



APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Michel Alisson da Silva¹

Pedro Henrique Cardoso Hilário²

Resumo: O federalismo consiste em uma das formas mais avançadas de organização dos Estados. O federalismo Norte-Americano é considerado o modelo clássico, bem como serviu de base para a implantação do mesmo no Brasil e em tantos outros países. Apesar da implantação definitiva se dar com a Carta de 1891, o Brasil Império já apresentava sinais da presença do federalismo. A evolução do federalismo, assim como da distribuição de competências no Brasil, remete para vários períodos de centralização e poucos de descentralização. A organização do Estado, sob a ótica do princípio federativo, nos leva a um conflito entre o que se espera em termos de uma política de Estado e uma política de governo. Deste modo, realizou-se uma pesquisa qualitativa exploratória como objetivo principal com a revisão das bibliografias existentes sobre o princípio federativo, desde suas origens a forma atual de funcionamento considerando as distribuições de competências em matéria educacional hoje no país, além de demonstrar como o princípio federativo é aplicado nas políticas públicas educacionais no Brasil, mais especificamente em relação aos resultados do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Palavras-chave: educação; estado de bem-estar; federalismo; políticas públicas.

¹ Professor Mestre do curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Membro do Grupo de Pesquisa em Inovação, Educação e Empreendedorismo Social (GIEES) e Grupo Acadêmico de Estudos Livres (GAEL). Endereço eletrônico: mal@unesc.net

² Acadêmico da 10ª fase do curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC; bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq, PIBITI/CNPq e PIBIC/UNESC. Endereço eletrônico: pedrohilario@hotmail.com

Abstract: Federalism is one of the most advanced forms of state organization. US federalism is considered the classic model, as well as being the basis for its implementation in Brazil and in many other countries. Although the definitive implantation occurred with the Charter of 1891, Brazil Empire already showed signs of the presence of federalism. The evolution of federalism, as well as the distribution of competences in Brazil, refers to several periods of centralization and few of decentralization. The organization of the State, from the point of view of the federative principle, leads us to a conflict between what is expected in terms of a state policy and a government policy. In this way, a qualitative exploratory research was carried out as main objective with the revision of the existing bibliographies about the federative principle, from its origins to the present form of operation considering the distributions of educational competences in the country today, besides showing how the federative principle is applied in public educational policies in Brazil, more specifically in relation to the results of the Basic Education Development Index (IDEB).

Keywords: education; federalism; public policy; welfare state.

Introdução

O presente artigo científico tem como propósito caracterizar o princípio federativo no ordenamento jurídico brasileiro à luz da Constituição Federal de 1988. A partir disso, busca-se compreender o federalismo a partir do seu aspecto jus-filosófico, histórico e social do modelo clássico estadunidense; identificar o processo de implantação do princípio federativo no Brasil e seu desenvolvimento até a Constituição Federal de 1988; e analisar as políticas educacionais brasileiras à luz do princípio federativo.

O trabalho apresenta-se de natureza aplicada e tem como método o indutivo. Quanto aos procedimentos metodológicos, primeiramente, foi realizada revisão bibliográfica das origens do federalismo e de sua implantação no país. Após, foi feito um recorte sobre as políticas educacionais analisadas sob a ótica do princípio federativo. O artigo está dividido em quatro tópicos:

formas de Estado e o surgimento do federalismo, o Estado de bem-estar social brasileiro, o direito à educação como um direito social e políticas públicas educacionais como forma de aplicação dos dispositivos constitucionais.

No decorrer do desenvolvimento deste artigo serão apresentadas as formas existentes de Estado, analisando-se de forma mais detalhada a criação e as características do Estado federal. Será abordada também a importância do Estado de bem-estar social para que haja garantia de direitos sociais à população. Quanto aos direitos sociais, a educação terá enfoque principal, abordando-se, após, os indicadores educacionais que visam à melhoria do sistema de educação no Brasil.

2. Estado federativo, bem estar social e educação

O estado de bem-estar social surge como uma garantia social com o intuito de fornecer alguns direitos essenciais, tais como renda, alimentação, saúde a todos os cidadãos.

Dentre os direitos assegurados à população, está o direito social fundamental à educação, assegurado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Para assegurar que esse direito social seja aplicado à população, necessárias são as políticas públicas em educação, que visam à melhoria do sistema educacional no país.

