina que a Lei do FUNDEF não criou mecanismos suficientes para fortalecer a atuação dos Cacs, tornando-os vulneráveis e frágeis à interferência governamental na composição dos seus membros e na tomada das decisões.

Já para Martins (2011, p. 189-190), a questão é muito mais complexa. Conforme o autor:

Em primeiro lugar, a lei fixou composições mínimas, daí ser o potencial de sua expansão por novos representantes da sociedade, a depender do grau de organização e mobilização da comunidade. Em segundo lugar, o Conselho Nacional de Educação (CNE), mesmo que considerado um órgão estatal, tem uma natureza que o vincula à sociedade. Em contraste, CONSED e UNDIME, ainda que sejam considerados estatais, não têm relação hierárquica ou posições e interesses coincidentes entre si e com a representação do governo federal.

---

<sup>30</sup> Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

Um fato que corrobora o potencial expansionista da representação dos Controles Sociais aconteceu, por exemplo, através da lei do Estado do Pará n. 6.044/1997, primeiro Estado da Federação a aderir ao FUNDEF, que inseriu a representação do UBES (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas) no Conselho de Controle Social do FUNDEF em âmbito estadual (Art. 6º, IX).

Pinto (1999, p. 89) observa que “o que a experiência tem mostrado é que os executivos têm assegurado para si a maioria dos assentos nestes Conselhos, mas, de qualquer forma, ele é um importante instrumento no sentido de assegurar a transparência e o acesso aos dados”.

A principal crítica que deve ser feita ao FUNDEF, criado pela EC n. 14/96 e regulamentado pela Lei n. 9.424/96 é no tocante à questão da Federação. Se tomarmos como ponto de partida o fato de que apenas com a Constituição de 1988 os municípios foram vistos como parceiros com igual autonomia frente aos Estados e à União, coloca-se em dúvida a efetiva possibilidade de colaboração entre os entes governamentais diante da débil tradição federativa do país.

Sobre a situação do FUNDEF no âmbito do pacto federativo brasileiro, a opinião de Martins (2011) é que a EC n. 14/1996, criando o FUNDEF não quebrou o pacto federativo, visto que o objetivo principal do fundo educacional era concretizar o dever de todos os entes federados no desenvolvimento e manutenção do ensino e da redução das desigualdades regionais.

O educador Moacir Gadotti defendia, na época da criação do FUNDEF, um misto de pacto federativo e social na esfera educacional. Sua principal crítica referia-se à falta de um funcionamento adequado no contexto da Federação cooperativa. Nesse sentido, assinalava que:

A Constituição de 1988 não prevê a municipalização do ensino fundamental. O que ela prevê é que os municípios atuem prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Nem se poderia exigir que o município assumisse encargos educacionais além de sua capacidade financeira. A questão não está, portanto, em ser o ensino estadual, federal ou municipal. A questão central da educação é que todo o ensino seja de qualidade. O município é apenas co-responsável, junto com o Estado e a União pela qualidade do ensino. É isso que prevê a Constituição de 1988. Ela estabelece, no seu artigo 211, o “regime de colaboração” entre os sistemas de ensino, a partir das prioridades definidas no Plano Nacional de Educação. O regime de colaboração - ou de “cooperação”, como vem sendo chamado pelos educadores - tem um papel eminentemente equalizador. Ele foi instituído para resolver o problema das disparidades e diferenças regionais (GADOTTI, 1996, p. 2)

Como se percebe, a partir da análise acima, o professor lamentava o fato de os políticos terem optado pela via da reforma constitucional, uma reforma por “linhas tortas”, em vez da construção de um acordo nacional, via aprovação de um PNE (Plano Nacional de Educação).

De fato, com a EC 14/1996 e através da Lei n. 9.424/1996, que regulamentou o FUNDEF, percebe-se que ambas se traduziram “em uma reforma centralizadora sobre a maneira de se tomar decisões referentes à política educacional” (MARTINS, 2011, p. 186).

Sobre a centralização das Políticas Públicas educacionais no desenho federativo brasileiro Pós-constituição de 1988, acentua Cruz (2000, p. 60):

O objetivo mais divulgado pelo governo federal para a instituição do Fundef foi o compromisso com a garantia da diminuição de disparidades regionais no país, que seria alcançada pela distribuição dos recursos do fundo no interior de cada estado, entre ele e seus municípios. No entanto, nesse processo, governos estaduais e municipais acabaram assimilando e reproduzindo as políticas federais, mesmo quando não apresentavam vantagens imediatas ou eram desvantajosas para estados e municípios. Tal situação está relacionada ao desenho institucional brasileiro, às imensas disparidades entre as regiões e estados e a uma concepção que, muitas vezes, põe a União em um nível superior do sistema, e não apenas como mais uma esfera institucional. Essa realidade revelou uma situação de absoluta carência de recursos, que levam estados e municípios mais pobres a terem nos repasses federais a única possibilidade de ampliar e qualificar suas políticas sociais.

Nos anos 1990, através da criação do FUNDEF (que acabou por dar preferência ao ensino fundamental em detrimento da Educação infantil, do Ensino médio e superior) as insuficiências de recursos para a Educação eram de fato algo mui evidentes, tanto é verdade que “estava na pauta dos movimentos sociais em defesa da escola pública a luta pela ampliação do investimento no setor, para que se tivesse um ensino de qualidade como decorrência da valorização social e salarial dos profissionais de educação e de condições materiais” (CRUZ, 2006, p. 53).

Segundo o então Ministro da Educação Paulo Renato Souza, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o FUNDEF é um “exemplo inovador de instrumento de política social que articula os três níveis de governo, incentiva e promove a participação da sociedade, para que sejam atingidos os objetivos estratégicos” (SOUZA, 1999, p. 7).

E quais seriam esses objetivos estratégicos? Segundo o próprio Ministro os objetivos estratégicos almejados pela criação do FUNDEF seriam os seguintes:

1) **Promover a justiça social:** o alvo da ação é o contingente de 32,8 milhões de alunos das escolas públicas do Ensino Fundamental e os maiores beneficiados pelo

novo critério de distribuição de recursos são os Estados e os Municípios das regiões mais pobres do País; 2) **Promover uma política nacional de equidade no acesso aos recursos destinados à educação fundamental**: os recursos vinculados ao ensino obrigatório são redistribuídos entre cada Estado e seus Municípios de acordo com o número de alunos atendidos em suas respectivas redes, cabendo ao Governo Federal complementar, através do Fundo, o montante a eles destinado pela repartição sempre que não for alcançado o valor mínimo anual estipulado por aluno; 3) **Promover a efetiva descentralização**: as redes estaduais e municipais de ensino passam a dispor de recursos proporcionais aos seus encargos, o que incentiva o esforço de promover a ampliação da oferta de matrículas e melhoram as condições a serem dadas aos alunos para assegurar a sua permanência na escola e, além disso, estimula a maior autonomia das escolas; 4) **Promover a melhoria na qualidade da educação e a valorização do magistério público**: os recursos destinam-se prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção de um sistema de ensino obrigatório fundada na escola pública de qualidade (MEC, 1999, p. 4).

A partir disso, resta cristalino, tendo-se em vista os objetivos estratégicos do FUNDEF, o objetivo era a promoção de uma efetiva descentralização do ensino fundamental, assim como a correção das desigualdades existentes dentro dos Estados (desigualdades intraestaduais), assim como as desigualdades regionais do plano nacional (desigualdades interestaduais).

Para Arelaro (1999), o Fundef se sustenta em quatro pilares: justiça social, política nacional de equidade, efetiva descentralização e valorização do magistério. Em contrapartida, Monlevade (2007) destaca cinco defeitos do FUNDEF: 1) limitação ao ensino fundamental; 2) redução anual da complementação da União ao Fundo; 3) ausência de melhoria no salário dos professores e não contemplação de outros profissionais da educação; 4) os Controles Sociais além de serem constituídos sem a devida representatividade da sociedade civil, os seus conselheiros não tinham o preparo técnico para auditar as contas, comprometendo a transparência financeira; 5) e, por fim, a falta de definição de políticas de financiamento da educação nos estados.

A Constituição brasileira de 1988 em seu art. 211 (com redação dada pela EC 14/96) instituiu um “regime de colaboração” entre os entes federativos no tocante à equalização das políticas sociais educacionais. Nesse modelo, à União corresponderia a competência sobre as instituições de ensino federais, além de possuir a função redistributiva de recursos financeiros, além de complementar as deficiências estaduais e municipais. Aos Estados e DF competiria a atuação prioritária no ensino fundamental e médio, e aos Municípios o ensino fundamental e infantil.

No entanto, na realidade fática, o que aconteceu, no final dos anos 1990 (governo de FHC), foi que os governos regionais e locais não conseguiram resistir ao crescente processo de transferências de função e de gestão das Políticas centrais, visto que “a falta de

recursos reforça a dependência de estados e municípios, assim como as características políticas e econômicas do país corroboram para a centralização em âmbito federal” (CRUZ, 2006, p. 50).

Durante os seus quase 10 anos de vigência (1997-2006), o FUNDEF, embora apresentasse alguns avanços (universalização do ensino, equalização fiscal, aumento salarial dos docentes, descentralização etc), apresentou grandes dificuldades como a baixa participação da União, o baixo valor-aluno, o déficit no financiamento do ensino infantil e médio.

A experiência mostrou que o FUNDEF teve suas grandes deficiências. A partir disso, no final dos anos 1990 e começo do século XXI, foram apresentadas na Câmara dos Deputados várias PEC's no sentido de sanar as dificuldades apresentados por esse fundo educacional.

### 3.3.2 FUNDEB: EC 53/2006

O FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação) ingressou na agenda política através da apresentação da PEC n. 112/1999 proposta pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados. No entanto, embora a PEC 112 de 1999 tenha sido um marco político, visto que materializou uma aspiração de muito tempo da classe educacional, não foi levada em continuidade em primeiro momento. Não foi instalada a Comissão Especial para apreciar o seu texto.

Em contraste com o que ocorreu com a aprovação do FUNDEF, o plano do PT era no sentido de resgatar o papel do Estado, em especial com a criação do FUNDEB na área educacional.

Para a implantação do projeto de desenvolvimento petista seria preciso que o Estado tivesse um papel decisivo, como o condutor do desenvolvimento social e regional<sup>31</sup>, assim como o agente indutor do crescimento econômico.

No tocante ao papel do Estado Federal nesse processo, a Federação precisaria ser revitalizada, dando origem a um novo modelo de descentralização coordenada, a partir da coordenação da União, aliado a um maior controle e participação social nas ações de desenvolvimento regional e local.

---

<sup>31</sup> A pátria Educadora foi um slogan petista, que fracassou sob o governo de Dilma Rousseff.

Por esta PEC (que mais tarde seria apensada na PEC 75/1995) almejar-se-ia a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica – FUNDEB – visando assegurar a todos os brasileiros o direito à cidadania, corrigindo, assim a grave distorção na política de financiamento da educação pública brasileira.

Dessa forma, os autores da PEC criticavam o FUNDEF na época, visto que o mesmo financiava apenas o ensino fundamental. Atender aos reclames dos estados e municípios por uma distribuição mais adequada dos recursos financeiros para cobrir as necessidades de atendimento à educação infantil e do ensino médio, foi o objetivo central da Proposta de Emenda à Constituição de número 112 do ano de 1999.

Como forma de garantia do fortalecimento do sistema educacional brasileiro no sentido da equalização da oferta do ensino seria amplamente fomentado o sistema de colaboração solidária entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. “A União ficaria responsável pela suplementação financeira do FUNDEB para garantir a equalização dos custos-aluno-qualidade de modo a garantir o padrão mínimo de qualidade a ser definido em lei complementar” (BRASIL, 1999, p. 49361).

O argumento central da PEC 112/1999 era no sentido de que “a criação do FUNDEB viria resgatar o princípio constitucional da educação que visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, no seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1999, p. 49362).

Com a eleição do Presidente Lula, em 2002, cuja principal linha de programa centrava-se no compromisso da “inclusão social”, através do Programa “Brasil de todos”, gerou-se uma grande expectativa acerca da aprovação do FUNDEB. Entretanto, o ajuste fiscal continuou em primeiro plano de governo, como, por exemplo, a fixação das metas da inflação. Dessa forma, a PEC se arrastou até o ano de 2005, quando foi apensada pela PEC 75/1995.

O Presidente Lula nomeou como Ministro da Educação Cristovam Buarque que compôs a sua equipe para proceder aos estudos da implantação do FUNDEB, tendo o professor Francisco das Chagas Fernandes na liderança, já que este já possuía uma vasta experiência por ter sido o representante da CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação) no Conselho Federal de Controle do FUNDEF.

Em 2004, Tarso Genro passou a ser o novo titular da pasta, assumindo o MEC. O novo ministro da Educação colocou o FUNDEB e a reforma universitária como principais metas da sua gestão. Na Secretaria Executiva, nomeou o professor e economista Fernando

Haddad. Foram realizados vários seminários para discutir a proposta de criação do FUNDEB, participando de tais eventos vários movimentos sociais, além de gestores na área da educação.

Foram realizados colóquios em Brasília-DF (14 de junho de 2004), Porto Alegre-RS (21 de junho de 2004), São Paulo-SP (30 de junho de 2004), Belo Horizonte-MG (5 de julho de 2004), Teresina-PI (12 de julho de 2004) e Palmas-TO (19 de julho de 2004).

Segundo o professor Monlevade (2007) o principal motivo desse entrosamento petista foi no sentido de acelerar e ampliar as discussões sobre a criação do FUNDEB já que se aproximava o fim da vigência da EC nº 14/1996 que por ser norma de eficácia transitória só teria validade por 10 anos.

Terminado os estudos prévios ainda não se tinha estabelecido um consenso sobre o texto da PEC a ser submetido ao Presidente Lula para remessa ao Congresso. Enquanto isso, no Senado se apresentou uma PEC para prorrogar a validade do FUNDEF.

Finalmente no dia 14 de junho de 2005, o presidente Lula assinou a mensagem que se tornou a PEC nº 415. Tal PEC possuía como principais objetivos as seguintes modificações: conferia nova redação ao §5º do art. 212 da Constituição que passaria a vigorar com a seguinte redação: “a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei” (BRASIL, PEC nº 415, 2005).

A PEC 415 não incluiu as matrículas em creches e também silenciou sobre o Piso Nacional Salarial dos professores e demais profissionais da educação, o que provocou uma intensa mobilização dos educadores infantis, além da área acadêmica e das entidades sindicais, como o CNTE.

Nas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados em torno da PEC 415/2005, “foram destacados alguns pontos negativos do FUNDEF como: a sua limitação ao ensino fundamental, a complementação insuficiente da União e a fragilidade do funcionamento dos órgãos de controle social” (MARTINS, 2011, p. 201).

Entretanto, por outro lado, houve nos debates certa concordância quanto aos aspectos positivos do FUNDEF. Concordaram os parlamentares que alguns elementos positivos do FUNDEF deveriam ter continuidade na proposta de criação do FUNDEB como: “as contas únicas e específicas com repasses automáticos, a limitação do fundo ao âmbito de cada estado; o controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; a destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica” (MARTINS, 2011, p. 201-202).

Durante mais de 30 dias de debates na Comissão de Educação e Cultura, sob a relatoria da deputada Fátima Bezerra (PT-RN) e da presidência do deputado Gastão Vieira (PMDB-MA) debateram sobre a MP n. 339/2006 (que viria a se tornar a Lei n. 11.494/2007 – a Lei do FUNDEB).

Nas discussões estiveram presentes várias autoridades governamentais, dentre eles o então Ministro da Educação Dr. Fernando Haddad. Foram ouvidos representantes da Frente Nacional de Prefeitos e da Confederação Nacional de Municípios. Também participaram das discussões representantes da sociedade civil através do Movimento “FUNDEB pra Valer”.

Sobre a importância do engajamento da sociedade civil organizada para a criação do FUNDEB, afirma Martins (2011) que o “Movimento FUNDEB pra Valer” foi da mais alta importância para romper com a política do “triângulo de ferro” (governo, burocratas e grupos de interesse) um processo fechado de decisão como ocorreu na discussão e criação do FUNDEB.

Na Comissão Especial que discutia a PEC do FUNDEB coube à deputada Iara Bernardi (PT-SP) proceder à relatoria e, mais importante ainda, fazer a articulação com o MEC, Ministério da Fazenda e com os deputados e partidos da oposição ao Governo Lula.

De forma geral, a PEC demorou quase um ano para ser aprovada na Câmara dos Deputados, vindo o seu texto somente ser ratificado na Comissão Especial em janeiro de 2006, e aprovado com a quase unanimidade dos votos nas duas votações em Plenário.

Já no Senado Federal, a PEC 415/2005 recebeu a numeração de PEC 09/2006. Como na situação da PEC do FUNDEB o Senado atuaria como Casa Revisora, de forma que a sua tramitação seria mais simples, pois “embora tivesse que ser aprovada por 2/3 do plenário em dois turnos de votação, não seria constituída uma Comissão Especial, funcionando a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) como colegiado de recepção de emendas, discussão de juridicidade e mérito e aprovação do texto base” (MONLEVADE, 2007, p. 62).

O senador José Jorge (PFL-PE) foi o escolhido para ser o relator da matéria da CCJ. Segundo dados de Monlevade (2007), a PEC 09/2006 recebeu 39 emendas dos senadores reunidos na CCJ, mas vindo a ser aprovada por unanimidade em Plenário.

