



**CADERNOS DE
ESTUDOS
SOCIAIS**
v.36, n.1, 2021
e-ISSN: 2595-4091

O WELFARE STATE NO BRASIL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo fazer um panorama do surgimento e da consolidação do *Welfare State* brasileiro, descrevendo a sua evolução e expansão até os dias atuais. Neste estudo, o enfoque do Estado do Bem-estar social é voltado para as políticas públicas em educação e o seu contexto político e social, fazendo uma abordagem geral sobre as políticas educacionais financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). São apresentadas diversas fases do contexto histórico das políticas públicas em educação, concluindo-se que o *Welfare State* possui características positivas e negativas que influenciam essas políticas ao longo do tempo.

Autor 1: **Juliana Passos Santos**
ORCID: 0000-0002-6059-458X
Filiação: Universidade de Brasília

Autor 2: **Guilherme Campos Gonçalves**
ORCID: 0000-0002-9944-2532
Filiação: Universidade de Brasília

Autor 3: **Camila Lima Milhomem**
ORCID: 0000-0002-3294-532X
Filiação: Universidade de Brasília

**Trabalho submetido em
12/03/2020 e aprovado em
29/08/2020.**
DOI: 10.33148/CES25954091
V36n1(2021)1896

PALAVRAS-CHAVE:

Welfare State; Brasil; Políticas Públicas; Educação;
FNDE

THE WELFARE STATE IN BRAZIL AND ITS CONSEQUENCES FOR PUBLIC POLICIES IN EDUCATION

ABSTRACT

This article aims to present an overview of the emergence and consolidation of the Brazilian welfare state, describing its evolution and expansion to this day. For this study, the focus of the welfare state is on public policies in education and its political and social context, making a general approach about the educational policies funded by the National Fund for Educational Development (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE). Several phases of the historical context of public policies in education are presented. It is concluded that the welfare state has both positive and negative characteristics that influence such policies overtime.

KEYWORDS: welfare state; Brazil; public policy; education; FNDE

EL ESTADO DEL BIENESTAR EN BRASIL Y SUS CONSECUENCIAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo proporcionar una visión general del surgimiento y la consolidación del Estado de Bienestar de Brasil, describiendo su evolución y expansión hasta nuestros días. En este estudio, el enfoque del Estado del Bienestar Social se centra en las políticas públicas en educación y su contexto político y social, haciendo un enfoque general sobre las políticas educativas financiadas por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación - FNDE. Se presentan varias fases del contexto histórico de las políticas públicas en educación, concluyendo que el estado de bienestar tiene características positivas y negativas que influyen en estas políticas a lo largo del tiempo.

PALABRAS CLAVES: Estado del Bienestar Social; Brasil; políticas públicas; educación; FNDE

Para citar este artigo: SANTOS, J. P., GONÇALVES, G. C., MILHOMEM, C. L. O Welfare State no Brasil e suas consequências para as políticas públicas em educação. *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 36, n. 1, [in press], Jan./Jul., 2021.

DOI:10.33148/CES25954091v36n1(2021)1896

Disponível em: <http://periodicos.fundaj.gov.br/index.php/CAD>.

Acesso em: dia mês, ano. [v. em edição].



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), sendo permitido que outros distribuam, remixem, adaptem e criem a partir deste trabalho, desde que seja dado ao autor o devido crédito pela criação original e reconhecida a publicação nesta revista.

1 INTRODUÇÃO

O *Welfare State* é definido pelos autores individualmente de uma forma particular, cujo ponto em comum entre eles é o envolvimento do Estado na prestação de serviços à população. E, para que o Estado coloque em prática políticas públicas universais, é preciso que haja recursos que financiem esses projetos.

Para Lobato (2016), no Estado do Bem-Estar brasileiro, a noção prevalente é a do direito; direito à educação, à saúde, e da responsabilidade do Estado, mas esse direito não está necessariamente acompanhado da noção de igualdade, expressa na prestação pública e coletiva, mas, antes, no direito individual. Embora os sistemas públicos sejam sabidamente usados por todos, não há encontro entre os diferentes segmentos, já que se mantém, nos sistemas de proteção, a estratificação social presente na sociedade.

O que se percebe no cenário brasileiro é que ainda vigora uma visão de cidadania que se distancia da efetiva universalização no acesso e nos seus benefícios. A efetividade do gasto público nas políticas sociais ainda tem um ajuste de contas a fazer com o legado histórico de exclusão, visando à universalização da cidadania (GRIN, 2013).