2.1 Formas de Estado e o surgimento do federalismo

Para entender o Federalismo é necessário, antes de tudo, entender o conceito de Estado. Kelsen (1992, p. 183), pontua que:

Devido à variedade de objetos que o termo normalmente denota, definir “Estado” torna-se difícil. Às vezes, a palavra é usada em um sentido bem amplo, para indicar a “sociedade” como tal, ou alguma forma especial de sociedade. Mas a palavra também é com frequência usada com um sentido bem mais restrito, para indicar um órgão particular da sociedade – por exemplo, o governo, ou os sujeitos do governo, uma “nação”, ou o território que eles habitam.

Visando afastar qualquer confusão entre definição de Estado e sociedade, Dallari (2011, p. 30) afirma que “a sociedade é resultante de uma necessidade natural do homem, sem excluir a participação da consciência e da vontade humanas”. Fala também que o contratualismo possui grande influência na formação da sociedade e na ideia contemporânea de democracia.

Já sobre o Estado, Dallari (2011, p. 59) o conceitua como “situação permanente de convivência e ligada à sociedade política”, e informa que este conceito aparece pela primeira vez na obra “O Príncipe”, de 1513, escrita por Nicolau Maquiavel. Apesar de esta denominação só emergir no século XVI, a maioria dos estudiosos dizem que, antes disso, o Estado já existia, porém, com nomes diferentes. Então, “todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros” são consideradas como Estado.

As “formas estatais pré-modernas” são identificadas por Streck e Morais (2000, p. 20) como: (1) Estado Antigo, que é “uma forma estatal definida entre as antigas civilizações do Oriente ou do Mediterrâneo, onde a família, a religião, o Estado e a organização econômica formavam um conjunto confuso, sem diferenciação aparente”; (2) Estado Grego, que possuía as cidades-Estado (*polis*), e tinha como objetivo a autossuficiência, além de possuir uma elite política com grande participação nas deliberações do Estado; (3) Estado Romano, que tinha uma “base familiar de organização” e “a noção de povo era restrita, compreendendo apenas faixa estreita da população”.

Os autores classificam, ainda, o Estado Medieval como sendo a principal forma de Estado pré-moderna. Para Streck e Morais (2000, p. 20-21), o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo caracterizam este período, que foi marcado também por permanente instabilidade política, econômica e social, conflito entre poder espiritual e poder temporal, bem como a fragmentação do poder.

Após o período medieval, surge o chamado Estado Moderno. Conforme Bobbio (2001, p. 67), o nome Estado é “um novo nome para uma realidade nova: a realidade do Estado precisamente moderno, a ser

considerado como uma forma de ordenamento tão diverso dos ordenamentos precedentes”. Portanto, deve ser denominado de forma diversa das anteriores.

O Estado Moderno, então, deixa de ter as características das formas estatais pré-modernas e passa a derivar da “institucionalização do Poder, sendo que suas condições são o território, a nação, mais potência e autoridade. Esses elementos dão origem à ideia de Estado” (STRECK e MORAIS, 2000, p. 26-27). Essa nova concepção de Estado pode ser organizada, basicamente, em duas formas: a forma federada e a forma unitária. Para Streck e Morais (2000, p. 147) a Federação surge apenas a partir do século XVIII, em 1787, quando os Estados Unidos dão origem ao Estado Federado, com a transformação de Confederação em Federação. Sobre o surgimento do federalismo na nação norte-americana, Wright, em introdução à obra de Hamilton, Madison e Jay, esclarece que:

[...] o ponto de maior distinção entre o novo sistema para os Estados Unidos e o existente na Grécia, na Itália medieval, na Suíça, na Alemanha ou na Holanda, é que, antes de 1787, o governo central nas federações ou, mais propriamente, nas confederações, não passava de um agente dos Estados. Em nenhum caso ele teve uma existência própria independente, nem o poder para regulamentar os negócios dos cidadãos, criar ou arrecadar impostos dos indivíduos. Não há exemplo de existência de um sistema independente de cortes de justiça ou uma assembléia legislativa eleita pelo povo de toda a confederação. A Constituição de 1787 tem uma antiga ascendência, mas adota um tipo novo de governo federal. (HAMILTON, MADISON E JAY, 1984, p. 49)

Kelsen (1992, p. 309) afirma que “apenas o grau de descentralização diferencia um Estado unitário dividido em províncias autônomas de um Estado federal”. Complementa sua assertiva colocando que, “do mesmo modo que um Estado federal se distingue de um Estado unitário, uma confederação internacional de Estados se distingue do Estado federal apenas por meio de um grau de descentralização maior”. Conclui seu raciocínio afirmando que na “escala da descentralização” o “Estado federal [...] (estaria) entre o Estado unitário e uma união internacional de Estados”, afirmando que “ele apresenta um grau de descentralização ainda compatível com uma comunidade jurídica constituída por Direito nacional, isto é, com um Estado, e

um grau de centralização não mais compatível com uma comunidade jurídica internacional, uma comunidade constituída por Direito internacional”.