As modificações no texto original obrigaram o retorno da PEC para a Câmara dos Deputados, que, finalmente, votou favorável ao projeto em tela, promulgando-se, assim, a Emenda Constitucional de nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que conferiu uma nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> As modificações promovidas foram: assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas (Art. 7º, XXV); leis complementares fixarão normas para a

Para Pinto (1999), a PEC 415 não garantiria elementos concretos para que o FUNDEB atendesse aos recursos necessários à melhoria da qualidade na educação, visto que a qualidade do ensino também além do custo-aluno envolveria a composição de mais quatro categorias: 1) estrutura de funcionamento (construção e manutenção de prédios, materiais básicos de conservação, equipamentos de apoio ao ensino); 2) condições oferecidas aos trabalhadores (salário, plano de carreira, formação inicial e continuada); 3) gestão democrática (participação da comunidade, funcionamento dos conselhos, escolha democrática de dirigentes, existência e liberdade para associações de estudantes e professores e funcionários, construção conjunta do projeto pedagógico); 4) acesso e permanência na escola (alimentação, material didático, transporte, vestuário etc.).

De acordo com Monlevade (2007), o FUNDEB, assim como foi o FUNDEF, foram um mecanismo de captação e de distribuição de impostos estaduais e municipais no âmbito de cada Estado, incluída a complementação da União.

Dessa forma, o FUNDEB é uma junção de três políticas: 1) vinculação de tributos para a manutenção e desenvolvimento do ensino; 2) suplementação de recursos da União para os Estados e Municípios, a fim de superar os desequilíbrios regionais; 3) equidade na distribuição dos recursos da educação.

A seguir apresenta-se um quadro de referência em que se mostra a composição do FUNDEB pela contribuição de cada ente federativo efetivando, assim, um regime de colaboração federativo-educacional:

---

cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Art. 23, parágrafo único); manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de Educação infantil e de Ensino fundamental (Art. 30, VI); valorização dos profissionais da Educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos, aos das redes públicas (Art. 206, V); piso salarial profissional nacional para os profissionais da Educação escolar pública, nos termos de lei federal (Art. 206, VIII); Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5(cinco) anos de idade (Art. 208, IV); Educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (Art. 211, §5º); a Educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas na forma da lei (Art. 212; 5º).

**Tabela 10:** Captação e Distribuição dos Recursos do FUNDEB

| UNIÃO                                                                                 | ESTADOS                                                                   | MUNICÍPIOS                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Complementação para os Estados que não alcançarem o número de matrículas mínimo anual | FPE<br>IPI – Exportação<br>LC 87/96 (Lei Kandir)<br>ICMS<br>IPVA<br>ITCMD | FPM<br>IPI – Expotação<br>LC 87/96 (Lei Kandir)<br>ICMS (repasse do Estado)<br>IPVA (repasse do Estado)<br>ITR (repasse da União) |
| 10%                                                                                   | 20%                                                                       | 20%                                                                                                                               |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Monlevade (2007, p. 115).

Como se observa, a partir da leitura do quadro acima, “o FUNDEB, assim como o FUNDEF, não trouxe recursos novos para o sistema educacional, uma vez que apenas redistribui 20% dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação” (DAVIES, 2008, p. 36). Dessa forma, a complementação da União é o único recurso adicional para o sistema educacional em geral, mas tal valor não é tão significativo assim.

Passada a época em que o FUNDEB se apresentou como “a grande salvação para os males da Educação”, passados já mais de 10 anos da sua instituição, Davies (2008) ressalta que é preciso cautela com esse discurso salvacionista, sobretudo em épocas de disputas eleitorais, de instabilidades políticas e crises econômicas.

### 3.3.3 O Novo FUNDEB: perspectivas e novas estratégias

A lei que regulamentam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Lei n. 11.494/2007) dispõe em seu artigo 48 sobre a vigência do referido fundo, qual seja: 31 de dezembro de 2020.

Dessa forma, a partir de 2021 se dará início ao caos no financiamento na Educação Pública brasileira, principalmente naqueles Estados mais pobres da Federação e nos municípios que encontram, no repasse do FUNDEB, a única fonte de receita para a manutenção e desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

Caso não seja aprovado um fundo educacional permanente, o Brasil corre o sério risco de retroceder à época anterior à criação do FUNDEF onde ainda não havia a

redistribuição horizontal dos recursos entre os estados e que também não havia a complementação da União.

A partir dessa realidade, atualmente existem duas propostas de emendas à Constituição com entrada no Congresso Nacional, no sentido da criação do Novo FUNDEB. A PEC 15/2015, que tramita na Câmara dos Deputados, e a PEC 65/2019, no Senado. As duas PECs têm como principal objetivo transformar o FUNDEB em um instrumento contábil-financeiro permanente, além de torná-lo mais valioso e eficiente.

A PEC 15/2015 de autoria da deputada federal Raquel Muniz (PSC-MG) foi despachada na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) no dia 16/04/2015. Em 08/05/2019 foi formada uma Comissão Especial na Câmara dos Deputados sob a presidência do deputado Bacelar (PODEMOS/BA), destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15 de 2015, que insere um parágrafo único no art. 193, inciso IX ao art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal.

A autora da proposta de emenda constitucional, a deputada federal Raquel Muniz, na justificação do projeto fez o seguinte esclarecimento:

Optamos pela prorrogação do FUNDEB como instrumento de mecanismo permanente, inserido no corpo da Constituição Federal. Não vemos o FUNDEB como um programa provisório. Seu fim provocaria grande desorganização no financiamento da educação básica pública brasileira e colocaria termo à mais importante experiência de construção de encaminhamento de políticas públicas a partir da solidariedade federativa. O efeito redistributivo do fundo é seu grande mérito. O FUNDEB representa a aplicação plena do princípio da solidariedade, essencial ao federalismo cooperativo, modelo de organização do Estado adotado pelo Brasil. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 5).

Em questão de nomenclatura, o FUNDEB continuaria com a mesma denominação de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação. O que mudaria seria o seu tempo de duração que passaria dos atuais 14 anos (2007-2020), constituindo-se em fundo constitucional e permanente.

Além disso, alguns acréscimos à Constituição Federal a referida PEC 15/2015 almeja intentar, dentre as quais: “a previsão do planejamento como instrumento de ordem social; a consagração do princípio do retrocesso em matéria educacional e a faculdade dos estados que no âmbito da sua autonomia optarem por incluir na conta do FUNDEB recursos provenientes da participação na exploração de petróleo e gás” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 5).

Nessa perspectiva, a PEC 15/2015 propõe acrescentar o parágrafo único ao art. 193 da Constituição Federal que trata sobre a ordem social, estabelecendo que: “O Estado

exercerá, na forma da lei, o planejamento das políticas sociais, assegurada a participação da sociedade em sua formulação, acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 1).

A mencionada PEC inovou ao trazer o planejamento para a área social, retirando-o do plano econômico e orçamentário, trazendo um importante avanço ao estabelecer o planejamento como o “coração” dos valores da ordem social. Além disso, assegura à sociedade uma participação na formulação do planejamento, além do controle das ações sob a forma do acompanhamento contínuo, monitoramento e avaliação periódica.

Além de propor o planejamento na esfera social, a PEC 15 propõe o estabelecimento explicitamente no texto constitucional do princípio da proibição do retrocesso em matéria educacional, acrescentando o inciso IX ao artigo 206 da CF/88<sup>33</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015, p. 2).

Pelo princípio da vedação do retrocesso, o direito à Educação não poderá deixar de ser fornecido pelo Estado, assim como a sua qualidade não deverá ser diminuída, com o consequente cortes nos investimentos públicos. Com a aprovação da PEC pelo Parlamento, haverá uma grande tendência ao aumento da judicialização, visto que os cidadãos poderão recorrer ao Poder Judiciário para pedirem a concretização do direito social e fundamental à educação pública e de qualidade.

Outro ponto que cabe ser ressaltado diz respeito ao art. 212-A, III, alínea d, a ser acrescentado à Constituição. Nesse dispositivo há a previsão do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação básica. No entanto, o mesmo art. 212-A, inciso VI, deixou a desejar por não majorar o patamar mínimo da complementação da União para acima dos 10% atuais. A PEC 15/2015 acaba mantendo o patamar mínimo de 10%.

A questão da complementação da União é de grande importância para que o FUNDEB possa ser um fundo contábil que garanta a equidade, o controle social, a autonomia federativa e o regime de colaboração, o qual, segundo Martins (2011), se houvesse um aumento do patamar mínimo de 10% para 20% haveria um aumento de 8,3% no FUNDEB, mantidas constantes as demais variáveis como matrículas e percentual de aporte de estados e municípios.

---

<sup>33</sup>Dispõe o art. 206 da CF/88, em seu inciso IX: Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: IX – Proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais.

Segundo a Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), vigente (2014-2024), deverá ser “ampliado o investimento público na educação pública de forma a atingir o patamar mínimo de 7% do PIB até o final do ano de 2019, e, ao fim do decênio alcançar 10% do PIB nacional”.

Seguindo tal raciocínio, registre-se que o aumento do patamar mínimo de 10% para 20% da complementação da União ao FUNDEB seria um ótimo complemento para o alcance do objetivo da Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024). Enfim, o principal objetivo da PEC n. 15/2015 é transformar o FUNDEB em um fundo permanente de financiamento da educação pública brasileira, em uma verdadeira política de Estado, supra-partidária, colocando a educação como o centro da estratégia de desenvolvimento do país.

Não restam dúvidas de que a transformação do FUNDEB em “um fundo constitucional” é o assunto mais importante e necessário a ser discutido pelos parlamentares brasileiros, pelos representantes do Executivo, pelos conselheiros dos Cacs, pelos acadêmicos, pelos sindicatos e pelas entidades estudantis.

Por outro lado, no Senado Federal, estão tramitando duas PECs paralelas objetivando a criação do Novo FUNDEB. A primeira delas, a PEC 33/2019<sup>34</sup>, de autoria do Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), visa acrescentar o art. 212-A a Constituição Federal, para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), revogando o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>35</sup>.

Além de objetivar o caráter permanente do FUNDEB, a PEC 33/2019 também confere novas fontes de recursos, aumentando a complementação mínima da União ao fundo, dos atuais 10% para 30% dos aportes feitos por estados e municípios. Por sua vez, a PEC 65/2019<sup>36</sup> de iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP) e do presidente do Senado Davi Alcolumbre (DEM/AP), foi protocolada no Senado Federal, buscando tornar o permanente o FUNDEB.

A respeito da PEC 33/2019, o Senador Jorge Kajuru na justificativa de sua proposta afirma:

---

<sup>34</sup> Para conferir na íntegra o conteúdo da PEC 33/2019, acessar:  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135978>.

<sup>35</sup> O art. 60 da Constituição Federal, no Ato das Disposições Transitórias dispõe: até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

<sup>36</sup> Para conferir na íntegra o conteúdo da PEC 65/2019, acessar:  
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606>.

O Novo Fundeb é vital para o país. Assim, em lugar de inscrever as diretrizes do Novo Fundeb no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserimos a previsão do fundo no próprio corpo da Constituição Federal, revogando assim o art. 60 do ADCT. Trata do Fundo não é tratar de uma disposição transitória, por mais louvável que seja, mas de complementar os princípios luminares do pacto federativo, que pressupõem redistribuição e solidariedade entre os entes, todas as vezes em que isso se fizer necessário, a fim de minorar as desigualdades, o que, no caso da educação, significa propiciar ensino e educação de qualidade para todos (BRASIL, 2019).

As maiores inovações da PEC 33/2019 consistem na complementação da União no valor mínimo de 30% (trinta por cento) do aporte financeiros dos estados e municípios ao fundo. Essa complementação será implementada de forma progressiva até alcançar o valor mínimo sendo, 12% (doze por cento) no primeiro ano, 15% (quinze por cento) no segundo ano e 30% (trinta por cento) no terceiro ano. Além disso, a PEC 33 estabelece como crime de responsabilidade da autoridade competente o não cumprimento desses valores.

Praticamente, no mesmo passo da PEC do Senador Kajuru, a PEC 65/2019 de autoria do Senador Randolfe Rodrigues trata também sobre a criação do Novo Fundeb. Há poucas diferenças entre as duas PECs. As únicas diferenças consistem nos valores da complementação da União e a proporção dos recursos destinadas ao pagamento dos profissionais da educação.

Segundo a PEC 65/2019, a complementação da União será de no mínimo 40% (quarenta por cento) sendo implementado progressivamente até alcançar a proporção estabelecida sendo de 20% (vinte por cento) no primeiro ano, 22% (vinte e dois por cento) no segundo ano, 24% (vinte e quatro por cento) no terceiro ano, 26% (vinte e seis por cento) no quarto ano; 28% (vinte e oito por cento) no quinto ano, 30% (trinta por cento) no sexto ano, 32% (trinta e dois por cento) no sétimo ano, 34% (trinta e quatro por cento) no oitavo ano, 36% (trinta e seis por cento) no nono ano; 38% (trinta e oito por cento) no décimo ano, 40% (quarenta por cento) a partir do décimo primeiro ano.

Além disso, a PEC 65/2019 inova ao proporcionar uma proporção de 75% (setenta e cinco por cento) dos recursos do Fundo ao pagamento dos profissionais da educação básica pública em efetivo exercício.

Ainda há pouca atenção dos parlamentares ao tema do FUNDEB. Fala-se muito atualmente de novo pacto federativo, e o FUNDEB é um grande exemplo de pacto federativo, visto que agrega os três entes (União, Estados e Municípios) num regime de colaboração na garantia da equidade, da qualidade da educação, na redistribuição de recursos a fim de reduzir as históricas desigualdades regionais existentes no Brasil.

O Novo FUNDEB é uma grande oportunidade para que o Governo Bolsonaro possa assumir a dianteira do processo de formação de um novo pacto federativo para o país. Porém, o momento histórico é de uma encruzilhada, com 4 (quatro) obstáculos à constitucionalização do Novo FUNDEB: 1) o congelamento das verbas educacionais por 20 anos (EC n. 95/2016) que instituiu o Novo Regime Fiscal ou Teto dos Gastos Públicos<sup>37</sup>; 2) os cortes de verbas das universidades e institutos federais pelo Governo Bolsonaro; 3) a Reforma da Previdência; 4) fim do FUNDEB em 31 de dezembro de 2020 (art. 48 da Lei 11.494/2007).

Em reunião do “IV Fórum de Governadores”<sup>38</sup> realizada no dia 23 de abril de 2019, em Brasília, o Governador do Maranhão, Flávio Dino, defendeu a tese de que o Novo FUNDEB é vital para o país. Em suas palavras: “Precisamos acelerar o passo. Compactuar com o Governo Federal ainda no primeiro semestre o que teremos, para termos a votação no segundo semestre. Precisamos concretizar o FUNDEB, que é vital para o país”<sup>39</sup>.

Durante o Fórum, a governadora do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra, apresentou aos demais governadores a proposta por um Novo FUNDEB permanente e com mais participação da União no financiamento da educação básica. Esse projeto será levado para a apreciação do Governo Federal.

Deve-se atentar para o fato de que o FUNDEB representou um grande avanço para o sistema educacional brasileiro, por isso, devetornar-se em fundo constitucional e permanente. Só para se ter uma ideia, os recursos abarcados pelo FUNDEB saltaram de R\$ 35,2 bilhões em 2006 (ainda como FUNDEF) para R\$ 136 bilhões em 2018. Já a complementação da União saltou de R\$ 492 milhões, em 2006, para cerca de R\$ 14 bilhões, em 2018 (BRASIL, 2019).

Independentemente de qual das 3 (três) PECs for aprovada (PEC 15/2015; PEC 33/2019; PEC 65/2019), o fato é que indiscutivelmente haverá um incremento muito maior em investimento público na Educação básica brasileira, o que ampliará consideravelmente os valores do FUNDEB, além de uma maior participação da União na composição do Fundo, o que será fundamental para concretizar o princípios da solidariedade federativa e tornar mais equânimes os padrões de qualidade da educação brasileira, contribuindo para a efetivação do Plano Nacional de Educação.

---

<sup>37</sup> Sobre a EC 95/2016 acessar: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>.

<sup>38</sup> Disponível em: <https://www.ma.gov.br/fundeb-e-vital-para-o-pais-defende-flavio-dino-em-forum-de-governadores/>.

<sup>39</sup> Disponível em: <<https://www.ma.gov.br/fundeb-e-vital-para-o-pais-defende-flavio-dino-em-forum-de-governadores/>>.

#### **40 FUNDEB NO ESTADO DO MARANHÃO:** funcionamento, conflitos federativos e o Supremo Tribunal Federal e as Instituições do Sistema de Justiça no aperfeiçoamento da aplicação dos recursos na educação

Conforme vim discorrido no tópico anterior, o FUNDEB constitui-se em um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal.

No âmbito dos Estados, a distribuição dos recursos do FUNDEB se dá de forma automática (sem necessidade de autorização ou convênios para esse fim) e periódica, mediante crédito na conta específica, no Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal de cada governo estadual e municipal, nunca aos estabelecimentos de ensino<sup>40</sup>.

#### **4.1 Distribuição do FUNDEB no Maranhão**

A exemplo dos demais Estados da Federação e do Distrito Federal, o Estado do Maranhão distribui seus recursos de acordo com o número de estudantes que estão matriculados em sua rede de Educação Básica. Essa regra é estabelecida segundo dados do Censo Escolar do ano anterior (por exemplo: os recursos de 2018 basearam-se no número de alunos de 2017). Esse método serve para distribuir melhor os recursos pelo País, já que leva em consideração o tamanho das redes de ensino.

Na soma de estudantes matriculados de cada rede de ensino, cada matrícula conta com peso diferente. Seria inadequado considerar da mesma forma matrículas na pré-escola integral e no Ensino Fundamental II parcial, por exemplo, uma vez que suas exigências de financiamento são muito diferentes. Confira-se na tabela os fatores de ponderação para 2018; quanto mais próximo a 0, menores são os recursos por aluno para a etapa/modalidade:

---

<sup>40</sup> Para uma análise mais detida acerca da distribuição dos recursos do FUNDEB nos Estados, consultar: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g788Lorl0CEJ:www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/fontes\\_e\\_distribuicao.pdf+&cd=19&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g788Lorl0CEJ:www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/6/docs/fontes_e_distribuicao.pdf+&cd=19&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br). Acesso em: 18 jun 2019.