Ao longo dos anos, a perspectiva universal dos direitos sociais, imbuída de ações assistencialistas foi evoluindo, observando-se o aumento da relevância das políticas públicas educacionais em alguns marcos históricos. Foi com a Constituição Federal de 1934 que a educação teve, pela primeira vez, um capítulo específico. Entre os anos de 1946 a 1964 foram criados instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático. Assim, a educação foi sendo valorizada na política brasileira.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, é responsável, desde 1968, por parte da execução das políticas públicas educacionais do governo federal. Programas voltados para a distribuição de obras didáticas, para a construção de creches, para a disponibilização de banda larga nas escolas, assim como o financiamento estudantil e outras ações promovidas pelo órgão contribuem para uma educação de qualidade a todos e para o bem-estar dos brasileiros.

Dessa forma, o presente artigo busca, por meio de estudo teórico-conceitual, revelar em que medida o modelo de *Welfare State* instituído no Brasil influenciou o desenvolvimento das políticas públicas para a educação em geral.

Iniciamos nossa discussão com um pequeno levantamento de posicionamentos acadêmicos acerca do *Welfare State* no Brasil. Seguindo, apresentamos a inserção das políticas públicas em educação no cenário brasileiro, realizando um apanhado histórico e contextualização social. Finalizando o artigo, apontamos as contribuições do estado de bem-estar social para a construção das políticas educacionais brasileiras.

1.1 O *Welfare State* brasileiro

Para Gomes (2006), *Welfare State* pode ser definido como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado, com a finalidade de garantir um equilíbrio entre o avanço das forças de mercado e a estabilidade social, suprindo a sociedade de direitos que garantam aos indivíduos a manutenção de um mínimo padrão de vida. *Welfare State*, ou Estado do Bem-Estar Social, segundo Medeiros (2001), é entendido como a mobilização em larga escala do aparelho do Estado, em uma sociedade capitalista, a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população.

Segundo Esping-Andersen (1995), o *Welfare State* significou mais do que a inserção de políticas sociais em um mundo industrial. O movimento representou um esforço de reconstrução econômica, política e moral. Para a economia, representou o abandono da lógica mercantil, favorecendo a segurança do emprego e dos ganhos como direito de cidadania. Moralmente, trouxe a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo.

Para Medeiros (2001), o *Welfare State* não é apenas um instrumento da política macroeconômica, mas funciona também como mecanismo de regulação política da sociedade, na medida em que ações adotadas pelo Estado com vistas ao atendimento das necessidades da classe trabalhadora limitam o poder e a capacidade de organização extra-estatal dessa classe. Nesse sentido, pode-se dizer que o *Welfare State* favorece as instituições burocráticas, pois, a

partir do aparelhamento do Estado para a satisfação das demandas sociais, surgem instituições capazes de influenciar suas decisões políticas.

Assim, a característica redistributiva do *Welfare State* passa a depender das características da burocracia estatal. Caso a burocracia tenha um caráter mais autônomo em relação ao governo, existe maior possibilidade de políticas sociais redistributivas atenderem aos interesses da classe trabalhadora em detrimento às classes dominantes. Contudo, no Brasil, prevaleceu como característica a burocracia comprometida com o governo e, portanto, resistente à ideia de alianças com determinados setores trabalhistas (MEDEIROS, 2001).

A formação do *Welfare State* brasileiro tem como ponto de partida a década de 1930, quando há o início do movimento de criação da base institucional-legal das políticas sociais. Há a criação dos institutos de aposentadorias e pensões, e a consolidação da legislação trabalhista, em 1943. O período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, quando se manifestam elevados graus de “nacionalização” das políticas sob a forma de centralização no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos (DRAIBE, 1989).

O início da consolidação de um Estado de bem-estar brasileiro, a partir de 1930, tem relação com o modelo conservador de *Welfare State* citado por Esping-Andersen, pois os direitos sociais no Brasil tiveram seu potencial de desmercadorização bastante reduzido. Há um predomínio da diferença de posição social, com os direitos ligados à classe e ao *status*. Os benefícios concedidos são baseados em transferências prévias, não mantendo relações com as necessidades dos cidadãos. O Estado varguista lançou-se na realização da modernização da economia brasileira, centrada principalmente na indústria e perseguida pela política de substituição de importações.

Na época, as políticas sociais mais gerais, como saúde e educação, não tinham atores organizados para sua reivindicação. Somado a isso, o acesso a serviços dos Institutos de Previdência era determinado pelo desempenho no trabalho, criando uma estratificação profissional. Os indivíduos eram, portanto, conduzidos para dentro do aparato estatal para terem acesso aos direitos (STAROSKY, 2012).