Quando da análise da implantação do Federalismo nos Estados Unidos, considerado o Modelo Clássico de Federalismo, Madison (1984, p. 383) afirmou que:

Os poderes delegados ao governo federal pela Constituição proposta são poucos e definidos; os que permanecem com os governos estaduais são numerosos e imprecisos. Aqueles serão exercidos principalmente sobre tópicos externos, tais como guerra, paz, negociações e comércio exterior, com o qual o poder de taxaçaõ estará mais intimamente ligado. Os poderes reservados aos Estados se estenderão sobre todos os tópicos que, no curso normal da vida do país, dizem respeito às liberdades e bens do povo, à ordem interna e aos aperfeiçoamentos e progresso do Estado.

No entanto, devido a vários fatores, tal entendimento foi paulatinamente mudando. Schwartz, em análise mais recente sobre o federalismo norte-americano, defende que “o ponto de partida do sistema americano pode [...] ter sido o conceito do federalismo duplo, de acordo com o qual o estado e a Nação eram vistos como iguais”. Diz ainda que cada um possui uma área determinada na qual podia atuar. Segundo o mesmo, “este conceito foi mantido em seus aspectos essenciais durante mais de um século por uma série de decisões da Corte Suprema que invalidaram tentativas do Governo Federal de invadir o campo reservado aos estados”, sendo “o equilíbrio entre o poder estadual e o poder federal [...] alterado drasticamente (somente) durante [...] (o) século (XX)”. Aponta que “a necessidade do exercício do poder nacional para atender às exigências governamentais dos dias atuais levou ao abandono da noção da igualdade governamental como a pedra angular da estrutura do federalismo americano” (SCHWARTZ, 1984, p. 73). E complementa:

O federalismo, nos Estados Unidos, caracteriza-se agora pelo predomínio da autoridade federal. O sistema social e econômico americano tem estado sujeito cada vez mais à regulamentação e ao controle por Washington. O poder do Governo nacional sobre o comércio é interpretado de modo a sujeitar até mesmo empreendimentos com somente efeito remoto sobre a economia nacional a minuciosas normas federais. E, à medida que a autoridade da Nação a este respeito cresceu, a dos estados sofreu

correspondente decréscimo, pois a ação estadual, no sistema americano, é barrada quando é validamente exercido o poder federal incompatível com ela. (SCHWARTZ, 1984, p. 74).

Fazendo uma análise comparativa entre o federalismo norte-americano e o brasileiro, Borges Netto (1999, p. 42) diz que a principal diferença “reside no aspecto histórico de o Estado Federal, em terras brasileiras, não ter surgido da manifestação de vontade das antigas províncias, posteriormente transformadas em Estados-membros”. O autor, assim como vários estudiosos, entende que “não houve, entre nós, livre consentimento das entidades federadas para a formação da aliança federal, pois a implantação do federalismo se deu da ordem jurídica central (União) para as ordens jurídicas periféricas (Estados-membros)” (BORGES NETTO, 1999, p. 42).

Neste sentido, Cavalcanti (1983, p. 122) também argumenta que:

O ato do governo revolucionário, que autenticou a proclamação da República Federativa, e declarou, que as províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficavam constituindo os “Estados Unidos do Brasil”, não os investiu, só por isso, de direitos próprios, irredutíveis, que lhes dessem o caráter de Estados independentes; e o Congresso Constituinte, que veio, logo depois, e aprovou os intuítos e atos do movimento revolucionário, também não consignou na Constituição federal nenhum poder ou prerrogativa, em favor dos Estados, além do que parecera indispensável para dar-lhe autonomia, com membros da Federação.

Afirma ainda Cavalcanti (1983, p. 122) que o federalismo brasileiro “é talvez [...] o único exemplo de uma união federativa [...] cujos membros nunca tivessem tido em dado momento, ao menos de fato, a qualidade de soberanos”.

A descentralização política é apontada por Borges Netto (1999, p. 46) como o cerne do federalismo ao propor que “a própria razão de ser do Estado Federal reside na característica da descentralização política”. Segundo o seu conceito, essa descentralização política significa a “repartição constitucional da capacidade de emissão de normas jurídicas, para que cada esfera de poder possa controlar as condutas dos agentes públicos e dos cidadãos em determinada comunidade jurídica”. Considera, ainda, esta característica do Estado Federal como o “ponto central da organização federativa”.