**Quadro 4:** Fatores de ponderação para 2018. Recursos por aluno por etapa e/ou modalidade.

| <b>Nível de ensino</b>                                                                                   | <b>Fator de ponderação</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Creche em tempo integral pública                                                                         | 1,30                       |
| Creche em tempo integral conveniada                                                                      | 1,10                       |
| Pré-escola em tempo integral                                                                             | 1,30                       |
| Creche em tempo parcial pública                                                                          | 1,00                       |
| Creche em tempo parcial conveniada                                                                       | 0,80                       |
| Pré-escola em tempo parcial                                                                              | 1,00                       |
| Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano                                                               | 1,00                       |
| Anos iniciais do Ensino Fundamental no campo                                                             | 1,15                       |
| Anos finais do Ensino Fundamental urbano                                                                 | 1,10                       |
| Anos finais do Ensino Fundamental no campo                                                               | 1,20                       |
| Ensino Fundamental em tempo integral                                                                     | 1,30                       |
| Ensino Médio urbano                                                                                      | 1,25                       |
| Ensino Médio no campo                                                                                    | 1,30                       |
| Ensino Médio em tempo integral                                                                           | 1,30                       |
| Ensino Médio integrado à Educação Profissional                                                           | 1,30                       |
| Educação especial                                                                                        | 1,20                       |
| Educação indígena e quilombola                                                                           | 1,20                       |
| Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo                                                   | 0,80                       |
| Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional de nível médio, com avaliação no processo | 1,20                       |

Fonte: Organização todos pela educação, 2019.

Em 2018, o valor mínimo por aluno no Fundeb, considerando-se o fator de ponderação para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental urbano, foi de R\$ 3.016,67 (era de R\$ 2.875,03 em 2017). Esse foi o valor mínimo distribuído por estudante para os Estados e municípios brasileiros pelo fundo, sendo definido por Portaria Interministerial do Ministério da Educação e do Ministério da Fazenda.

Na hipótese do fundo estadual possuir valor aluno/ano inferior ao mínimo definido para aquele ano, receberá recurso de complementação da União. Desse modo, a União garante que todos os municípios e governos de Estados tenham acesso a um valor por matrícula pelo menos igual ao valor mínimo nacional.

O valor mínimo por aluno do FUNDEB é determinado exclusivamente pelo Governo Federal, através da Portaria que citamos acima. Em teoria, conforme previsto em lei,

esse valor deveria atingir nível suficiente para garantir um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. Na prática, como esse padrão mínimo de qualidade ainda não existe, a forma de determinação do valor mínimo aluno/ano é informal e complexa, não estando publicada oficialmente pelo Governo Federal.

Confirmamos como é determinado esse valor mínimo. O Governo determina, em primeiro lugar, um montante de recursos a ser distribuído por meio da complementação da União ao Fundeb. Para isso, somam-se todos os fundos estaduais e calculam-se 9% desse valor, que é a porcentagem mínima obrigatória para a complementação da União segundo o Art. 60 do ADCT e a Lei nº 11.494/2007.

Com esse valor determinado, o passo seguinte é equalizar os fundos estaduais de baixo para cima, até que se esgotem os recursos de complementação determinados pelo Governo Federal para aquele ano. Dito de outra maneira, o Governo distribui as maiores somas do montante da complementação para os estados que mais precisam.

Primeiro, colocam-se em ordem decrescente os 27 fundos estaduais de acordo com o valor aluno/ano (VAA) peso 1. Segundo, calcula-se a diferença do fundo com menor VAA para o 26º fundo e destina-se, para o fundo com menor VAA, o montante necessário para que o 27º fundo alcance o VAA do 26º fundo. Na sequência, aplica-se aos 27º e 26º Fundos o montante necessário para igualar seus VAAs ao do 25º Fundo. Seguindo, aplica-se aos 27º, 26º e 25º Fundos o montante necessário para igualar seus VAAs ao do 24º Fundo. Esse movimento de equalização segue até que se esgote o montante disponível para complementação da União; o VAA resultante dessa redistribuição após esgotar a complementação é considerado o valor mínimo aluno/ano do FUNDEB<sup>41</sup>.

Segundo a Organização Todos Pela Educação (2019), no ano de 2018, nove Estados brasileiros receberam ao longo do ano a ajuda da União para equalização do valor aluno/ano: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí.

#### **4.2 Plano Estadual de Educação:** a Lei n. 10.099/2014

Em 11 de Junho de 2014, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Maranhão a Lei nº 10.099/2014, aprovando o Plano Estadual de Educação (PEE) para o período de 2014-2024, paralelamente ao Plano Nacional de Educação (PNE) instituído pela Lei nº 13.005/2014.

---

<sup>41</sup> Para uma análise aprofundada acerca da temática, consultar:  
<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-e-e-como-funciona-o-fundeb>.

Dessa forma, seguindo diretriz nacional, o Plano Estadual da Educação maranhense veio dar cumprimento ao disposto no Art. 214<sup>42</sup> da Constituição Federal que se refere às metas e estratégias para assegurar o direito à Educação em todas as esferas federativas. A fim de compreender o funcionamento do Plano de Educação no âmbito estadual maranhense, faz-se necessário analisar, em um primeiro momento, o plano norteador: o Plano Nacional de Educação.

#### 4.2.1 O Plano Nacional da Educação: uma diretriz para o Plano Estadual de Educação no âmbito do Maranhão

No plano federal, ampliando o rol exemplificativo da Constituição, o referido Programa Nacional da Educação disciplina em seu art. 2º as suas diretrizes: I) erradicação do analfabetismo (art. 214, I, CF/88); II) universalização do atendimento escolar (art. 214, II, CF/88); III) superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação.

Tem-se ainda como diretrizes: IV) melhoria da qualidade da educação (art. 214, III, CF/88); V) formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade (art. 214, IV, CF/88); VI) promoção do princípio da gestão democrática da Educação pública; VII) promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país (art. 214, V, CF/88); VIII) estabelecimento de meta de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade (art. 214, VI, CF/88); IX) valorização dos profissionais da Educação; X) promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

A execução do PNE e o cumprimento das suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizadas pelas seguintes instâncias: 1) Ministério da Educação – MEC; 2) Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; 3) Conselho Nacional de Educação – CNE; 4) Fórum Nacional de Educação. (BRASIL, 2014)

---

<sup>42</sup> O artigo 214 dispõe que: a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL, Constituição, 1988).

Além das competências de execução, cumprimento de metas, monitoramento e avaliações, compete às instâncias referidas as seguintes tarefas estabelecidas no §1º do art. 5º da Lei 13.005/2014: “I) divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet; II) analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; III) analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação” (BRASIL, 2014).

A lei define que a cada 2 anos o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE.

O último levantamento (2018) feito pelo INEP vem explicitado no “Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE”<sup>43</sup>. A meta que interessa a ser analisada no presente estudo sobre o financiamento da educação básica pública no Brasil é a **Meta 20** do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que assim dispõe: “**Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB no 5º ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio**” (BRASIL, 2014).

Dessa forma, a Meta 20 do PNE trata da ampliação do investimento público em educação pública, que deverá atingir o patamar mínimo de 7% do PIB até 2019, e evoluir a 10% do PIB ao final da vigência do Plano em 2024.

O INEP define gasto público em Educação pública em proporção ao PIB como as “despesas pagas e restos a pagar pagos do Governo Federal, dos governos estaduais e do Distrito Federal e dos governos municipais durante o respectivo exercício na realização de atividades educacionais em instituições públicas de ensino e pesquisa educacional em proporção ao PIB” (BRASIL, 2018).

Enfim, despesa em educação pública são todos gastos necessários para cumprir o dever do Estado em fornecer educação (e de qualidade!), conforme as diretrizes estabelecidas no Art. 208 da Constituição Federal: “A educação é dever do Estado” (BRASIL, Constituição, 1988). Assim como os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, definidos no Art. 212 da CF/88: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nunca menos de vinte e cinco por cento, da receita resultante

<sup>43</sup> Andamento das Metas do PNE disponível no endereço eletrônico do INEP:

de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, Constituição, 1988).

Além das disposições constitucionais, a Lei n. 13.005/2014, em seu §4º do Art. 5º abrange também os gastos regulamentados pelo Art. 60 do ADCT relativos ao FUNDEB.

A Tabela 11 expressa os gastos educacionais por nível de ensino em 2015:

**Tabela 11:** Despesa pública em educação pública por etapa de ensino – União, Estado, DF e Municípios no ano de 2015.

| <i>ETAPA DE ENSINO</i> | <i>GASTOS PÚBLICOS (R\$)</i> | <i>PARTICIPAÇÃO (%)</i> |
|------------------------|------------------------------|-------------------------|
| Educação infantil      | 35.299.755.541,77            | 12,5                    |
| Ensino fundamental     | 137.500.294.570,97           | 48,9                    |
| Ensino Médio           | 38.903.277.459,38            | 13,8                    |
| Educação profissional  | 13.871.117.782,48            | 4,9                     |
| Ensino superior        | 55.715.634.032,99            | 19,9                    |
| <b>TOTAL</b>           | <b>281.290.079.387,58</b>    | <b>100</b>              |

Fonte: (INEP, 2018)

Como se percebe, a partir da leitura da tabela acima, no ano de 2015, o gasto público em ensino fundamental abrangeu quase a metade de todas as despesas públicas educacionais. Por sua vez, ainda há uma baixa aplicação financeira na educação profissional que é aquela que realmente capacita a pessoa ao mercado de trabalho com o retorno financeiro a curto prazo.

A seguir, as conclusões feita pelo estudo do INEP, quanto ao cumprimento da Meta 20 do PNE no ano de 2015, logo no primeiro ano de vigência do Plano:

**Tabela 12:** Conclusões do INEP para o 1º ano de vigência do PNE (2014-2024)

|    |                                                                                                                                                                                                                                    |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. | Gastos públicos em Educação pública alcançou 5% do PIB.                                                                                                                                                                            |
| 2. | No ano de 2015, a União foi responsável por 28,6% das despesas educacionais no Brasil; os Estados e o DF, por 31,7%; e os municípios, 37,2% dos gastos públicos em Educação.                                                       |
| 3. | O total de gastos públicos em educação, em 2015, foi de R\$ 329.719.037.301,01: 91,4% dos recursos foram repassados para instituições públicas (R\$ 301.312.926.330,50) e 8,6% para instituições privadas (R\$ 28.406.110.970,51). |
| 4. | A despesa com pessoal e encargos sociais foi que envolveu o maior volume de recursos em 2015 (69,7%).                                                                                                                              |

Fonte: Elaborado pelo autor com base em INEP (2018, p. 340)

Durante a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi analisado o cumprimento das Metas no ano de 2019. Como o presente estudo trata tão somente do financiamento, o que interessa é a Meta 20. Verificou-se através deste estudo que a Meta 20 venceu o prazo e não foi cumprida (7% do PIB).

O estudo averiguou que “para 2019, o PNE previa uma destinação de 7% do PIB para a educação, o que não foi feito, já que os gastos estão em torno de 5%.” (BRASIL, 2019).

O cumprimento da Meta 20 do PNE (2014-2014) tornou-se mais distante depois da promulgação da EC 95/2016 que instituiu o Novo Regime Fiscal, vulgarmente conhecida como “Teto dos Gastos”.

A Emenda Constitucional n. 95/2016 alterou o Art. 106 do ADCT congelando os gastos públicos em saúde e educação, por exemplo. Tendo em vista os muitos retrocessos e atrasos no cumprimento das metas do PNE, o novo FUNDEB, torna-se a única saída possível para que o país possa alcançar os objetivos traçados pela lei educacional. Sobre o Novo FUNDEB, o último tópico entrará em detalhes sobre a sua tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

#### 4.2.2 O Plano Estadual de Educação

Feita as considerações sobre o PNE em âmbito nacional, e seguindo os parâmetros nacionais, o Plano Estadual de Educação (PEE/MA) é composto por um conjunto de 22 metas e 315 estratégias, cujo objetivo é assegurar as condições mínimas para o progresso da educação pública básica maranhense.

Com o objetivo de divulgar para a sociedade maranhense os mais recentes indicadores educacionais no estado, a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) publicou o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Estadual de Educação.

Como uma análise meticulosa de todas as 22 metas e respectivas estratégias extrapolaria em muito o foco do presente trabalho (que diz respeito à efetividade do financiamento do FUNDEB à educação básica pública maranhense), o presente tópico da pesquisa se atrelará somente à **Meta 22**, que se relaciona com o FUNDEB e o financiamento.

A Meta 22 estipula que: **“O Estado e os Municípios deverão garantir investimentos de no mínimo 40% de suas receitas para melhoria do sistema educacional”** (MARANHÃO, 2014).

Segundo dados do Relatório (p. 102), entre 2015 e 2017, foi investido o equivalente a R\$ 1,2 bilhão de reais em reformas, construção e adequação de escolas, núcleos e universidades públicas com foco na reestruturação da rede escolar e oferta de condições favoráveis para o aprendizado dos estudantes do ensino fundamental, médio e superior.

A seguinte tabela faz o levantamento dos gastos na expansão da rede física escolar no estado entre os anos 2015 e 2017:

**Tabela 13:** Recursos aplicados em construção, reformas e ampliação da rede física escolar entre os anos 2015 e 2017.

| AÇÃO                                                                                  | INVESTIMENTO (R\$) |
|---------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| Construção de escolas, ampliação e reformas na rede física escolar da educação básica | 870.000.000,00     |
| Construção dos Núcleos de Educação Integral                                           | 46.000.000,00      |
| Construção dos Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMAs)       | 250.100.000,00     |

Fonte: Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PEE (2017, p. 102)

O crescimento dos investimentos em Educação no Maranhão foi de 16,1% em 2015, 16,7 % em 2016 e 16,5% em 2017. Foram contemplados os investimentos em Institutos de Educação do Maranhão e dos Centros de Ensino em Tempo Integral.

Além dos investimentos em estrutura física, foram intentadas várias ações no sentido da democratização da alfabetização, a formação continuada dos profissionais da educação e melhoria das condições de ensino-aprendizagem, conforme a seguinte tabela:

**Tabela 14:** Áreas de investimentos dos recursos públicos em educação na Rede Pública Estadual de Educação Básica entre os anos 2015 e 2017

| <b>AÇÃO</b>                                                                                         | <b>INVESTIMENTOS (R\$)</b>                               | <b>IMPACTOS</b>                                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Democratizar a alfabetização no Ensino Fundamental para Jovens, Adultos e Idosos.                   | 11.629.920,43                                            | Redução superior a 50% do índice de analfabetismo.                                                                      |
| Fortalecer a Educação no Ensino Médio por meio do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar. | 29.737.453,49                                            | Redução da evasão escolar dos estudantes residentes na zona rural.                                                      |
| Fortalecer a Educação no Ensino Médio por meio da Alimentação Escolar.                              | 80.589.913,81 (FNDE)<br>20.841.203,97 (Tesouro estadual) | Garantia da permanência dos estudantes nas escolas assistidas pelo Programa de Alimentação Escolar.                     |
| Fortalecer a Educação por meio da aquisição de ônibus escolares rurais.                             | 5.301.562,50 (FNDE)<br>2.925.000,00 (Tesouro estadual)   | Deslocamento com segurança dos estudantes da zona rural às escolas.                                                     |
| Ampliar o atendimento à Educação de qualidade com a entrega de uniformes escolares                  | 5.698.886,06                                             | Entrega de 720.466 uniformes a estudantes da rede estadual.                                                             |
| Fortalecer a Educação por meio de processos avaliativos de aprendizagem (Simulados ENEM).           | 1.248.000,00                                             | Elevação do índice de proficiência de 0,25 comparado ao último apurado em 2015 pelo IDEB.                               |
| Formação Continuada dos Professores do Ensino Médio.                                                | 3.583.281,17                                             | Ampliação do conhecimento e aprimoramento das capacidades técnicas dos docentes.                                        |
| Ampliação e modernização da rede física de ensino.                                                  | 56.898.379,87                                            | Entrega de 56 escolas reformadas e 143 cujos prédios passaram por recuperação predial, beneficiando 111.840 estudantes. |
| Construção dos Núcleos de Educação Integral.                                                        | 9.049.148,57                                             | Cumprimentos das Metas do PNE que é de 30% dos estudantes matriculados em escolas de tempo integral.                    |

Fonte: Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PEE (2017, p. 104-105)

Apesar das dificuldades financeiras por que o Estado do Maranhão atravessa, muito em consequência da crise econômica brasileira, o que reduziu o valor dos repasses realizados pela União aos Estados e municípios, o Maranhão no último quadriênio (2015-2018) na gestão 1º gestão do Governador Flávio Dino, vem realizando esforços no sentido de realizar alcançar o cumprimento das metas para Educação estipulados pelo Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Estadual de Educação (PEE).

As ações no campo educacional privilegiaram a formação e melhoria das condições salariais dos profissionais da educação, a ampliação e modernização da rede física da rede estadual, a democratização e universalização do ensino no sentido de ofertar uma educação de qualidade para os jovens, adultos e até idosos maranhenses.

#### 4.2.3 IDEB-Maranhão: Pacto Estadual pela Aprendizagem do Programa Escola Digna 2.0

Conforme o que foi discorrido no tópico genérico sobre o IDEB em âmbito nacional, passam-se a analisar de forma mais detalhada os dados específicos à Educação básica pública dos municípios maranhenses através do estudo dos valores do IDEB (ensino fundamental) junto aos indicadores de aprendizado e fluxos de aprovação aferidos pela Prova Brasil em 2017.

Segundo a Plataforma QEd<sup>44</sup>, o município maranhense com melhor IDEB foi o de Lagoa do Mato com índice de 6,1 com 6,19 de aprendizado e 0,99 de fluxo de aprovação de seus estudantes, atingindo a meta estipulada que era de 4. Por outro lado, o de pior desempenho foi o município de Arame com índice de 3,6 com 4,27 de aprendizado e 0,85 de fluxo de aprovação, não atingindo a meta de 4,2 para o município.

Por sua vez, o município de São Luís ocupou uma posição intermediária com IDEB de 4,7, com índice de aprendizado em 5,16 e fluxo de aprovação de 0,90. A capital São Luís não atingiu a meta para o ano de 2017 estipulada no valor de 5,4 de IDEB.

Através de uma síntese de resultados o relatório<sup>45</sup> avaliou que, no Maranhão, 84% dos alunos concluem os anos iniciais do Ensino Fundamental até os 12 anos de idade. Tal fato quer dizer que há um bom índice de conclusão entre os alunos maranhenses do período compreendido como ensino primário (1 a 4ª ano). No entanto, há ainda um atraso de conclusão em pelo menos 1 ano de idade para o término desse período, mas que de certo

<sup>44</sup> Para consultar os valores do IDEB referente a cada município maranhense consultar:  
<<https://www.qedu.org.br/estado/110-maranhao/ideb/ideb-por-municipios>>.

<sup>45</sup> Olhar gráfico da página 14 em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/ideb-2017-o-que-podemos-aprender-mesmo-quase-sem-novidades>.

modo é justificável pelo muitas das vezes o início um pouco atrasado dessas crianças na idade escolar e também pelas greves dos profissionais em educação, além da falta de infra-estrutura adequada, que no Maranhão apresentava resultados assustadores.

Segundo o Censo Escolar de 2016 do INEP<sup>46</sup>, no Estado do Maranhão, 28,9% das escolas não têm infraestrutura básica<sup>47</sup>, abaixo da média brasileira, que é de 14,3%. No entanto, cabe fazer-se a ressalva de que o atual Governo do Maranhão vem realizando esforços no sentido de melhorar em infraestrutura das escolas públicas maranhenses, como ressaltado em recente entrevista dada pelo Secretário de Estado da Educação, Felipe Camarão, ao Jornal Pequeno (CAMARÃO, 2019).

Na entrevista o Secretário ressaltou que uma das prioridades da gestão do Governador Flávio Dino consiste no “foco na melhoria da qualidade da educação e do crescimento dos indicadores educacionais, para isso estão sendo feitos investimentos em infraestrutura com a reforma e construção de escolas, na formação dos profissionais em educação, além da implantação das escolas em tempo integral” (CAMARÃO, 2019).

Como resultado das Políticas públicas, o Estado do Maranhão conseguiu imprimir certo avanço nos índices em educação, em especial com um maior IDEB (Ensino Médio) já conquistado pelo Maranhão com a nota de 3,5 em 2017, representando um crescimento de 21,4% nos primeiros quatro anos de gestão Dino no Maranhão (2015-2018).

Sobre a condução das Políticas Públicas educacionais tomadas pelo Maranhão no contexto federativo, o Secretário Felipe Camarão afirmou que “o Pacto Maranhense pela Aprendizagem é uma ação estratégica do Programa Escola Digna 2019 ou Escola Digna 2.0, que veio para reforçar o regime de colaboração com o municípios maranhenses, focado na melhoria dos indicadores educacionais do Estado” (CAMARÃO, 2019).

O “Pacto Maranhense pela Aprendizagem” lançado pelo Governo do Estado em 2019, através do Decreto Estadual n. 34.649/2019, consiste em um “conjunto de metas e ações no sentido de intensificar o regime de colaboração entre o estado do Maranhão e os seus municípios, focados na educação infantil e no ensino fundamental, que no Sistema Educacional Brasileiro é de responsabilidade municipal”<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Fonte: CensoEscolar/Inep/2016.

<sup>47</sup> Considera-se infraestrutura básica: energia elétrica, esgoto, água filtrada e banheiro dentro do prédio.

<sup>48</sup> Informação coleta junto ao site do Governo do Estado, encontrado em:

<<http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/educacao/governador-flavio-dino-lanca-pacto-estadual-para-melhorar-educacao-nas-redes-municipais>>.

Segundo o Governador Flávio Dino, “o Pacto tem uma dimensão política, mas sobretudo uma dimensão muito prática que é o estado mais próximo dos municípios com apoio técnico e financeiro para que juntos a gente melhore a educação do Maranhão”<sup>49</sup>.

O objetivo de curto prazo do Pacto Estadual pela Educação é a melhoria dos IDEB-Ensino Fundamental, que precisa acompanhar a evolução do índice do ensino médio. Já o objetivo de longo alcance é o enfrentamento de mazelas históricas, como o analfabetismo e a evasão escolar.

De acordo com o art. 2º do Decreto n. 34.649/2019<sup>50</sup> são objetivos do Pacto: 1) garantir que todos os estudantes do território maranhense sejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, na idade certa; 2) reduzir a distorção idade-série na Educação Básica; 3) elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos profissionais da educação.

Segundo o referido decreto, o Pacto abrangerá as seguintes áreas estratégicas: infraestrutura escolar, gestão, avaliação educacional, planejamento, suprimentos, além do apoio aos projetos federais.

Por fim, o decreto deu amplos poderes ao Secretário de Estado da Educação a firmar parcerias com as prefeituras, instituições de ensino superior, instituições públicas e privadas e com as organizações da sociedade civil, bem como a estabelecer normas e procedimentos complementares com vistas ao integral cumprimento do Decreto.

Quanto às despesas de execução, tais recursos virão de dotações orçamentárias estaduais, do Tesouro Estadual, do FUNDEB e de emendas parlamentares e parcerias com a iniciativa privada.

#### **4.3 Controle Social do FUNDEB-MA**

A lei estadual n. 8.606, aprovada no dia 10 de maio de 2007, dispôs em seu texto sobre a criação do Conselho de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização do FUNDEB específico para o Estado do Maranhão.

A finalidade institucional de tal instância estadual de controle sobre os recursos repassados pelo governo federal ao Estado do Maranhão vem destacada no art. 2º da referida

<sup>49</sup> Informação coleta junto ao site do Governo do Estado, encontrado em: <<http://www.ma.gov.br/agenciadenoticias/educacao/governador-flavio-dino-lanca-pacto-estadual-para-melhorar-educacao-nas-redes-municipais>>.

<sup>50</sup> Inteiro teor do decreto encontra-se disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=373687>>.

lei: “Ao Conselho compete promover o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB” (MARANHÃO, 2007).

Como já considerado, a lei estadual n. 8.606/2007 estabeleceu ao Conselho Estadual do FUNDEB uma tríplice função de controle dos recursos financeiros: 1) distribuição; 2) transferência; 3) aplicação.

Em sua atuação institucional, o Conselho Estadual do FUNDEB/MA “atuará com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo Estadual, sendo renovado periodicamente ao final de cada mandato de seus membros” (Art. 4º, caput, Lei Estadual n. 8.606/2007). Por sua vez, o mandato de conselheiro será de: “no máximo 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução por igual período” (Art. 24, § 11, Lei 11.494/2007).

É bom se esclarecer que, embora o Conselho Estadual do FUNDEB/MA tenha autonomia institucional, ele não contará com estrutura administrativa própria, incumbindo à Secretaria da Educação garantir o prédio, a infraestrutura e as condições materiais adequadas à execução plena de suas competências legais.

O art. 3º (alterado pela lei estadual n. 9.812/2013) estabelece a composição do Conselho Estadual do FUNDEB, representado a partir da seguinte tabela:

**Tabela 15:** Composição do Controle Estadual do FUNDEB/MA

| <b>Quantidade</b> | <b>Representante</b>                                                       |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| <b>2</b>          | Poder Executivo Estadual                                                   |
| <b>1</b>          | Poder Executivo Estadual – órgão responsável pela educação                 |
| <b>2</b>          | Poder Executivo Municipais                                                 |
| <b>1</b>          | Conselho Estadual de Educação                                              |
| <b>1</b>          | Seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME |
| <b>1</b>          | Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE    |
| <b>2</b>          | Pais de alunos da educação básica pública                                  |
| <b>1</b>          | Estudantes da educação básica pública                                      |
| <b>1</b>          | Estudantes indicados pela Entidade Estadual de Estudantes Secundaristas    |

Elaborado pelo autor com base em: (MARANHÃO, 2013).

A Lei Estadual n. 8.6006/2007, que estatuiu o Conselho Estadual de Controle e Acompanhamento do FUNDEB no Estado do Maranhão, seguiu plenamente os parâmetros traçados pela Lei do FUNDEB, a lei federal n. 11.494/2007, que em seu artigo 24, II, estabelece que os “Conselhos em âmbito estadual deverão ser compostos de no mínimo 12 conselheiros” (BRASIL, 2007).

A Lei não definiu um quórum fechado para a composição de tais conselhos estaduais, cabendo ao Estado-membro da federação fazer as devidas complementações para adequar à sua realidade e ao seu peculiar interesse. O que a lei estabeleceu foi tão somente um padrão mínimo de adequação, que no caso em tela, constitui-se do valor numérico de 12 representantes.

Com o objetivo de garantir uma maior autonomia operacional e evitar a influência do Estado, algumas pessoas estão impedidas de compor o Conselho Estadual do FUNDEB/MA. A lei estadual em seu parágrafo primeiro também estabelece uma série de impedimentos para a integração de membros ao referido Conselho:

- I – cônjuge e parente consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do Governador, do Vice-Governador ou dos Secretários estaduais;
- II – tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do FUNDEB, bem como cônjuges, parente consanguíneos ou afins, até terceiro grau, desses profissionais;
- III – estudantes que não sejam emancipados;
- IV – pais de alunos que exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito do Estado, ou que prestem serviços terceirizados, no âmbito do Poder Executivo Estadual (MARANHÃO, 2007).

Sobre a atuação dos conselheiros a lei ordinária estadual n. 8.606/2007 em seu art. 4, §1º apenas reproduziu o mesmo texto do art. 24, §8º da Lei do Fundeb (lei federal n. 11.494/2007), ao afirmar que “a função de conselheiro não será remunerada, mas considerada atividade de relevante interesse social” (MARANHÃO, 2007).

Por fim, cabe ressaltar que a competência dos conselheiros se refere apenas ao acompanhamento da administração dos recursos do Fundo, sendo-lhes vedada a administração e gestão dos valores financeiros. Tal encargo compete tão-somente ao Poder Executivo Estadual na figura do Governador e do Secretário da Educação.

#### **4.4 Repasse do FUNDEB-MA no período de 2015-2018**

Em pesquisa realizada no sítio eletrônico oficial da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão (SEDUC-MA) fez-se o levantamento dos dados dos demonstrativos do

repassa financeiro do FUNDEB ao Estado do Maranhão durante os anos de 2015 a 2018 - primeiro mandato do governador Flávio Dino (ver Anexos 2 a 5).

A pesquisa estatística levou em consideração em seus números apenas os valores repassados de fonte do FUNDEB (objeto da pesquisa) não levando em consideração outras fontes de custeio, como o Fundo Estadual de Educação (FEE).

No quesito receita, far-se-á menção apenas aos dados relativos aos valores oriundos da complementação da União, já que os recursos oriundos dos demais componentes da cesta-FUNDEB estão descritos nos anexos 2, 3, 4 e 5.

Conforme demonstrado no Anexo 2, em abril/2015, o Estado do Maranhão recebeu vultosa soma de recursos federais oriundos da complementação da União no montante de R\$ 171.525.356,53 (cento e setenta e um milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, trezentos e cinquenta e seis reais e cinquenta e três centavos). Esse valor foi suficiente para cumprir com toda a despesa com a folha de pessoal dos profissionais em educação do mês de abril/2015 referente a R\$ 106.865.938,84 (cento e seis milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, novecentos e trinta e oito reais e oitenta e quatro centavos).

Por outro lado, no mês seguinte (maio/2015), a União não repassou nenhum centavo sequer ao Estado do Maranhão a título de complementação ao FUNDEB. Fato esse que se repetiu nos meses de julho/2015 e setembro/2015. Em suma: toda a receita auferida pelo Estado do Maranhão, a título de complementação da União durante o ano de 2015, atingiu o valor de R\$ 663.515.321,99 (seiscentos e sessenta e três milhões, quinhentos e quinze mil, trezentos e vinte e um reais e noventa e nove centavos).

Já no ano de 2016, a União repassou ao Maranhão valores financeiros em todos os meses totalizando a soma de R\$ 681.622.647,93 (seiscentos e oitenta e um milhões, seiscentos e vinte e dois mil, seiscentos e quarenta e sete reais e noventa e três centavos). Como se vê, a complementação da União no exercício de 2016 foi superior ao de 2015.

Em 2017, o Maranhão passou 3 meses sem receber a complementação da União (janeiro, julho e novembro), mas que foi compensado com a grandiosa quantia federal repassada ao Estado no mês de fevereiro/2017 correspondente a R\$ 179.326.834,18 (cento e setenta e nove milhões, trezentos e vinte e seis mil, oitocentos e trinta e quatro reais e dezoito centavos). Esse valor astronômico foi quase que suficiente para cumprir com a folha salarial dos meses de janeiro e fevereiro do respectivo ano de 2017. Assim, durante o ano, a União complementou o FUNDEB em R\$ 636.159.915,65 (seiscentos e trinta e seis milhões, cento e cinquenta e nove mil, novecentos e quinze reais e sessenta e cinco centavos), valor inferior a 2015 e 2016.

E, finalmente, em 2018, apenas em janeiro e abril a União não realizou o repasse a título de complementação, totalizando 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) a título de complementação.

Portanto, nos quatro primeiros anos da gestão do Governador do Maranhão Flávio Dino (2015-2018), o Estado recebeu da União a título de complementação o montante de R\$ 2.628.449.717,85 (dois bilhões, seiscentos e vinte e oito milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, setecentos e dezessete reais e oitenta e cinco centavos).

Tendo-se em vista a importância da complementação da União para o FUNDEB/MA, o total das receitas federais, durante o quadriênio (2015-2018), daria para cobrir com quase toda a despesa com o pessoal da educação do estado nos anos de 2015 e 2016 que foi de 2.884.804.201,45 (dois bilhões, oitocentos e oitenta e quatro milhões, oitocentos e quatro mil, duzentos e um reais e quarenta e cinco centavos).

Esse cenário irá melhorar a partir de janeiro de 2021, com a entrada em vigor do Novo FUNDEB, que, levando-se em conta as PEC's em trâmite na Câmara dos Deputados e Senado Federal, ampliará essa participação da União ao FUNDEB em até 40% do total da participação conjunta dos Estados e Municípios na composição do FUNDEB. Isso irá beneficiar muito o Estado do Maranhão, em que, como foi demonstrado acima, depende inteiramente dos repasses federais para arcar com a despesa com gastos de pessoal da Educação e também na manutenção e desenvolvimento do ensino público no Estado, com gastos em criação e reformas de unidades escolares, transporte de alunos, aquisição de material escolar, vestimentas etc.

Cabe salientar que a discussão sobre o Novo FUNDEB será retomada no último tópico em que serão analisadas as PECs que tratam sobre o tema, bem como serão feitas algumas críticas sobre o modelo proposto, tudo dentro do contexto federativo-cooperativo implantado pela Constituição brasileira de 1988.

#### **4.5 O FUNDEB/MA na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

A presente seção analisa, em um primeiro momento, a Jurisprudência do STF em matéria educacional, mais especificamente no tocante ao financiamento pelo FUNDEB, considerando-se o caráter das decisões da Suprema Corte brasileira na resolução dos conflitos federativos. Em um segundo momento, contextualizará tal conflito federativo, assim como as decisões do STF no âmbito do Estado do Maranhão no que se refere ao FUNDEB. Em ambas

as fases, busca-se promover uma abordagem crítica sobre as técnicas e ponderações utilizadas pelo STF na tomada de suas decisões.

#### 4.5.1 Supremo Tribunal Federal e a implementação do direito à educação: noções introdutórias

Para início de discussão, faz-se oportuno referir o que dispõe o texto constitucional de 1988 sobre a competência do Supremo Tribunal Federal quanto aos conflitos federativos, *in verbis*:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:  
I – processar e julgar, originariamente:  
[...]  
f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta (BRASIL, 1988).

É a própria Constituição de 1988 que, ao elencar a vasta gama de competências do Supremo Tribunal Federal, evidenciou seu caráter dúplice: instância ordinária e Tribunal Constitucional.

As várias competências elencadas nos incisos do artigo 102 elencam as competências ordinárias do STF, enquanto a sua competência como Tribunal Constitucional (guardião da Constituição) está descrita no caput do artigo 102.

Essa competência do STF como Tribunal Constitucional é um reflexo do Constitucionalismo contemporâneo, visto que “sem a autoridade da corte constitucional e sem o reconhecimento de que esse órgão é legítimo para arbitrar conflitos nenhuma federação subsiste” (RAMOS, 2012, p. 26).