Horta (2003, p. 346) nos diz que a Constituição Federal de 1988 apresenta uma “nova repartição de competências”, que não apresenta “prejuízo dos poderes soberanos e nacionais da União”. Segundo o autor, “foram acrescentados (aos poderes da União) [...] expressivas atribuições novas”, onde ficou criado o “domínio autônomo da legislação concorrente, abastecido com matérias próprias, e não com matérias deslocadas da competência legislativa da União, [...] para que sejam elas objeto da legislação federal de normas gerais e da legislação suplementar”. Ainda argumenta que “a legislação federal de normas gerais [...] é legislação não exaustiva, [...] incompleta, de forma que a legislação estadual [...] possa expedir normas autônomas, afeiçoando as normas gerais às exigências variáveis e às peculiaridades locais de cada ordenamento jurídico estadual”.

Ramos (2000, p. 189), no entanto, alerta que a autonomia dos Estados-Membros é “excessivamente limitada por vários dispositivos constitucionais”.

Neste mesmo sentido, Almeida indica que “em termos técnicos, cabe fazer uma crítica quanto à inclusão, no artigo 22 (da Constituição Federal de 1988), de matérias que serão objeto de normas gerais ou de diretrizes estabelecidas pela União”, como é o caso das “diretrizes e bases da educação nacional” (ALMEIDA, 2000, p. 103). Conforme o autor bem aponta, “a falha técnica que registramos não é isenta de conseqüências práticas, podendo levar, como já levou, a interpretação errônea da Constituição, em detrimento da competência legislativa dos Estados” (ALMEIDA, 2000, p. 104).

Rodrigues (2002, p. 55-56), por sua vez, afirma que:

Para que se possa efetivar uma adequada leitura da legislação educacional brasileira, no que se refere especificamente ao tema pertinente a definição das diretrizes curriculares, necessário se faz ressaltar três dentre os princípios gerais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de idéias (sic) e de concepções pedagógicas [...]; VII – garantia de padrão de qualidade. [...] Em resumo, a ordem constitucional brasileira garante a liberdade e o pluralismo, mas exige a preservação da qualidade. Para garantir que essa qualidade seja mantida, estabelece a necessidade da avaliação, por parte do Poder Público. Isso significa que o Poder Público tem de garantir, de um lado, flexibilidade suficiente para que as IESs possam, nas suas propostas pedagógicas, realizar os mandamentos constitucionais e,

de outro, que essa flexibilidade possui como limites, também fixados pelo Poder Público, os padrões de qualidade a serem exigidos mediante processos avaliativos oficiais.

Magalhães (2000, p. 18) entende que o “aspecto centrífugo do nosso federalismo [...] é extremamente importante na interpretação da Constituição”. O autor completa seu pensamento explicando que este aspecto é essencial pois rejeita “aspectos inconstitucionais em medidas provisórias, leis, atos de governo e até emendas inconstitucionais, pois ferem a nossa forma federal e tendem a abolir o federalismo ao centralizar competências”.

Uma possível crise para o federalismo é vista por Cavalcanti, que aponta três causas para isso, o que implicaria na quebra da unidade ou extinguir a sua existência. O primeiro seria “o desrespeito da Constituição, das leis e atos do poder federal, por parte dos Estados, seja por fatos diretos, seja por omissão voluntária”; o segundo seria o “predomínio de um ou mais Estados sobre os outros, em vista da sua importância política, da sua população, ou da sua força e riqueza”; e o terceiro, “a exorbitância do poder central, procurando absorver as autonomias locais” (CAVALCANTI, 1983, p. 290).

O federalismo atual também é criticado por Pinto Filho, não em função de sua estrutura em si, mas em função do mau uso do mesmo. Segundo ele:

A descentralização, politicamente tão identificada com os momentos democráticos, não tem sido a regra nestes tempos de retorno à democracia. O que mais melindra o federalismo que defendemos não é a sua centralização histórica. É, verdadeiramente, a disparidade dos discursos de nossos governantes que por tanto tempo atacaram o regime anterior como autoritário e centralizador e agora usam das mesmas regras daquele para minar as autonomias estaduais e municipais, mas com uma agravante: utilizam-se das regras e dos discursos democráticos para praticarem aquilo que sempre foi objeto de suas defenestrações. (PINTO FILHO, 2002, p. 211).