Por questão de lógica, a referida competência de Tribunal Constitucional acaba refletindo-se também em sua competência ordinária de litígios, que é exatamente o que expõe a alínea *f*, a qual destaca a importância do STF como instância julgadora dos conflitos entre os entes federativos, conforme jurisprudência da decisão na ACO 1.048/RS, relator Ministro Celso de Mello:

E M E N T A: CADIN/SIAFI - INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR EFEITO DE DIVERGÊNCIAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO MJ Nº 019/2000 - CONSEQÜENTE IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, EM VIRTUDE DE ALEGADO DESCUMPRIMENTO DAS RESPECTIVAS OBRIGAÇÕES, DE LIMITAÇÕES

DE ORDEM JURÍDICA - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO REQUISITO LEGITIMADOR DA INCLUSÃO, NO CADIN/SIAFI, DE QUALQUER ENTE ESTATAL - LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL - O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO - POSSIBILIDADE DE CONFLITO FEDERATIVO - PRETENSÃO CAUTELAR FUNDADA NAS ALEGAÇÕES DE TRANSGRESSÃO À GARANTIA DO "DUE PROCESS OF LAW" E DE DESRESPEITO AO POSTULADO DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA - DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. - A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, "f"), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação (STF – ACO 1.048-RS – Relator Min. Celso de Mello –Dje-134/31.10.2007).

Importa ressaltar que só haverá um conflito federativo, apto a ensejar uma ação no Supremo Tribunal Federal, quando a questão envolver (União, Distrito Federal ou Estados), não abarcando o Município, conforme o AgRg ACO 1.364-SE STF, relator Ministro Celso de Mello:

EMENTA: AÇÃO PROMOVIDA PELA EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA (INFRAERO) CONTRA MUNICÍPIO – AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO – FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – EXEGESE DO ART. 102, I, “f”, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – REGRA CONSTITUCIONAL DE DIREITO ESTRITO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - O Supremo Tribunal Federal, em face da regra de direito estrito consubstanciada no art. 102, I, da Constituição da República, não dispõe, por ausência de previsão normativa, de competência para processar e julgar, em sede originária, causas instauradas entre Municípios, de um lado, e a União, autarquias federais e/ou empresas públicas federais, de outro. Em tal hipótese, a competência para apreciar esse litígio pertence à Justiça Federal de primeira instância (STF – AgRg ACO 1.364-SE – Relator Min. Celso de Mello –Dje-145/6.08.2010).

Considerando-se tal perspectiva, o Supremo, por ordem da Constituição, tem o dever de ser o árbitro dos conflitos federativos que porventura surgirem no contexto da Federação, zelando a Corte Suprema pela conservação do pacto federativo e do equilíbrio entre os entes que compõem a Federação brasileira. Assim, somente nas hipóteses de verdadeiros conflitos federativos que vierem a comprometer a estabilidade do vínculo

federativo, é que a competência originária do STF (art. 102, I, f) será acionada conforme o entendimento no seguinte julgado:

E M E N T A: AÇÃO PROMOVIDA POR SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA, CONTROLADA PELO DISTRITO FEDERAL, CONTRA ESTADO-MEMBRO DA FEDERAÇÃO - AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO - FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - EXEGESE DO ART. 102, I, "F", DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SUA CONDIÇÃO INSTITUCIONAL DE TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO. - O art. 102, I, "f", da Constituição confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo-lhe, nessa condição de órgão de cúpula do Poder Judiciário, competência para dirimir as controvérsias que irrompam no seio do Estado Federal, opondo as unidades federadas umas às outras, e de que resultem litígios cuja potencialidade ofensiva revele-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes. - O Supremo Tribunal Federal não dispõe de competência originária para processar e julgar causas instauradas, contra Estado-membro, por iniciativa de sociedade de economia mista cujo acionista controlador seja o Distrito Federal, pois, em tal hipótese, revela-se inaplicável a norma inscrita no art. 102, I, "f", da Constituição, eis que ausente qualquer situação capaz de introduzir instabilidade no equilíbrio federativo ou de ocasionar ruptura da necessária harmonia entre as entidades integrantes do Estado Federal (STF – ACO 597 AgR/SC – Relator Min. Celso de Mello –DJ 10.08.2006).

No que tange aos conflitos federativos, o STF se manifestou no sentido da interpretação da Constituição (Art. 102, I, f), afirmando ser indispensável que, além de haver uma causa envolvendo a União e o Estado, essa demanda tenha densidade suficiente para abalar o pacto federativo, resultando em ofensa às regras do sistema federativo. Logo, a questão debatida na causa deverá ser dotada de uma potencialidade de “conflito federativo”, conforme a Reclamação 12.957/AM do dia 26 de agosto de 2014, de relatoria do Ministro Dias Toffoli.

Na Rcl 12.957/AM se discute a preservação do encontro das águas dos Rios Negro e Solimões, em razão da existência de conflitos de interesses entre a União e o Estado do Amazonas. No presente julgado, o Relator, Ministro Dias Toffoli, esclareceu a diferença entre “conflito entre entes federados” e “conflitos federativos” (p. 14-15):

No tocante à competência inscrita no art. 102, I, f, da CF/88, esta Suprema Corte tem-se manifestado no sentido de que, ainda que reconhecido conflito entre entes da federação, tal conflito deve, para provocar o deslocamento da competência da ação para o STF, ter densidade suficiente para abalar o pacto federativo. Sobre a diferença entre conflito entre entes federados e conflito federativo apto a instaurar a competência originária do STF. Enquanto no primeiro observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Há, portanto, distinção de magnitude nas hipóteses aventadas, sendo que o legislador constituinte restringiu a atuação da Corte à última delas, nos moldes fixados no Texto Magno(STF – Rcl 12.957/AM – Relator Min. Dias Toffoli –Dje-216/03.11.2014).

Portanto, a jurisdição originária da Corte fica afastada sempre que houver o Município como integrante de um polo da ação, assim como naqueles litígios que envolvam os entes expressamente arrolados na Constituição (União, Estados e Distrito Federal), não possuírem o potencial de causar instabilidade no equilíbrio federativo ou de ruptura federativa.

O Supremo Tribunal Federal, como órgão de cúpula do Poder Judiciário desempenha o papel de “Tribunal da Federação”, sendo que o constituinte originário estabeleceu a sua competência jurisdicional originária apenas nas situações de conflitos federativos que envolvam risco ao modelo de equilíbrio do sistema federal brasileiro.

Torna-se fundamental que tal órgão máximo do Poder judiciário brasileiro não esteja dominado por opiniões políticas e ativismo judicial, além de concepções centralistas e particularistas. Visto que o Estado Federal pressupõe uma constituição rígida, o papel do STF, além de guardião da Constituição, de fazer vigorar a cláusula da supremacia nacional da Constituição sem, no entanto, sacrificar a autonomia dos estados.

Nesse sentido, observa Schwartz (1984), tomando como exemplo a Suprema Corte Americana, que a fronteira entre os Poderes nacionais e estaduais devia ser traçada pela Corte Suprema federal, de fazer vigorar a cláusula da supremacia nacional da Constituição. À Corte Suprema como guardiã da Constituição incumbe o dever de ativar a força normativa da Constituição e seu direito a todo o Estado Federal, tornando a Constituição a Lei Fundamental do Povo e não uma mera folha de papel.

É a Suprema Corte, ao aplicar a constituição, que se torna o árbitro final do sistema federal brasileiro, fazendo com que a autoridade nacional não seja frustrada por uma colcha de retalhados de leis regionais conflitantes, e, ao mesmo tempo, garante que os estados não sejam tragados pelo poder central.

Não parece nenhum sistema mais condizente com a harmonia e manutenção do princípio federal do que um Órgão judiciário imparcial e independente dos poderes central e regionais para decidir sobre a divisão dos poderes federais.

Contudo, ao que parece no Brasil, segundo Leal (2009), as decisões do STF têm demonstrado forte tendência centralista herdada do regime constitucional anterior ao de 1988, assim como a opção política de manutenção do poder na órbita da União.

O fenômeno centralizador se manifesta pelo excessivo número de competências administrativas e legislativas em torno da União e, principalmente, pela atuação do STF, que têm optado pelo princípio unitário.

As práticas centralizadoras parecem ter fortes influências na jurisprudência da Corte Maior. Um exemplo, observa-se na ADI 3477/RN julgada em 2015, na qual se decidia se o Estado poderia isentar servidores aposentados portadores de patologias incapacitantes do pagamento de contribuições. O STF decidiu que o Estado do Rio Grande do Norte não possuía determinada autonomia, conforme os seguintes argumentos adotados pelo Ministro Luiz Fux (p. 32):

A Constituição ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais estão aqueles concernentes aos servidores públicos. Dalmo de Abreu Dallari aponta que o federalismo é uma aliança ou união de Estados onde os que ingressam na federação perdem sua soberania no momento mesmo do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada. As ponderações de Raul Machado Horta calham à fiveleta, ao adunar que o federalismo simétrico seria constante, regular e decorreria da existência de um ordenamento jurídico central e de ordenamentos jurídicos parciais, o que dispensaria a reforma da Carta estadual para o cumprimento das disposições obrigatórias da Constituição Federal (STF – ADI 3477/RN – Relator Min. Cezar Peluso – DJe-081/30.04.2015).

Não se deve olvidar que, apesar do forte centralismo das decisões do STF, a sua função é da mais alta importância para o sistema constitucional federal vigente, no sentido da manutenção da integridade nacional em margens às rupturas devido aos descontentamentos regionais.

Apesar dos defeitos históricos da Federação brasileira acentua Camargo (2010), o Supremo Tribunal Federal tem dado uma grande contribuição para a construção e manutenção do sistema federal brasileiro, apesar dos vícios inerentes à sua atuação como o tão criticado ativismo judicial.

#### 4.5.2 O Supremo Tribunal Federal: entendimentos em matéria de direito à educação

Um caso paradigmático sobre a jurisdição constitucional em matéria de educação foi a ARE 1092138/SE<sup>51</sup> do ano de 2001, sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski.

O Município de Itabaiana/SE deixou de oferecer transporte escolar aos seus alunos, em razão da inadimplência da Administração Pública para com as empresas prestadoras de serviços de transporte escolar. Assim, diante da insuficiência orçamentária do

---

<sup>51</sup> Decisão na íntegra disponível em:  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748803828>.

ente estatal, o referido município não ofereceu a Política Pública de Educação adequadamente aos respectivos alunos.

Tendo em vista o cenário relatado, o Ministério Público do Estado de Sergipe ingressou com uma ação, visando garantir o mencionado direito social dos alunos da rede pública do Município de Itabaiana/SE. O caso chegou até o Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a possibilidade de o Poder Judiciário determinar, excepcionalmente, em casos de omissão estatal, a implementação de Políticas Públicas que visem à concretização do direito à Educação, assegurado expressamente pela Constituição. Precedentes específicos referentes a transporte escolar. – Quanto aos limites orçamentários aos quais está vinculado o recorrente, o Poder Público, ressalvada a ocorrência de motivo objetivamente mensurável, não se pode furtar à observância de seus encargos constitucionais.

Relator do Agravo Regimental, o Ministro Ricardo Lewandowski em seu voto fundamentou assim. *In Verbis*:

o Poder Judiciário pode, excepcionalmente, determinar a implementação de políticas públicas para a efetivação do direito fundamental à educação, e no que diz respeito ao objeto da ação, impõe ao ente estatal o transporte gratuito de estudantes (art. 208, VII, CF), sem que isso ofenda o princípio da separação dos poderes (STF – ARE 1092138/SE – Relator Min. Ricardo Lewandowski –Dje-262/05.12.2018, p. 4).

A jurisprudência do STF em inúmeros precedentes (ARE 761127, ARE 988395, ARE 951802, ARE 661309 e ARE 990984) já havia adotado esse entendimento que tem reconhecido a possibilidade concretizadora-judicial das políticas educacionais em casos de omissão estatal.

O Ministro Ricardo Lewandowski fundamentou a sua decisão sustentando que o Estado autor estaria importando em limitações aos direitos fundamentais das crianças ao transporte escolar gratuito,

sob pena de ofensa a determinados parâmetros de índole constitucional, como, por exemplo, aqueles fundados na proibição do retrocesso social, na proteção ao mínimo existencial, que derivado do princípio da dignidade da pessoa humana, na vedação da proteção insuficiente e, também na proibição do excesso (STF – ARE 1092138/SE – Relator Min. Ricardo Lewandowski –Dje-262/05.12.2018, p. 14).

Complementou o ministro afirmando que a cláusula da reserva do possível deveria ser relativizada, dado que

a cláusula da reserva do possível ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível não pode ser invocada pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais,

estando o administrador vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal, sendo a sua omissão passível de responsabilização (STF – ARE 1092138/SE – Relator Min. Ricardo Lewandowski –Dje-262/05.12.2018, p. 14).

Conclui-se pelo entendimento pacificado na Jurisprudência do STF, quanto ao assunto em tela da concretização dos direitos sociais ao transporte escolar, é no sentido de que ao gestor público não é dada ampla discricionariedade para deliberar sobre a conveniência e oportunidade da implementação das Políticas sociais, pois tal já foi determinado pelo constituinte originário através da norma constitucional, é uma ordem, e não uma recomendação de princípios.

Nesse contexto, ao juiz seria dado um poder de concretizar as normas sociais constitucionais fazendo o controle de legitimidade e finalidade do ato administrativo.

Procedendo-se a buscas no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal sobre decisões que envolvem o FUNDEB/MA, identificou-se a Ação Cível Originária (ACO) 3.020, na qual o governo do Maranhão pleiteava que a União não retivesse R\$ 224 milhões de reais, em parcela única, destinados ao Estado devido ao ajuste dos repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Na ACO 3020, o Maranhão pedia que fosse reconhecida incidentalmente a inconstitucionalidade do artigo 6º, §2º da Lei 11.494/2007, bem como da Portaria 565/2017, do Ministério da Educação, no que concerne à realização do ajuste previsto nas referidas normas, reconhecendo igualmente a inexigibilidade de restituição da respectiva quantia, sem prévia submissão a processo administrativo contraditório.

O Estado informava que recebeu da União, referente ao período de janeiro de 2016 a janeiro de 2017, o valor de 2,8 bilhões a título de complementação dos recursos destinados ao FUNDEB. No entanto, a Portaria do MEC estabeleceu que seria feito um ajuste em abril de 2017, e o Maranhão teria direito a R\$ 2,6 bilhões, relativamente ao estorno dos valores mensais entregues no período de janeiro de 2016 a janeiro de 2017, sendo que desta quantia R\$ 224 milhões seriam suportados pelo Estado e seus municípios.

O referido ente federativo sustentou que o repasse a maior no período identificado teria ocorrido por erro de cálculo exclusivamente da União e que o estado agiu de boa-fé. Alegava ainda que a retenção de R\$ 224 milhões, de uma só vez, inviabilizaria a prestação dos serviços educacionais no estado, que se veria impossibilitado até mesmo de honrar com o pagamento da folha de pessoal da educação.

O objeto da ação cível originária n. 3.020 proposta pelo Estado do Maranhão contra a União e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), buscou impedir o lançamento a débito, nas contas do FUNDEB-MA e seus Municípios, da quantia exata de R\$ 224.358.795, 97 (duzentos e vinte e quatro milhões, trezentos e cinquenta e oito mil reais, setecentos e noventa e cinco reais e noventa e sete centavos), a título de ajuste das contas referentes ao período de janeiro de 2016 a janeiro de 2017, conforme o previsto na Lei do FUNDEB (11.494/2007) e na Portaria MEC nº 565, de 20 de abril de 2017.

Sobre o art. 6º, §2º, o governo do Maranhão alegava que

A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos (STF – ACO 3020/MA – Relator Min. Dias Toffoli –Dje-210/15.09.2017, p. 4).

Fora previsto para pequenas distorções entre a receita estimada e a realizada e não para corrigir equívocos que ocasionem na reposição de grandes quantias, como a apurada no presente caso.

Em suma: o Estado do Maranhão pedia ao STF na ACO 3020 os seguintes pedidos. *In Verbis*:

1) Reconhecer incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 6º, §2º, da Lei nº 11.494/2007, bem como da Portaria MEC nº 565/2017 (ou ilegalidade dessa), no que concerne à realização do ajuste previsto nas referidas normas, reconhecendo igualmente a inexigibilidade de restituição da respectiva quantia, sem prévia submissão a processo administrativo, contraditório e ampla defesa; 2) Declarar a inexigibilidade da obrigação de restituir a importância de R\$ 224.358.795,97, determinando-se as requeridas que se abstenham de debitar das contas específicas do FUNDEB quantia em foco (STF – ACO 3020/MA – Relator Min. Dias Toffoli – Dje-210/15.09.2017, p. 1).

Em suas razões iniciais, sustentou o Maranhão que, em razão da edição da Portaria Interministerial n. 11, de 30 de dezembro de 2015, a União recebeu, referente ao período de jan/16 a jan/17, o valor total de R\$ 2.809.990.874 (dois bilhões, oitocentos e nove milhões, novecentos e noventa mil, oitocentos e setenta e quatro reais) a título de complementação dos recursos destinados ao FUNDEB de que trata o art. 4º, da Lei n. 11.494/2007.

Assim dispõe o dispositivo em comento:

Art. 4º A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT (BRASIL, 2007).

Sustentou ainda o requerente que o excesso no repasse teria ocorrido por erro exclusivo da parte requerida (UNIÃO-FNDE); não obstante trate a Lei do FUNDEB do ajuste necessário a ser feito no primeiro quadrimestre de cada ano subsequente nas hipóteses em que a complementação da União tenha sido superior ou inferior à devida. O MA alegou que esse reajuste só seria possível na “correção de pequenas distorções entre a receita estimada e a realizada, e não para a correção de equívocos sobre grandes quantias” (STF – ACO 3020/MA – Relator Min. Dias Toffoli –Dje-210/15.09.2017, p. 3).

Além desses fatores, o MA também alegava que “tratando-se de verbas alimentícias recebidas de boa-fé empregadas no pagamento dos estipêndios dos membros do magistério maranhense são irrepetíveis, de acordo com a vetusta jurisprudência dessa Corte.” (STF – ACO 3020/MA – Relator Min. Dias Toffoli –Dje-210/15.09.2017, p. 3). E, por fim, o Estado pedia a concessão de tutela de urgência visto que a:

disponibilidade de tão vultosa quantia, de uma só vez, inviabilizará a prestação dos serviços educacionais no Estado, que se veria impossibilitado até mesmo de honrar com o pagamento da folha de pessoal da Educação, que está orçada em anuais R\$ 1.305.828.035, 30 e em torno de 97.000.000,00 mensais, somados os recursos ordinários e a cota parte do FUNDEB (STF – ACO 3020/MA – Relator Min. Dias Toffoli –Dje-210/15.09.2017, p. 4).

No Parecer N° 14/2019 da Procuradoria-Geral da República, a Procuradora-Geral da República Raquel Elias Ferreira Dodge, decidiu que

Não haveria fundamentos jurídicos a amparar a pretensão do Estado do Maranhão, inclusive no que se referia ao parcelamento da dívida do estado, visto que tal fato traria consequências indesejáveis para o Fundeb, com evidente desequilíbrio na repartição de recursos entre os diversos entes federativos (PGR – Parecer N° 14/2019 – Sistema único nº 21935/2019, p. 12).

Além do mais, a procuradora-geral ressaltou que

O Estado do Maranhão teve tempo hábil suficiente para se programar em relação à necessidade da restituição dos valores recebidos a mais, de forma que não se pode onerar os demais entes em razão da negligência do Estado autor (PGR – Parecer N° 14/2019 – Sistema único nº 21935/2019, p. 12).

Passa-se agora à análise da decisão monocrática do Min. Dias Toffoli sobre a ACO n. 3.020/MA. O mencionado ministro negou, em decisão monocrática, a liminar na Ação Civil Originária (ACO) n. 3.020 pela qual o governo do Estado do Maranhão requeria que a União não retivesse o valor de 224 milhões, em parcela única, destinados ao MA, com base no ajuste do repasse do FUNDEB.

Em preliminar, o ministro reconheceu a competência originária do Supremo Tribunal Federal (Art. 102, I, f) para conhecer da ação cautelar originária, devido à existência de um conflito federativo, por abranger a sistemática de distribuição de recursos do financiamento da Educação básica, com repercussão sobre todos os entes políticos componentes da Federação e com potencial lesivo à estabilidade do pacto federativo.

No entanto, ele negou a tutela de urgência por entender “ausente a probabilidade do direito e por compreender de que não haveria o caso de dano irreparável” (STF – ACO 3020/MA – Relator Min. Dias Toffoli –Dje-210/15.09.2017, p. 5).

#### **4.6 Atuação das Instituições do Sistema de Justiça nas ações de controle do FUNDEB: o Ministério Público do Estado do Maranhão**

As instituições do sistema de justiça do Estado do Maranhão ocupam um espaço muito importante no tocante às ações de controle dos recursos financeiros oriundos do FUNDEB. Devido à natureza jurisdicional de tais instituições como Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, esses centros possuem a competência jurídica para o enfrentamento dos problemas da vinculação dos valores do FUNDEB para a sua específica função constitucional e legal de que os recursos do FUNDEB serão destinados somente aos gastos com a manutenção e desenvolvimento da Educação básica pública, não podendo tais valores serem destinados a outros setores, como segurança pública por exemplo.

Acerca da distribuição e da utilização de recursos do FUNDEB nos Estados da federação, incluído o Maranhão, além dos CACS, a fiscalização e o controle das finanças do Fundeb em cada município e Estado são exercidas por órgãos de controle interno (exemplo: Controladorias Gerais), pelos Tribunais de Contas locais (TCEs) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Essas instituições podem reprovar as contas do Fundeb, acionando o Ministério Público da localidade específica para agir juridicamente a respeito.

Por essa razão, a presente seção apresentar as ações efetuadas pelo Ministério Público do Estado do Maranhão na questão educacional dos recursos oriundos do FUNDEB

ao Maranhão, analisando-se a atuação do *Parquet* em seu papel constitucional de representante dos interesses da sociedade frente ao poder do Estado.

Ressalte-se que, embora o centro da discussão seja o MP-MA, em especial através da sua Procuradoria da Educação, serão levadas em discussão outras instituições como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público Federal (MPF).

#### 4.6.1 O caso da contratação dos escritórios de advocacia com honorários oriundos do FUNDEB

No ano de 1999 o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública nº 1999.61.00.050616-0, na qual se discutia o repasse incorreto do FUNDEF de valores referentes ao mínimo anual por aluno em 19 Estados. O MPF obteve sentença favorável, já transitada em julgado, na Justiça Federal.

Em razão dessa decisão, alguns prefeituras firmaram contratos com escritórios de advocacia para a fase de cumprimento de sentença da ACP, via inexigibilidade de licitação, inobstante a ausência de requisitos legais, com excessivos honorários estipulados muitas vezes na casa dos 20% (vinte por cento), a serem pagos mediante destaque dos recursos obtidos judicialmente via precatórios. A fim de entendermos a gravidade da situação, R\$ 18 bilhões de reais, que deveriam ser unicamente utilizados para a Educação, seriam usados para pagamento de advogados.

Inicialmente, cabe ressaltar que a legislação do FUNDEB, que substituiu o FUNDEF, veda em seus artigos 2º, 21 e 23 da Lei 11.494/2007 a utilização dos recursos em despesas não relacionadas à manutenção e desenvolvimento da educação básica:

Art. 2º - Os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração, observados o disposto nesta Lei [...]

Art. 21 – Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhe forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento para a educação básica pública [...]

Art. 23 – É vedada a utilização dos recursos dos Fundos: I – no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica (BRASIL, 2007).

Entretanto, pelo bem da Educação, o Ministério Público Estadual, em atuação com outros órgãos de controle, tem logrado demonstrar a nulidade dessas contratações. Ademais, a partir de Representação conjunta manejada pelos Ministérios Públicos Federal,

Estadual e de Contas do Maranhão, com a finalidade de garantir a vinculação constitucional desses recursos à educação, o Tribunal de Contas da União foi chamado a se manifestar sobre o assunto e consagrou os seguintes entendimentos em sede do Acórdão n. 1824/2017-Plenário<sup>52</sup>:

[...] recursos provenientes da complementação da União ao Fundef/Fundeb, ainda que oriundos de sentença judicial, devem ser aplicadas as seguintes regras: [...]  
 9.2.2.2. utilização exclusiva na destinação prevista no art. 21, da Lei 11.494/2007, e na Constituição Federal, no art. 60 do ADCT;  
 9.2.3. a aplicação desses recursos fora da destinação, a que se refere o item 9.2.2.2 anterior, implica a imediata necessidade de recomposição do Erário, ensejando, à míngua da qual, a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio, na forma da Lei Orgânica do TCU;  
 9.2.4. a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60, do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007.

Tendo em vista esse cenário, firmou-se o Ato Interinstitucional<sup>53</sup> Conjunto nº 01/2017, pelo Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, Tribunal de Contas da União, Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União no Maranhão, os quais promoveram a ação interinstitucional "O DINHEIRO DO FUNDEF É DA EDUCAÇÃO. POR UMA EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE PARA TODOS OS MARANHENSES", objetivando a garantia da efetividade das disposições sobre o tema inseridos na Constituição Federal e nas leis que regulamentam o financiamento à educação e as hipóteses legais de contratação regular pelo poder público.

Assim, o mencionado Ato Interinstitucional objetivou:

- I) discutir o assunto com os órgãos de controle e com o Ministério da Educação, para o aprimoramento das ações a serem desenvolvidas, inclusive no âmbito de mediação para resolução da questão de forma extrajudicial;
- II) articular ação interinstitucional conjunta dos órgãos de execução ministerial com atribuições na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa e da educação no sentido do velamento das disposições constitucionais e legais sobre a correta aplicação dos recursos da educação, tanto nos aspectos cominatórios, quanto na responsabilização devida dos gestores omissos;

<sup>52</sup> Disponível em: em:

<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E1158E1015E19DCB7922DEF&inline=1>

<sup>53</sup> Documento disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-biblioteca/12764-fundeb-ato-interinstitucional-conjunto-n-01-2017-institui-a-acao-interinstitucional-o-dinheiro-do-fundef-e-da-educacao-por-uma-educacao-publica-de-qualidade-para-todos-os-maranhenses>.

III) fomentar o debate social sobre a importância da correta aplicação dos recursos da educação<sup>54</sup>.

Dessa forma, as atividades concernentes ao referido ato relacionam-se a recomendações dos Promotores de Justiça com atribuições na Defesa do Direito à Educação e do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa no sentido de velarem pelo estrito cumprimento das disposições constitucionais e legais que dispõem sobre a correta aplicação dos recursos da educação.

Ainda, as atividades se dirigem a uma instauração, pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação, de Procedimento Administrativo para acompanhamento dos desdobramentos da ação interinstitucional.

A atuação das referidas instituições do Sistema de Justiça também promoveram a expedição de Recomendação preventiva conjunta, a ser protocolada nos Municípios pelos Promotores de Justiça com atribuições na Defesa do Direito à Educação e do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa, para os Prefeitos que não firmaram contratos com escritórios de advocacia para recebimento dos valores decorrentes de diferenças do FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto na Lei do FUNDEF (Lei 9.424/96), a fim de que não se utilizem de tal prática, em razão de vedação legal.

Por fim, a citada ação interinstitucional buscou expedir recomendações conjuntas para os municípios que já ingressaram com as ações judiciais, objetivando a decretação pela administração pública da nulidade dos contratos em face do Poder de autotutela da Administração (Súmula 473 do STF).

Tal ação visava a suspensão de imediato dos pagamentos de honorários advocatícios, assim como de Representação conjunta ao Presidente do TCU, postulando: a) determinação aos municípios para que criem contas específicas para recebimento dos valores; b) apresentação do cálculo dos valores cabíveis a cada município (MPC); c). Representação ao MEC para regulamentar, ante a necessidade de reconhecimento e disciplinamento da situação, fluxo de pagamento.

A partir disso, o Ministério Público do Estado do Maranhão, no intuito de ampliar a sua “atuação na defesa do direito a uma educação de qualidade para todos os cidadãos maranhenses, criou o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação, por

---

<sup>54</sup> Para conferir na íntegra o documento relativo à ação interinstitucional, consultar: <https://mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-biblioteca/12764-fundeb-ato-interinstitucional-conjunto-n-01-2017-institui-a-acao-interinstitucional-o-dinheiro-do-fundef-e-da-educa-cao-por-uma-educacao-publica-de-qualidade-para-todos-os-maranhenses>.

meio da Resolução nº 12/2013-CPMP, publicada no Diário Oficial do dia 18 de janeiro de 2013” (MARANHÃO, 2018).

Na qualidade de órgão auxiliar do Ministério Público, o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Direito à Educação (CAOp-Educação), tem, dentre as suas diversas atribuições, a “atuação sistêmica e planejada na prestação de auxílio aos órgãos de execução ministerial na interação com o Poder Executivo Estadual e Municipal, bem assim na instituição e aprimoramento de Políticas Públicas visando à melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão” (MARANHÃO, 2018).

A atuação do CAOp-Educação vem pautada através do “Plano Nacional de Atuação do Ministério Público na Defesa do Direito à Educação”<sup>55</sup>. São os seguintes princípios e diretrizes institucionais:

- 1) Busca da realização e proteção objetiva do direito humano e social à Educação, como fator indutor da cidadania e de dignidade da pessoa;
- 2) Ações pela concretização do direito de todos à Educação de qualidade;
- 3) Fiscalização dos sistemas federal, estadual e municipal de ensino, zelando pelo respeito ao princípio da igualdade de condições para acesso e permanência na escola;
- 4) Fiscalização e adoção das medidas necessárias para efetiva gestão democrática do ensino público, fortalecendo, estruturando e verificando o funcionamento dos conselhos de controle social da Educação;
- 5) Exigência ao Poder Público da oferta universal da Educação básica obrigatória, gratuita e de qualidade;
- 6) Fiscalização da aplicação do percentual mínimo constitucional para a manutenção e desenvolvimento do ensino, respeitada a correspondente área de atuação do ente federativo;
- 7) Fiscalização da eficiente aplicação dos recursos do FUNDEB;
- 8) Acompanhamento da elaboração e da fiscalização do cumprimento dos planos nacional, estadual e municipal de educação;
- 9) Fiscalização dos programas de erradicação do analfabetismo;
- 10) Adoção de providências destinadas à concretização dos preceitos constitucionais de valorização dos profissionais de educação.

---

<sup>55</sup> Disponível em: <[https://mpma.mp.br/arquivos/CAOPEDUCACAO/Plano\\_Nacional.pdf](https://mpma.mp.br/arquivos/CAOPEDUCACAO/Plano_Nacional.pdf)>.

Destacando-se os princípios institucionais do CAOp-Educação, o referido Plano destaca o 4º Eixo do órgão de execução: **Controle Social** (grifo nosso). Nessa pauta de atuação, o documento estabelece os seguintes objetivos institucionais:

- 1) Velar pelo efetivo funcionamento dos Conselhos de Educação, do FUNDEB, de alimentação escolar;
- 2) Participar das conferências municipais, estaduais e nacional de educação;
- 3) Estabelecer aproximação com entidades da sociedade civil organizada, inclusive por meio de audiências públicas, colhendo subsídios para aprimorar e fundamentar a atuação funcional;
- 4) Buscar cooperação institucional com os Tribunais de Contas e com o Poder Legislativo no que se refere às matérias afetas à área da educação.

Observa-se, a partir da atuação em comento, que as Instituições do Sistema de Justiça buscam a efetivação da prestação da Política Pública de Educação no âmbito do Estado maranhense, visando sanar irregularidades e objetivando uma atuação coordenada com as demais instituições que também direcionam-se à fiscalização dos recursos públicos voltados para a Educação, inclusive aqueles oriundos do FUNDEB.

## 5 CONCLUSÃO

A partir da premissa básica do Federalismo cooperativa no capítulo primeiro da dissertação, foi redigido todo um traçado da História constitucional brasileira, demonstrando-se todas as dificuldades entrelaçadas ao Estado brasileiro ao longo de todas as suas constituições. Além disso, nesse capítulo foram levantados temas consagrados pela doutrina federalista como: a teoria da autonomia de Jellinek e o princípio da subsidiariedade.

No segundo capítulo, foi explanado de maneira genérica alguns conceitos e princípios basilares do federalismo fiscal, destacando a importância da descentralização para o paradigma da educação como desenvolvimento. A par disso, discorreu-se sobre a importância do direito comparado destacando-se o funcionamento do federalismo fiscal na Argentina, servindo de modelo para o sistema brasileiro. E, por fim, destacou-se o processo legislativo de criação do FUNDEF e FUNDEB, além das perspectivas legislativas e constitucionais para a criação de um novo fundo educacional para a educação básica pública brasileira: o Novo Fundeb.

E, finalmente, o centro do trabalho, as transferências fiscais do FUNDEB ao Estado do Maranhão durante o primeiro mandato do Governador Flávio Dino, no quadriênio (2015-2018), dando-se destaque especial para a atuação das instituições do sistema de Justiça do Estado do Maranhão no controle dos recursos financeiros do FUNDEB. Além disso, contextualizou-se o Plano Estadual de Educação em relação ao contexto do Plano Nacional de Educação, avaliando-se o status das metas alcançadas.

O FUNDEF, como instrumento de Política de financiamento da Educação básica pública, avançou a Educação brasileira em muitos aspectos, principalmente na garantia do princípio democrático da universalização do Ensino fundamental e da sua oferta com equidade. No entanto, esses avanços só se fizeram sentir no âmbito do ensino fundamental, não resolvendo os problemas do financiamento dos demais setores, como a educação infantil e o ensino médio.

A subvinculação para o magistério (60%) revelou-se necessária, mas não o suficiente para a valorização da carreira dos profissionais em Educação. Já a criação dos Conselhos, apesar das suas fragilidades e dependências para com o Executivo, abriu a possibilidade para um maior controle por parte da sociedade dos recursos financeiros destinados à Educação, tornando a sua gestão mais transparente.

Em todo o período de vigência do FUNDEF, a União falhou em sua função supletiva, não participando plenamente do regime de colaboração, não contribuindo para a

redução das desigualdades regionais. Dessa forma, o FUNDEF não foi suficiente para manter a cooperação entre os entes federativos e sustentar o equilíbrio federativo.

Com a criação do FUNDEB, através da EC n. 53/2006 e regulamentada pela Lei 11.494/2007, permitiu-se algumas conclusões sobre o financiamento da educação básica e a redistribuição entre o governo federal e os estaduais.

A maior fragilidade do FUNDEB consiste na exigência constitucional de aplicação do percentual mínimo dos impostos que tem sido burlada sistematicamente de inúmeras maneiras, o que nos permite concluir que não basta criar fundos ou até mesmo aumentar os recursos financeiros para a Educação básica (ensino fundamental) se não houver a garantia de que tais valores serão aplicados devidamente, conforme a constituição e a lei específica.

É indubitável que os maiores obstáculos para a eficácia do sistema em Educação básica residem na corrupção dos gestores públicos, com desvio de valores financeiros ou por desvio de finalidade, quando o dinheiro específico do FUNDEB acaba sendo desviado para outras áreas como segurança pública, por exemplo. Contudo, o maior problema no Brasil hoje no que tange à Educação diz respeito, com certeza quase que absoluta, à falta de Políticas Públicas, que leve a sério estudos específicos sobre a real situação de cada realidade a nível subnacional, seja no âmbito estadual, seja no âmbito municipal.

A fragilidade do sistema é flagrante quando se considera que os órgãos responsáveis pela fiscalização não são confiáveis, o que implica em um maior controle sobre o uso adequado das verbas, algo que os Conselhos do FUNDEF não resolveram, e sendo muito pouco provável que os órgãos fiscalizadores do FUNDEB sejam exitosos, a não ser que a sociedade e os profissionais em Educação básica tomem a frente no processo de fiscalização do montante das verbas educacionais.