Segundo Motter e Gomes, em posfácio do livro de Planck sobre a política educacional no Brasil, em função dos últimos anos, leia-se Governo Fernando Henrique Cardoso, a “estrutura descentralizada do sistema educacional brasileiro” pode ser entendida como um “mito [...] em razão da ‘recentralização’ de funções nas mãos do Ministério da Educação (MEC)

promovida pela legislação educacional”. Completa dizendo que isso lhe dá “um poder incontrastável na formulação das políticas de educação básica e no controle das redes estaduais e municipais de ensino” e faz isso “através de sistemas nacionais de avaliação, das diretrizes e parâmetros curriculares nacionais, dos critérios de distribuição de verbas federais, etc” (PLANCK, 2001, p. 197-199).

2.2 O Estado de bem-estar social brasileiro

Assim como a ideia de Estado Federal, o conceito de Estado de bem-estar social (ou *welfare state*) surgiu nos Estados Unidos, tendo suas primeiras raízes na década de 30 com o plano *new deal*³, aplicado pelo então presidente do país Franklin Roosevelt, quando houve “um apoio maciço a programas de obras públicas, regulamentação de crédito, controle sob a produção agrícola; regulação das horas de trabalho; salários mínimos; negociação coletiva; sistema abrangente de seguros sociais” (STRECK e MORAIS, 2000, p. 59).

O *welfare state* se destaca de forma definitiva, segundo Streck e Moraes (2000, p. 68-69), “como consequência geral das políticas definidas a partir das grandes guerras”. Na primeira guerra mundial, o Estado se inseriu na produção e distribuição de bens de consumo; já em 1929, por conta da crise financeira, houve interferência estatal na economia; e, em 1940, a atitude interventiva é consolidada com a ideia de que deve haver a proteção de todo o cidadão.

Com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), as práticas intervencionistas do Estado nas questões econômicas e sociais foram ainda mais estimuladas. Dallari (2011, p. 275) explica que isso se deu devido à necessidade estatal de controle de recursos sociais e otimizar da melhor forma a verba pública, haja vista as urgências geradas pela guerra.

³ O que ficou conhecido como *New Deal* no governo de Franklin Roosevelt (1933-45), não passou apenas de um conjunto de medidas de políticas econômicas e sociais na tentativa de salvar os EUA de sua maior crise econômica da história. Entre as diversas medidas, destacam-se, portanto: criação de um sistema de seguridade social, com benefícios para os trabalhadores em termos de aposentadorias; criação de um sistema de seguro-desemprego; e fornecimento de auxílio financeiro às famílias menos abastadas e com filhos em idade de dependência. (GOMES, 2006, p. 206)

Gomes (2006, p. 203) define o Estado de bem-estar social da seguinte forma:

A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.

Bobbio (2004, p. 416, *apud* WILENSKY, 1975), descreve o Estado de bem-estar como aquele que “garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político”.

Entende-se o Estado de bem-estar social, segundo Benevides (2011, p. 17), como “o reconhecimento do papel do Estado na busca do bem-estar dos indivíduos, baseando-se nos direitos sociais dos mesmos”. A autora completa afirmando que cada país implementou esse sistema de acordo com suas especificidades históricas, haja vista cada nação ter suas próprias características.

Há dois modelos de intervenção social do Estado que são considerados base para todos os outros que vieram a surgir posteriormente: o inglês e o alemão (FIORI, 1997, p. 132). Na Inglaterra, pode-se perceber uma forte associação entre a centralização do poder, típico dos Estados absolutistas; a dispensa da mão de obra camponesa, devido à mercantilização das terras; e o acolhimento oferecido à população mais pobre. Isso deu origem a um tipo pioneiro de assistencialismo. Já no modelo alemão, nota-se aproximação entre a legislação bismarckiana e o movimento de oposição ao socialismo. Além disso, percebe-se grande distinção entre o assistencialismo e todas as outras formas anteriores de ajuda mútua (FIORI, 1997, p. 132-133).

No Brasil, como nos outros países, o surgimento do Estado de bem-estar social teve suas próprias características. Segundo Lobato (2016, p. 89), as políticas sociais implementadas durante a história no Brasil possuíam

grande ligação a projetos econômicos e políticos, “deixando a um plano secundário a adoção de estratégias para a melhoria efetiva das condições de vida e criação de padrões mínimos de igualdade social”.

Conforme Bonevides (2011, p. 62), os programas de proteção social, nessa época, foram regidos pelo autoritarismo, pois tinha a intenção de conduzir questões referentes à “organização dos trabalhadores assalariados dos setores mais modernos da economia, utilizando-se da antecipação de algumas necessidades, de modo a reduzir a legitimidade das lideranças trabalhistas em suas reivindicações”.

Lobato (2016, p. 90) diz que, com o decorrer do tempo, o processo de democratização no Brasil, que teve seu ápice com a promulgação da Constituição Federal de 1998, trouxe um novo conceito de cidadania. A autora ainda pontua que a Constituição de 1998 traz um capítulo específico para falar sobre os direitos sociais (saúde, assistência, previdência, educação, dentre outros).