Assim, para que o FUNDEB seja eficiente e que a Educação básica pública brasileira avance, torna-se necessário que haja a universalização do oferecimento da Educação em todas as etapas e modalidades, além da adoção de estratégias e metas que envolvam melhorias na qualificação do processo educacional e projetos político-pedagógicos. Para tal desiderato avulta a importância do regime de colaboração federativo-educacional, albergando a participação dos três entes da Federação (União, Estados e Municípios) no sentido da articulação das Políticas educacionais.

## REFERÊNCIAS

ALEMANHA. Constituição (1949). **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Tradutor Assis Mendonça. Revisor Jurídico Urbano Carvelli. Deutscher Bundestag, Berlim, 2011, 141 p. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Tradução de Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “balanço do primeiro ano do FUNDEF – relatório MEC. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da Educação Básica**. São Paulo: Autores Associados, 1999.

ARGENTINA. Constituição (1994). **Constitución de la Nación Argentina**: 22 de agosto de 1994. Disponível em: <<https://www.constitution.org/cons/argentin.htm>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

ARGENTINA. LEY N° 23548, Enero 22 de 1988. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

ARGENTINA. LEY N° 26075, Enero 12 de 2006. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**. Disponível em: <[http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_argentina\\_0848.pdf](http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_argentina_0848.pdf)>. Acesso em: 08 fev. 2019.

ARGENTINA. Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. **CIPPEC**. Noviembre de 2012. Disponível em: <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2013/09/Bezem2c-Mezzadra-y-Rivas-Informe-Final-Monitoreo.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. São Paulo: FGV, 2012.

ASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 292.

AURÉLIO. Buarque de Holanda Ferreira Dicionário online, 2018. Disponível em: <<https://dicionarioaurelio.com/federacao>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global: perspectivas de (re)formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2014.

BALEEIRO, Aliomar. **1891**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. (Coleção Constituições Brasileiras; v. 2).

BALEEIRO. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro. Fundos Constitucionais como Instrumento de Redução das Desigualdades Regionais na Federação. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo Fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de Subsidiariedade: conceito e revolução. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 200, p. 21-54, abr./jun. 1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46525/46567>>. Acesso em: 25 mar. 2019.

BARBOSA, Rui. **Obras Completas de Rui Barbosa**: a Constituição de 1891, v. XVII, tomo I. Rio de Janeiro: Edição do Ministério da Educação e Saúde, 1946.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 292.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Federação e Federalismo**: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BOCAIUVA, Quintino. Ao Partido Republicano Brasileiro. **O Paiz**. Rio de Janeiro, Quarta-feira 22 de maio de 1889. ANNO VI, N. 1688, p. 1. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/pdf/178691/per178691\\_1889\\_01688.pdf](http://memoria.bn.br/pdf/178691/per178691_1889_01688.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BORDALO, Regina Scheila. **O FUNDEB e a Valorização do Magistério Público Municipal de São-Luís-MA (2007-2013)**: contradições, avanços e limites. 2014. 158 f. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão.

BRASIL. **A Qualidade da Educação Básica no Brasil**: análise da ONG Todos pela Educação sobre os resultados do Maranhão no IDEB 2017 divulgados em 03/9 pelo INEP/MEC. Disponível em: <<https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/ideb-2017-o-que-podemos-aprender-mesmo-quase-sem-novidades>>. Acesso em: 03 jul. 2019.

BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados. **Congresso Nacional**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1925. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21OUT1925.pdf#page=>>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

BRASIL. Anais do Império: 1823. Livro II. **Senado Federal**. Disponível em: <[www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Império/1823/1823\\_Livro\\_5.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Império/1823/1823_Livro_5.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: de 24 de fevereiro de 1891. **Presidência da República**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: de 16 de julho de 1934. **Presidência da República**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm). Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil: de 10 de novembro de 1937. **Presidência da República**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 29 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: de 18 de setembro de 1946. **Presidência da República**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Presidência da República**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. **Presidência da República**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. Decreto N. 01, de 15 de novembro de 1889. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BRASIL. Decreto N. 07, de 20 de novembro de 1889. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7-20-novembro-1889-517662-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 11 mar. 2019.

BRASIL. Decreto N. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. Decreto-Lei N. 4.958, de 14 de novembro de 1942. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**. Ano L. Nº 033. Quarta-Feira, 22 de Novembro de 1995, Brasília-DF. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22NOV1995.pdf#page=>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**. Ano LIV. Nº 172. Terça-Feira, 19 de Outubro de 1999, Brasília-DF. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao.jsessionid=D4301E7A82C105FEB854541C42E0E120.proposicoesWeb1?idProposicao=14399&ord=0>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional N. 1: de 17 de outubro de 1969. **Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em 04 mai. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional N. 23: de 1 de dezembro de 1983. **Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc23-83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc23-83.htm)>. Acesso em 06 mai. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional N. 24: de 1 de dezembro de 1983. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-24-1-dezembro-1983-364949-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 06 mai. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional N. 14: de 12 de setembro de 1996. **Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em 22 fev. 2019.

BRASIL. Exposição de Motivos N. 273/1995. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-14-12-setembro-1996-372814-exposicaodemotivos-148871-pl.html>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. **Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. Lei n. 40, de 3 de outubro de 1834. **Senado Federal**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=540900&tipoDocumento=LEI-n&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 04 mai. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9424-24-dezembro-1996-365371-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. **Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **PNE em Movimento**. Disponível em: <[pne.mec.gov.br](http://pne.mec.gov.br)>. Acesso em: 10 mai. 2019.

BRASIL. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. especial, p. 188-204, ago. 2006.

BRASIL. MEC. Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF. Brasília: INEP-MEC, maio, 1999.

BRASIL. MPF (PGR). Parecer Nº 14/2019. Autor: Estado do Maranhão. Reús: União e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 11 fev. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5221931>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

BRASIL. **O Manifesto Republicano de 1870**. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod\\_resource/content/2/manifesto%20repulicano%201870.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4360902/mod_resource/content/2/manifesto%20repulicano%201870.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. Plano Nacional de Educação: 5 anos de descumprimento. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. 2014. Disponível em: <<http://campanha.org.br/acervo/analise-da-execucao-dos-artigos-metas-e-estrategias-da-lei-13-005-2014/>>. Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>>. Acesso em: 08 mai. 2019.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2019. **Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135978>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 65/2015. **Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação - 2018. **INEP**. Disponível em: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=2ahUKewjivWep8PiAhXHqFkKHcpEBs8QFjAJegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fportal.inep.gov.br%2Fdocuments%2F186968%2F485745%2FRELAT%25C3%2593RIO%2BDO%2BSEGUNDO%2BCICLO%2BDE%2BMONITORAMENTO%2BDAS%2BMETAS%2BDO%2BPNE%2B2018%2F9a039877-34a5-4e6a-bcfd->>

e93936d7e60%3Fversion%3D1.26&usg=AOvVaw17-MKasbP04CWXDtWQGL-6>. Acesso em: 30 mai. 2019.

**BRASIL, Obras Completa de Rui Barbosa. Trabalhos Jurídicos. Ministro da Educação e Saúde do Rio de Janeiro. 1949. Vol. XVI, tomos II, VI, VII, 1889-Queda do Império, e volume XVII, 1890, tomos I e II-A Constituição de 1891. Disponível:** [www.stf.jus.br/bibliotecadigital/RuiBarbosa/5412/PDF/5412.pdf](http://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/RuiBarbosa/5412/PDF/5412.pdf). Acesso em: 30 mai.2019.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** ACO 597 AgR/SC. Agravante: BRB - Banco de Brasília S/A. Agravado: Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 3 out. 2002. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28597%2ENUME%2E+OU+597%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yyxxn5h3>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** ACO 1048/RS. Autor: Estado do Rio Grande do Sul. Reú: União. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 31 out. 2007. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281048%2ENUME%2E+OU+1048%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y8oxmbmw>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** AgRg ACO 1364/SE. Agravante: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). Agravado: Município de Aracaju. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 16 set. 2009. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281364%2ENUME%2E+OU+1364%2EACMS%2E%29+%28%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORL%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORV%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2ENORA%2E+OU+%28CELSO+DE+MELLO%29%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y5rr9vht>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** ADI 3477/RN. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 04 mar. 2015. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283477%2ENUME%2E+OU+3477%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lmwqcb3>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** Rcl 12957/AM. Reclamante: Ministério Público Federal. Reclamado: Juiz Federal da 7ª Vara Federal da Seção Judiciária do Amazonas. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 26 out. 2014. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2812957%2ENUME%2E+OU+12957%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y5bapd3e>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

**BRASIL. Supremo Tribunal Federal.** ACO 3020/MA. Autor: Estado do Maranhão. Reús: União e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 13 set. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5221931>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ARE 1092138/SE. Agravante: Estado de Sergipe. Agravado: Ministério Público do Estado de Sergipe. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 30 nov. 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5308680>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. SL 1186/DF. Requerente: Ministério Público Federal. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 11 jan. 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5608992>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão Nº 1824/2017-Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Brasília, 23 ago. 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15E1158E1015E19DCB7922DEF&inline=1>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

CAMARÃO, Felipe. Disponível em: <http://www.educacao.ma.gov.br/iremos-continuar-melhorando-a-estrutura-fisica-da-rede-estadual-afirma-felipe-camarao/>. Acesso em: 25 jun. 2019.

CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A forma federativa de estado e o supremo tribunal federal pós-constituição de 1988**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

CARVALHO, José Murillo de. **Federalismo e Centralização no Império: história e argumento**. In: Pontos e Bordados: Escritos de História e Política. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866)**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2008.

CROISAT, Maurice. **El Federalismo en las Democracias Contemporáneas**. Tradução de Maria Torres: Barcelona: Hacer, 1995.

CRUZ, Rosa Evangelista da. Relações Federativas e o Financiamento da Educação. **EccoS: Revista Científica**, vol. 8, n. 1, jan.-jun., 2006, p. 47-64. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71580103>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

DERZI, Misabel de Abreu. Reforma tributária, federalismo e estado democrático de direito. **Revista da Associação Brasileira de Direito Tributário**, Ano III, n. 3, maio/ago. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

ELAZAR, Daniel. Constituições estaduais nos sistemas federais. In: **CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS E A**

DEMOCRACIA. Anais... Salvador: Assembleia Legislativa da Bahia. Assessoria de Comunicação Social da Assembleia Legislativa da Bahia, 1989.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfarestate. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

ESTADOS UNIDOS. Constituição (1787). *A Constituição dos Estados Unidos da América*. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOA/LJNETO.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2018.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4 ed. ver. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

GADOTTI, Moacir. **Da Municipalização do Ensino ao Sistema Único e Descentralizado de Educação Básica**. III EMERC – Encontro da Rede Municipal de Campinas, 21 de junho de 1996. Disponível em: <[http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3398/3/FPF\\_PTPF\\_01\\_0421.pdf](http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3398/3/FPF_PTPF_01_0421.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2019.

GARAT, Pablo María. **El Sistema Argentino de Coparticipación Impositiva y Los Desafíos al Régimen Fiscal Federal**. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjaqMP\\_p5TjAhX0AtQKH7zA7IQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.fundacioncivilidad.org.ar%2Findex.php%2Ffederalismo-fiscal%3Fdownload%3D39%3Ael-sistema-argentino-de-coparticipacion-impositiva-y-desafios-al-regimen-fiscal-federal&usq=AOvVaw0vPlmA6u3SsVpSC\\_PLCpW](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjaqMP_p5TjAhX0AtQKH7zA7IQFjAAegQIAxAC&url=http%3A%2F%2Fwww.fundacioncivilidad.org.ar%2Findex.php%2Ffederalismo-fiscal%3Fdownload%3D39%3Ael-sistema-argentino-de-coparticipacion-impositiva-y-desafios-al-regimen-fiscal-federal&usq=AOvVaw0vPlmA6u3SsVpSC_PLCpW)>. Acesso em: 01 jul. 2019.

GERMANO, José Willington. **Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças Públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GROTTI, Dinorá Musetti. Perspectivas para o federalismo. In: BASTOS, Celso (Org.). **Por uma Nova Federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O Federalista**. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Tradução de Fernando de los Ríos. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEAL, Roger Stiefelmann. **A autonomia do estado-membro e o papel do Supremo Tribunal Federal, 1975.** . Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/ppgd/doutrina/leal3.htm>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Orgs.). **Dicionário de Política**: Volume I. 11ª ed. Tradução de Carmen Varriale. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

LOBO, Aristides. “O povo assistiu àquilo bestializado”. **Diário Popular**. São Paulo: 18 de novembro de 1889. Disponível em: <<https://imagensehistoria.wordpress.com/tema-1-republica-velha/carta-de-aristides-lobo/>>. Acesso em: 13 fev. 2019.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1979.

MACHADO, José Ângelo; SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e Políticas Sociais na Argentina e no Brasil. In: 10º ENCONTRO DA ABCP, 30 de agosto a 02 de setembro de 2016, Belo Horizonte – MG. **Artigo...** Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Publicus – Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Departamento de Ciência Política, 2016, p. 1–27. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/federalismo-e-politicas-sociais-argentina-e-brasil-1118.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

MADDICK, Henry. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**. Disponível em: <[http://www.stc.ma.gov.br/files/2013/03/CONSTITUI%C3%87%C3%83O-DO-ESTADO-DO-MARANH%C3%83O\\_atualizada\\_at%C3%A9\\_emenda69.pdf](http://www.stc.ma.gov.br/files/2013/03/CONSTITUI%C3%87%C3%83O-DO-ESTADO-DO-MARANH%C3%83O_atualizada_at%C3%A9_emenda69.pdf)>. Acesso em: 09 jul. 2019.

MARANHÃO. Lei Ordinária Estadual Nº 8.606, de 10 de maio de 2007. **Secretaria de Transparência e Controle (STC-MA)**. Disponível em: <[http://www.stc.ma.gov.br/legisla\\_documento/?id=1716](http://www.stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=1716)>. Acesso em: 21 mai. 2019.

MARANHÃO. Lei Ordinária Estadual Nº 9.812, de 6 de maio de 2013. **Secretaria de Transparência e Controle (STC-MA)**. Disponível em: <[http://www.stc.ma.gov.br/legisla\\_documento/?id=3558](http://www.stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=3558)>. Acesso em: 21 mai. 2019.

MARANHÃO. Lei n. 10.099/2014 – Plano Estadual de Educação. **Diário Oficial do Estado do Maranhão (Poder Executivo)**. Ano CVIII, Nº 111, São Luís, Quarta-feira, 11 de junho de 2014. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj82\\_-pr7iAhVmplkKHVbnCzkQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.educacao.ma.gov.br%2Ffiles%2F2016%2F05%2Fsuplemento\\_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf&usg=AOvVaw0ufia0dTMDsbe-HarChffc](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj82_-pr7iAhVmplkKHVbnCzkQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.educacao.ma.gov.br%2Ffiles%2F2016%2F05%2Fsuplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf&usg=AOvVaw0ufia0dTMDsbe-HarChffc)>. Acesso em: 28 mai. 2019.

MARANHÃO. **Ministério Público do Estado do Maranhão**. Ato Institucional Nº 01/2017. Disponível em: <<https://mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-biblioteca/12764-fundeb-ato-interinstitucional-conjunto-n-01-2017-institui-a-acao-interinstitucional-o-dinheiro-do-fundef-e-da-educa-cao-por-uma-educacao-publica-de-qualidade-para-todos-os-maranhenses>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

MARANHÃO. Plano Nacional de Atuação do Ministério Público na Defesa do Direito à Educação. **Conselho Nacional de Procuradores-Gerais**. Disponível em: <[https://mpma.mp.br/arquivos/CAOPEDUCACAO/Plano\\_Nacional.pdf](https://mpma.mp.br/arquivos/CAOPEDUCACAO/Plano_Nacional.pdf)>. Acesso em: 27 mai. 2019.

MARANHÃO. Procuradoria de Justiça. **Ministério Público do Estado do Maranhão – Institucional**, 2018. Disponível em: <<https://mpma.mp.br/index.php/centros-de-apoio/menu-prin-educacao/menu-prin-educacao-apresentacao>>. Acesso em: 27 mai. 2019.

MARANHÃO. Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Estadual de Educação 2014-2017. **Secretaria de Estado da Educação (SEDUC)**. Disponível em: <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj82\\_-pr7iAhVmplkKHVbnCzkQFjABegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.educacao.ma.gov.br%2Ffiles%2F2017%2F10%2FRELAT%25C3%2593RIO-PEE-MA-finalizado-com-as-%25C3%25BAltimas-corre%25C3%25A7%25C3%25B5es-1.pdf&usg=AOvVaw2qz30sUyMSKxw1KBPPSOu4](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj82_-pr7iAhVmplkKHVbnCzkQFjABegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fwww.educacao.ma.gov.br%2Ffiles%2F2017%2F10%2FRELAT%25C3%2593RIO-PEE-MA-finalizado-com-as-%25C3%25BAltimas-corre%25C3%25A7%25C3%25B5es-1.pdf&usg=AOvVaw2qz30sUyMSKxw1KBPPSOu4)>. Acesso em: 28 mai. 2019.

MARINHO, Josaphat. Rui Barbosa e a Federação. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 33, n. 130, p. 5-12, abr./jun. 1996. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176446/000509939.pdf?sequence=3>> Acesso em: 20 dez. 2018.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Coleção Políticas Públicas de Educação. Campinas: Autores Associados, 2011.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 5. ed. ver. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Coords). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MONLEVADE, João Antonio. **Para entender o FUNDEB**. Bauru, SP: Idéa, 2007.

MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MONTEIRO NETO. **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. La Asignación de Recursos en Sistemas Educativos Descentralizados de América Latina. In: CORBUCCI, Paulo Roberto (Org.). **Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

MÜLLER, Alberto. Federalismo Fiscal em um País Federativo e Conflituoso: o caso Argentino. In: LINHARES, Paulo de Tarso Frazão (Org.). **Federalismo Sul-Americano**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

NABUCO, Joaquim. **1849-1910: textos de Munhoz da Rocha Netto e Gilberto Freire e seleção de discursos de Gilberto Greire**. 2. ed., ampl. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010. (Série perfis parlamentares; n. 58).

OCDE. **Relatórios Econômicos Brasil 2018**: construindo um Brasil mais próspero e mais produtivo. Brasília, 28 de Fevereiro de 2018. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-brazil.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

ONU. **Human Development Indices and Indicators**. 2018 Statistical Update. Published for the United Nations Development Programme (UNDP).

PARÁ. Lei n. 6.044, de 16 de abril de 1997. **ALEPA**. Disponível em:

<[http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei6044\\_1997\\_89435.pdf](http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei6044_1997_89435.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PENNA, José Osvaldo de Meira. **O Espírito das Revoluções**. Rio de Janeiro: Faculdade da Cidade, 1997.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado fundão. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da Educação Básica**. São Paulo: Autores Associados, 1999.

PIO XI. **Carta Encíclica Quadragesimo Anno**. Vaticano: 1931. Disponível em:

<[http://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.pdf](http://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.pdf)> Acesso em: 19 nov. 2018.

PRADO, Sérgio. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira**: diagnósticos e alternativas. Brasília: DF: CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Escritório no Brasil, mar., 2007.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e Descentralização Territorial em Perspectiva Comparada**: Os Sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012.

REZENDE, Fernando (Org.). **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto**: crise e necessidades de reformas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RODRIGUEZ, Vicente. **Financiamento da educação e políticas públicas**: o FUNDEF e a política de descentralização. Caderno Cedes, ano 21, n. 55, p. 42-57, nov., 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300004&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300004&script=sci_abstract&tlng=es)>. Acesso em: 08 mai. 2019.

RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. O novo conceito de Era Vargas: sua fundamentação teórica. **Revista Estudos Filosóficos**, São João del-Rei, nº3, p. 154-166, 2009. Disponível em: <<http://www.seer.ufsj.edu.br/index.php/estudosfilosoficos/article/view/2372/1645>>. Acesso em: 23 nov. 2018.

ROURE, Agenor de. **Formação Constitucional do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2016. (Edições do Senado Federal; v. 225).

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 9. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

SCHARDONG, Fernando. **O Federalismo Fiscal e a Educação Brasileira: o caso do Fundeb no RS**. 2011. 57 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SCHARPF, Fritz. **The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration**. Public Administration, v. 66, p. 239-278, 2007. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/229809667\\_The\\_Joint-Decision\\_Trap\\_Lessons\\_From\\_German\\_Federalism\\_and\\_European\\_Integration](https://www.researchgate.net/publication/229809667_The_Joint-Decision_Trap_Lessons_From_German_Federalism_and_European_Integration)>. Acesso em: 05 fev. 2019.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual**. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

SERRA, José. Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 45, n. 10, p. 44-50, out./nov., 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/55150/53822>>. Acesso em: 06 mai. 2019.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, 15 (1), p. 117-137, jan./abr de 2005. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/27147636.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2018.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. **Republicanismo e Federalismo: um estudo da implantação da República Brasileira (1889-1902)**. Brasília: Senado Federal, 1978.

SOARES, Orlando. A Vocação do Estado Unitário no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 25, n. 98, p. 115-126, abr./jun. 1988. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181849/000437691.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 14 dez. 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 15 mai 2019.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas 2010.

SOUZA, Paulo Renato. Introdução. In: Ministério da Educação, **Balanco do FUNDEF 1998-2000**. Brasília: MEC, 1998. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco2000.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2019.

TER-MINASSIAN, Teresa (Ed.). **Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo**. New York: BID, 2016.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Democracia Coroada**: teoria política do Império do Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017a

TORRES. **A Formação do Federalismo no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017b.

TORRES. **Interpretação da Realidade Brasileira**: introdução à história das ideias políticas no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017c.

TRIGUEIRO, Oswaldo. **Direito Constitucional Estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por). Acesso em: 08 mai. 2019.

UNIÃO EUROPÉIA. **Tratado da União Européia**. 7 de fevereiro de 1992. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf). Acesso em: 24 nov. 2018.

URSS. Constituição (1936). A Nova Constituição Soviética de 5 de Dezembro de 1936. **Constituição Stalinista**. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/stalin/biografia/ludwig/constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar. 2019.

URUGUAI, Visconde do. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

VARGAS, Neide César. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2394/2887>. Acesso em: 22 dez. 2018.

VELLOSO, Carlos Mário. Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira de 1988: do equilíbrio federativo. **Revista de Direito Administrativo**, n. 187, p. 1-36, jan./mar., 1992. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44969/47900>. Acesso em: 15 mai. 2019.

VIANA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

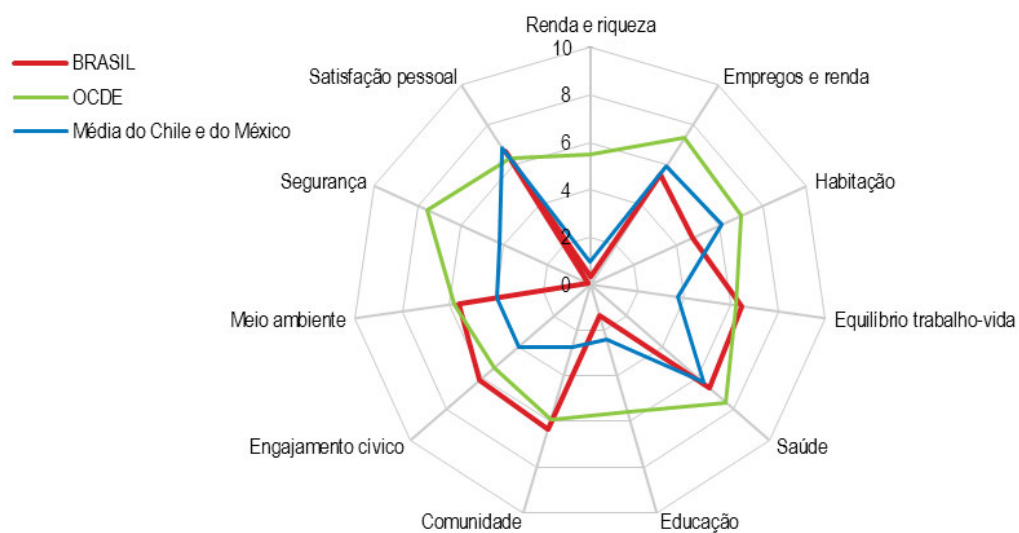
WOOD, Gordon. **A Revolução Americana**. Tradução de Michel Teixeira. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.

ZIMMERMANN, Augusto. **Teoria Geral do Federalismo Democrático**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

## **ANEXOS**

## ANEXO A - Indicadores do Bem-estar (OCDE, 2018).

Figura 1: Indicadores do Bem-estar (OCDE, 2018).



Fonte: Cálculos da OCDE em base de Índice para uma Vida Melhor – Edição 2018

**ANEXO B - Repasse do FUNDEB exercício 2015**

Fonte: <http://sistemas.educacao.ma.gov.br/supecon/frmConsulta.aspx>

| CONSULTA       | DISCRIMINAÇÃO              | VALOR              |
|----------------|----------------------------|--------------------|
| JANEIRO/2015   |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 33.584.810,29  |
|                | Impostos                   | R\$ 55.072.359,43  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 480.491,42     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 113.257.131,24 |
| FEVEREIRO/2015 |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 109.744.908,39 |
|                | Impostos                   | R\$ 46.536.861,19  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 925.096,62     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 109.201.389,01 |
| MARÇO/2015     |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 38.494.030,54  |
|                | Impostos                   | R\$ 58.529.837,33  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 739.387,19     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 106.321.283,47 |
| ABRIL/2015     |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 171.525.356,53 |
|                | Impostos                   | R\$ 48.596.529,15  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 529.318,62     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 106.865.938,84 |

| MAIO/2015   |                            |                    |
|-------------|----------------------------|--------------------|
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 0,00           |
|             | Impostos                   | R\$ 54.630.472,35  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 1.161.344,76   |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 0,00           |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 117.461.195,42 |
| JUNHO/2015  |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 76.988.061,08  |
|             | Impostos                   | R\$ 52.567.247,94  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 808.722,15     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 8.500.000,00   |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 163.423.474,20 |
| JULHO/2015  |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 0,00           |
|             | Impostos                   | R\$ 40.767.287,91  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 319.143,73     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 27.700.000,00  |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 113.067.096,24 |
| AGOSTO/2015 |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 76.988.061,08  |
|             | Impostos                   | R\$ 46.052.969,76  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 166.906,61     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 40.220.000,00  |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 111.525.488,45 |

| SETEMBRO/2015 |                            |                    |
|---------------|----------------------------|--------------------|
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 0,00           |
|               | Impostos                   | R\$ 42.913.032,88  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 345.978,14     |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 22.100.000,00  |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 110.441.932,62 |
| OUTUBRO/2015  |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 76.988.061,08  |
|               | Impostos                   | R\$ 46.115.571,43  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 233.007,39     |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 38.122.000,00  |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 110.704.641,88 |
| NOVEMBRO/2015 |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 39.601.016,50  |
|               | Impostos                   | R\$ 48.910.997,94  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 413.714,12     |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 9.900.000,00   |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 109.805.074,89 |
| DEZEMBRO/2015 |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 39.601.016,50  |
|               | Impostos                   | R\$ 52.425.352,79  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 169.403,96     |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 45.000.000,00  |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 164.738.509,70 |

**ANEXO C - Repasse do FUNDEB exercício 2016**

Fonte: <http://sistemas.educacao.ma.gov.br/supecon/frmConsulta.aspx>

| CONSULTA       | DISCRIMINAÇÃO              | VALOR              |
|----------------|----------------------------|--------------------|
| JANEIRO/2016   |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 128.593.598,29 |
|                | Impostos                   | R\$ 54.775.511,01  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 169.373,81     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 107.317.131,67 |
| FEVEREIRO/2016 |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 41.921.706,87  |
|                | Impostos                   | R\$ 63.982.919,45  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 1.118.046,60   |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 107.371.078,91 |
| MARÇO/2016     |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 41.921.706,87  |
|                | Impostos                   | R\$ 43.609.333,87  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 798.562,52     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 103.602.317,79 |
| ABRIL/2016     |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 41.921.706,87  |
|                | Impostos                   | R\$ 50.989.271,59  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 630.372,90     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 100.746.989,64 |

| MAIO/2016   |                            |                    |
|-------------|----------------------------|--------------------|
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 26.018.588,14  |
|             | Impostos                   | R\$ 59.379.253,59  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 541.048,13     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 0,00           |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 118.725.243,98 |
| JUNHO/2016  |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 83.843.413,74  |
|             | Impostos                   | R\$ 55.721.024,97  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 506.382,12     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 42.000.000,00  |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 172.357.447,27 |
| JULHO/2016  |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 41.938.993,45  |
|             | Impostos                   | R\$ 46.308.955,83  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 455.232,69     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 0,00           |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 119.617.120,92 |
| AGOSTO/2016 |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 41.938.993,45  |
|             | Impostos                   | R\$ 48.483.803,29  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 247.285,26     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 31.420.000,00  |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 113.429.832,41 |

| SETEMBRO/2016 |                            |                    |
|---------------|----------------------------|--------------------|
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 41.938.993,45  |
|               | Impostos                   | R\$ 46.700.792,71  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 283.223,92     |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 113.376.125,43 |
| OUTUBRO/2016  |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 41.938.993,45  |
|               | Impostos                   | R\$ 50.721.384,14  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 125.410,75     |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 29.200.000,00  |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 113.861.041,22 |
| NOVEMBRO/2016 |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 41.938.993,45  |
|               | Impostos                   | R\$ 76.130.656,92  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 342.820,42     |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 19.490.000,00  |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 111.632.968,25 |
| DEZEMBRO/2016 |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 107.706.959,90 |
|               | Impostos                   | R\$ 87.151.452,17  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 412.871,41     |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 165.953.748,00 |

**ANEXO D-** Repasse do FUNDEB exercício 2017

Fonte: <http://sistemas.educacao.ma.gov.br/supecon/frmConsulta.aspx>

| CONSULTA       | DISCRIMINAÇÃO              | VALOR              |
|----------------|----------------------------|--------------------|
| JANEIRO/2017   |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 0,00           |
|                | Impostos                   | R\$ 58.846.353,44  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 740.113,43     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 111.474.016,71 |
| FEVEREIRO/2017 |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 179.326.834,18 |
|                | Impostos                   | R\$ 69.240.793,54  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 1.459.049,12   |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 115.734.828,63 |
| MARÇO/2017     |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 45.275.602,88  |
|                | Impostos                   | R\$ 54.932.662,55  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 1.412.151,45   |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 106.817.989,17 |
| ABRIL/2017     |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 45.275.602,88  |
|                | Impostos                   | R\$ 55.194.193,56  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 932.284,13     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 116.922.889,52 |

| MAIO/2017   |                            |                    |
|-------------|----------------------------|--------------------|
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 45.275.602,88  |
|             | Impostos                   | R\$ 66.216.481,92  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 1.018.479,52   |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 0,00           |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 120.244.973,42 |
| JUNHO/2017  |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 45.275.602,88  |
|             | Impostos                   | R\$ 60.781.422,60  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 600.068,38     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 0,00           |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 171.178.537,51 |
| JULHO/2017  |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 0,00           |
|             | Impostos                   | R\$ 6.749.234,76   |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 323.888,68     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 12.800.000,00  |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 118.830.808,26 |
| AGOSTO/2017 |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 45.275.602,88  |
|             | Impostos                   | R\$ 55.224.281,16  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 146.742,20     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 48.000.000,00  |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 122.138.765,75 |

| SETEMBRO/2017 |                            |                    |
|---------------|----------------------------|--------------------|
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 97.342.545,99  |
|               | Impostos                   | R\$ 52.510.862,88  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 260.753,46     |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 14.500.000,00  |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 120.637.376,58 |
| OUTUBRO/2017  |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 43.011.822,58  |
|               | Impostos                   | R\$ 56.137.245,79  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 296.207,74     |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 120.221.656,60 |
| NOVEMBRO/2017 |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 0,00           |
|               | Impostos                   | R\$ 56.471.194,34  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 105.826,53     |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 38.100.000,00  |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 120.960.528,32 |
| DEZEMBRO/2017 |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 90.100.698,50  |
|               | Impostos                   | R\$ 67.795.487,62  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 153.865,67     |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 14.100.000,00  |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 182.667.907,25 |

**ANEXO E** - Repasse do FUNDEB exercício 2018

Fonte: <http://sistemas.educacao.ma.gov.br/supecon/frmConsulta.aspx>

| CONSULTA       | DISCRIMINAÇÃO              | VALOR              |
|----------------|----------------------------|--------------------|
| JANEIRO/2018   |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 0,00           |
|                | Impostos                   | R\$ 60.953.189,31  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 237.198,75     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 99.460.530,03  |
| FEVEREIRO/2018 |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 192.338.289,17 |
|                | Impostos                   | R\$ 71.235.788,49  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 566.323,23     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 102.484.949,73 |
| MARÇO/2018     |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 46.735.687,66  |
|                | Impostos                   | R\$ 57.932.529,68  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 267.894,89     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 108.185.838,97 |
| ABRIL/2018     |                            |                    |
| Receita        | Complementação da União    | R\$ 0,00           |
|                | Impostos                   | R\$ 56.866.787,04  |
|                | Aplicação Financeira       | R\$ 295.316,51     |
| Despesa        | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 106.684.416,02 |

| MAIO/2018   |                            |                    |
|-------------|----------------------------|--------------------|
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 80.914.200,52  |
|             | Impostos                   | R\$ 64.956.144,04  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 220.803,81     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 0,00           |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 108.727.240,31 |
| JUNHO/2018  |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 46.735.687,66  |
|             | Impostos                   | R\$ 66.055.214,09  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 118.716,12     |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 0,00           |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 161.677.887,99 |
| JULHO/2018  |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 46.735.687,66  |
|             | Impostos                   | R\$ 51.377.413,51  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 71.415,85      |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 3.000.000,00   |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 111.262.655,70 |
| AGOSTO/2018 |                            |                    |
| Receita     | Complementação da União    | R\$ 46.735.687,66  |
|             | Impostos                   | R\$ 60.894.402,85  |
|             | Aplicação Financeira       | R\$ 76.492,19      |
|             | Aporte do Tesouro          | R\$ 5.700.000,00   |
| Despesa     | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 110.532.483,42 |

| SETEMBRO/2018 |                            |                    |
|---------------|----------------------------|--------------------|
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 46.735.687,66  |
|               | Impostos                   | R\$ 54.518.894,04  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 76.281,21      |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 3.000.000,00   |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 0,00           |
| OUTUBRO/2018  |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 46.735.687,66  |
|               | Impostos                   | R\$ 52.971.512,33  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 100.590,28     |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 113.114.054,99 |
| NOVEMBRO/2018 |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 46.735.687,66  |
|               | Impostos                   | R\$ 64.649.659,13  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 99.614,02      |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 111.546.186,44 |
| DEZEMBRO/2018 |                            |                    |
| Receita       | Complementação da União    | R\$ 46.749.528,97  |
|               | Impostos                   | R\$ 72.655.758,36  |
|               | Aplicação Financeira       | R\$ 74.434,35      |
|               | Aporte do Tesouro          | R\$ 22.300.000,00  |
| Despesa       | Pessoal e Encargos Sociais | R\$ 165.162.114,81 |