Algumas conquistas trazidas pela nova Constituição são destacadas por Bonevides (2011, p. 65), dentre elas: “a criação do Sistema Unificado de Saúde (SUS), apoiado no direito universal à saúde; a definição de um piso mínimo para os benefícios; a criação do seguro-desemprego; e a extensão da previdência rural”.

Apesar de reconhecer a promulgação da Constituição como o ápice do processo de democratização brasileiro, Lobato (2016, p. 90) faz uma crítica ao atual modelo de Estado de bem-estar, ao dizer que:

A Constituição representou uma ruptura legal baseada em noções pouco sólidas na estrutura social brasileira, como cidadania, democracia e solidariedade social. Constitucionaliza-se ali um novo pacto social, mas suas bases foram frágeis. A ordem social prevista impunha uma nova forma de Estado em uma sociedade com baixos níveis de organização social, antidemocrática em suas instituições estatais e sociais e profundamente desigual. Do ponto de vista organizacional, a política social apresentava uma potente estrutura de oferta e garantia de bens sociais, mas de baixa cobertura, restrita às parcelas médias e ao mercado formal, burocratizada, permeada por particularismos e com alto grau de corrupção. O modelo constitucional teria que conviver com o passado das políticas sociais, com os projetos governamentais que lhe sucederam e com os valores da sociedade que o adotou. (LOBATO, 2016, p. 90).

Mas não se pode negar que o movimento de redemocratização no Brasil e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 foram fatos históricos que fizeram com que o Estado de bem-estar social fosse implementado no Brasil, garantindo aos cidadãos diversos direitos sociais.

2.3 O direito à educação como um direito social

Os direitos sociais começaram a ser visados no período pós-guerra, junto com o surgimento do Estado de bem-estar social, quando o Estado passou a garantir condições mais dignas de vida à população. No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a tratar sobre esses direitos, dando maior ênfase ao direito do trabalho (SALES e PACHÚ, 2015, p. 27)

Na Constituição Federal de 1988, os direitos sociais são elencados em seu artigo 6º. São eles “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2018A).

Conforme Moraes (2014, p. 203), os “direitos sociais são direitos fundamentais do homem”, e têm como objetivo melhorar a qualidade da vida da população, buscando a igualdade social.

Silva (2014, p. 288-289) ratifica os dizeres de Moraes ao dizer que os direitos sociais são uma extensão dos direitos fundamentais, e “que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”. O autor completa afirmando que tais direitos se caracterizam por serem prestações positivas feitas de forma direta ou indireta pelo Estado e que estão expressas na Constituição Federal.

Ressalta-se que os direitos sociais estão inclusos no Título II da Constituição Federal. Ou seja, são considerados como direitos fundamentais do cidadão.

Os Direitos Sociais se constituem direitos fundamentais do homem, inerentes aos indivíduos, configurando-se doutrinariamente como direitos de segunda dimensão. Cabe ressaltar, apenas o

reconhecimento da importância de tais direitos não é suficiente, faz-se necessário sua efetivação. Nesse ínterim, as políticas públicas constituem instrumento de viabilização dos direitos básicos da população e enfatiza o caráter ideológico do Direito, busca-se a política de legitimação do poder. A teoria crítica, preconiza a atuação concreta do operador do direito, na concepção do conhecimento não somente como interpretação do mundo, e, sim, transformação. (SALES e PACHÚ, 2015, p. 28).

Dentre os direitos sociais, encontra-se o direito à educação. A primeira vez que a educação é vista internacionalmente como um direito é na Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1948. O preâmbulo da Declaração diz que “cada indivíduo e cada órgão da sociedade tendo sempre em mente esta Declaração” deve se esforçar “por meio do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades” (ONU, 1948).

Em âmbito nacional, o direito à educação está disposto no artigo 6º da Constituição Federal. Para além do artigo 6º, esse direito social aparece também entre os artigos 205 a 214. Conforme o artigo 205, a educação é um “direito de todos e dever do Estado e da família” e terá incentivo “com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 2018A).

Desta forma, o Estado necessita de organização e aparelhamento para fornecer a todos e de forma indistinta os serviços de educação, sempre respeitando os princípios constitucionais constantes no artigo 206⁴, visando cada vez mais à ampliação das possibilidades para que todos os cidadãos tenham acesso ao ensino (SILVA, 2014, p. 317).

É dever do Estado, conforme artigo 208, inciso I, garantir “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade,

⁴ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (BRASIL, 2018A).

assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2018A). Segundo Silva (2014, p. 317), essa garantia se traduz num direito público subjetivo e “equivale reconhecer que é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente”.

O artigo 22, inciso XXIV, determina é que de competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação (BRASIL, 2018A). Porém, o dever com a educação é de todos os entes federativos. Assim como o dever com a educação, o regime de colaboração também é mútuo e recíproco:

A Constituição Federal determina, com caráter de obrigatoriedade, que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino, excluindo-se a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios. A distribuição dos recursos públicos assegurará, nos termos da EC nº 59/09, prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (MORAES, 2014, p. 857).

A Constituição Federal de 1988 também prevê, como fonte adicional de financiamento à educação básica pública, a contribuição social do salário-educação, conforme dita o parágrafo 5º do artigo 212 (BRASIL, 2018A).

Para além dos investimentos em educação, deve-se atentar às políticas públicas educacionais, que são formas de fazer com que o disposto na Constituição Federal atinja seu objetivo.

2.4 Políticas públicas educacionais como forma de aplicação dos dispositivos constitucionais

O termo “política pública” se refere a questões coletivas e integra a esfera pública, o que não significa dizer que é necessariamente algo estatal, pois, apesar de o Estado estar voltado totalmente para a esfera pública, há

organizações sociais que também possuem finalidades públicas expressas, mas que não são estatais (SCHMIDT, 2008, p. 2311).

Políticas públicas, conforme Schmidt (2008, p. 2311), nada mais são do que o resultado de uma política institucional, e “se materializam em diretrizes, programas, projetos e atividades que visam resolver problemas e demandas da sociedade”. Dentro das diversas políticas públicas desenvolvidas nacionalmente, há as políticas educacionais e, dentre essas políticas, há as que avaliam os índices da educação básica no Brasil.

A avaliação da qualidade educação pública e privada é garantida pela CRFB/88 em seus artigos 206, inciso VII, e 209. O artigo 206, inciso VII, traz que um dos princípios do ensino no Brasil é a “garantia de padrão de qualidade”, enquanto que o artigo 209 diz que a iniciativa privada é livre para implementar o ensino, desde que autorize o Poder Público realizar avaliação de qualidade (BRASIL, 2018A).

Com isso, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) lançou, em abril de 2007, o Plano do Desenvolvimento da Educação (PDE), plano este que foi normalizado pelo Decreto Presidencial n. 6.094, e explana sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Esta política pública possui como objetivo aprimorar a qualidade da Educação Básica, prevendo ações e políticas para os diversos níveis de ensino em todos os entes federativos (OLIVEIRA, 2014, p. 412). No mesmo ano e em decorrência do PDE, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB),

que se propõe a medir a qualidade da educação brasileira nos âmbito nacional, estadual, municipal e em cada escola. O IDEB é um indicador de qualidade educacional que agrega os resultados de desempenho dos estudantes brasileiros (obtidos pela Prova Brasil) e rendimento escolar - taxa média de aprovação na etapa de ensino (obtidos pelo Censo Escolar). É, portanto, resultado do produto entre a média padronizada da Prova Brasil (da escola/ rede de ensino/município), ajustada para expressar valores entre 0 e 10, e o número de anos que os alunos levam para concluir uma série. (OLIVEIRA, 2014, p. 412).

O IDEB foi formulado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e seu objetivo é medir a qualidade do ensino e criar metas para melhorá-lo. Assim, o IDEB opera “como um indicador

nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias”. (BRASIL, 2018D).

No portal oficial do Inep pode-se analisar os dados do IDEB, que são colhidos a cada dois anos, sempre nos anos ímpares. No ano de 2005, foram traçadas metas bienais para que se atinja, até o ano de 2021, o objetivo educacional da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é a nota 6,0 (BRASIL, 2018B).

Veja-se tabela abaixo colacionada, que traz os dados do IDEB a nível nacional relativos aos anos de 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015:

Anos Iniciais do Ensino Fundamental

	IDEB Observado						Metas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	3.9	4.2	4.6	4.9	5.2	6.0
Dependência Administrativa												
Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	6.1
Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.7
Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	6.0	6.3	6.6	6.8	7.0	7.5
Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.8

Anos Finais do Ensino Fundamental

	IDEB Observado						Metas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
Total	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	3.5	3.7	3.9	4.4	4.7	5.5
Dependência Administrativa												
Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	5.3
Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	5.1
Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	5.8	6.0	6.2	6.5	6.8	7.3
Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	5.2

Ensino Médio

	IDEB Observado						Metas					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015	2021
Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.4	3.5	3.7	3.9	4.3	5.2
Dependência Administrativa												
Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.1	3.2	3.3	3.6	3.9	4.9
Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.6	5.7	5.8	6.0	6.3	7.0
Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.9

Os resultados marcados em verde referem-se ao Ideb que atingiu a meta.
Fonte: Saeb e Censo Escolar. (BRASIL, 2018C).

Vê-se, portanto, que conforme os indicadores do IDEB, as metas da qualidade de educação vêm sendo alcançadas principalmente na rede pública educacional, enquanto que na rede privada, de forma geral, ficam aquém das metas estabelecidas.

Analisando a tabela acima colacionada, observa-se que apenas no ano de 2007 os objetivos tanto da rede pública quanto da rede privada de educação foram alcançados. Nos anos seguintes, apesar da melhora gradual das notas em relação aos índices do biênio anterior, as instituições privadas conseguiram alcançar a meta apenas no ano de 2009, e apenas nos indicadores relacionados aos anos iniciais do ensino fundamental.

Portanto, vê-se que a educação brasileira não está nos índices postos como ideais para se ter uma educação de qualidade, mas está, gradualmente, caminhando para atingir a meta estabelecida. Para conseguir alcançar o objetivo, políticas públicas educacionais e o controle dos índices de educação são essenciais.

3. Conclusão

A conceituação de Estado não é unânime entre a doutrina. Para Kelsen (1992, p. 183), definir seu conceito se torna difícil pelo fato de que há uma grande variedade de objetos que o vocábulo abrange. O termo é comumente vinculado à sociedade.

O Estado de bem-estar social surge no período pós-guerra como uma forma de garantir um mínimo de renda, saúde, educação e habitação para todos os cidadãos. Apesar de constituições anteriores versarem algo sobre esses direitos sociais, foi apenas na Constituição Federal de 1988 que esses direitos foram consolidados como direitos fundamentais do cidadão.

A educação aparece na Carta Magna nos artigos 6º, que versam sobre os direitos sociais, e também nos artigos 205 e seguintes. Para assegurar que esses direitos serão implementados, surgem as políticas públicas educacionais, que dão voz à Constituição e visam à melhoria da qualidade da educação no Brasil.

Para medir os índices educacionais brasileiros, há os indicadores do IDEB, criado em 2007. Analisando os resultados, percebe-se que as escolas privadas possuem notas mais elevadas que a educação pública. Por este motivo, as metas para aquelas escolas são mais elevadas que para as escolas estaduais e municipais. As escolas públicas vêm, de modo geral, atingindo as metas a cada biênio. O objetivo é que até o ano de 2021 se atinja a nota 6,0, que é a nota estipulada pela OCDE.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um Estado de Bem-Estar Social no Brasil?** 2011. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011. Cap. 1. Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/EBES_no_Brasil__2_dissertacao_benevides.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

_____. **Estado, governo e sociedade: Para uma teoria geral da política**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BORGES NETTO, André Luiz. **Competências Legislativas dos Estados-Membros**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 abr. 2018A.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/metas-educacionais>>. Acesso em: 27 abr. 2018B.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado/Brasil.seam?cid=3034147>>. Acesso em: 27 abr. 2018C

_____. Ministério da Educação e Cultura. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoas?id=180>>. Acesso em: 17 abr. 2018D.

CAVALCANTI, Amaro. **Regime Federativo e a República Brasileira**. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 1983.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. **Physis**: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, p.129-147, 17 nov. 1997. Trimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.201-234, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 4 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, p.87-97, dez. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042016s08>. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/sdeb/v40nspe/0103-1104-sdeb-40-spe-0087.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. **Pacto Federativo**. Mandamentos: Belo Horizonte. 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, Adailda Gomes de. Políticas educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses: alguns recortes. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, p.411-442, abr./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v22n83/a07v22n83.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

PINTO FILHO, Francisco Bilac M. **A Intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PLANCK, David N. **Política Educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública**. Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo Assimétrico**. Editora Forense: Rio de Janeiro. 2000.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei, JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Ensino do direito no Brasil: diretrizes curriculares e avaliação das condições de ensino**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

SALES, Juliana Maria Araújo de; PACHÚ, Clésia Oliveira. Direitos sociais e as políticas públicas como mecanismo de efetivação. **Direitos Sociais: O Artigo 6º da Constituição Federal e sua efetividade**, Campina Grande, p. 27-46, 2015. Clésia Oliveira Pachú (Organizadora).

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. **Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos**, Santa Cruz do Sul, p.2307-2333, 2008.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual: Uma Visão Contemporânea**. Forense Universitária: Rio de Janeiro.1984.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.