Após a fase de consolidação inaugurada pelos governos militares de 1964, o modelo de *Welfare State* perdeu o caráter populista e assumiu duas linhas definidas, uma de caráter compensatório e outra de caráter produtivista. A primeira, de caráter compensatório, buscava minorar os impactos de um modelo de desenvolvimento baseado na concentração da riqueza, sendo constituída de políticas assistencialistas. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico. Nesse sentido, foram elaboradas, por exemplo, as políticas de educação, que buscavam atender às demandas por trabalhadores qualificados e aumentar a produtividade da mão de obra semiqualficada. Entretanto, ambas apresentavam como características a centralização política e financeira no governo federal, a forte fragmentação institucional e o caráter regressivo nos gastos sociais (MEDEIROS, 2001).

O modelo de *Welfare State* brasileiro sofreu diversas modificações desde seu surgimento. Foram introduzidas algumas tentativas de universalização dos programas assistenciais, contudo, o caráter meritocrático predominava, de forma que as políticas atendiam apenas determinados grupos, agindo como mecanismo de estratificação social. Durante a década de 1970, conforme afirma Draibe (1989), o caráter redistributivo do *Welfare State* aparecia apenas em poucos programas assistenciais.

O fim do regime militar trouxe avanços na área política e o aumento da participação popular no processo eleitoral, trazendo ainda muitas críticas à centralização institucional e financeira do sistema. A nova Constituição, promulgada em 1988, introduziu avanços formais para as políticas sociais, ampliando direitos na área trabalhista, na seguridade social, na saúde e na educação.

Apesar de a Constituição rezar pela garantia de um modelo de seguridade social aos cidadãos, incorporando todos os trabalhadores (informais, marginalizados, da Zona Rural etc.) ao sistema de proteção social, as condições deterioradas do financiamento do setor público inviabilizaram a ampliação dos gastos sociais e execução de políticas públicas. Outros fatores corroboraram para o fracasso do novo sistema. Os principais foram: a forte centralização dos novos recursos no Tesouro Nacional e o atraso em seus repasses; os cortes expressivos nos valores reais; e a falta de indexação das despesas públicas referentes aos gastos correntes e de investimentos previstos no Orçamento Geral da União (DAIN; SOARES, 1998).

Depois de 1988, especialmente após o Plano Real, o sistema de políticas sociais passou a ser visto pelo viés positivo de sua contribuição para o desenvolvimento econômico. O Estado constituiu-se no promotor de programas públicos para estimular um ciclo virtuoso entre economia e política social com a participação direta dos cidadãos (DRAIBE; RIESCO, 2006).

A estratégia governamental de política social no período compreendido entre 1990 e 1992 é caracterizada por um processo de descentralização e fragmentação burocrática resultante de ataques à presença do Estado na vida social. A descentralização passa a ocorrer de maneira acelerada e caótica, o que provoca vazios institucionais em determinados setores de política social e superposições em outros. Até meados de 1990, o Executivo passou a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo. Além da superposição institucional e de programas, as políticas sociais nesse período foram caracterizadas por cortes drásticos de orçamento sob a justificativa de necessidade de descentralização administrativa (MEDEIROS, 2001)

Neri (2007) destaca que, a partir do Plano Real, a pobreza e a desigualdade social se reduziram de maneira quase continuada até 2005, beneficiando, sobretudo, os setores mais pobres da população. Ainda que o Plano Real não objetivasse distribuição de renda, e sim estabilidade macroeconômica, geraram-se efeitos positivos para as políticas redistributivas.

1.2 Políticas públicas no Brasil

O Estado tem a função de assegurar crescimento do emprego e renda, a estabilidade de preços e o bem-estar social. Por causa da ineficiência do mercado no tocante à execução de determinadas funções econômicas, tais como distribuir adequadamente a renda, fornecer determinados bens de forma satisfatória e equitativa, entre outras, evidencia-se a necessidade da atuação e da intervenção do Estado através das políticas públicas, mais especificamente das de cunho social, ou seja, as políticas sociais (BUENO; COSTA, 2016).

As Políticas Públicas ganham destaque no contexto do *Welfare State* uma vez que o Estado deve buscar meios para garantir direitos coletivos sem prejuízo dos direitos individuais. Nesse sentido, as Políticas Públicas atuam de modo a amenizar conflitos e

desigualdades sociais, atribuindo ao Estado a responsabilidade pela garantia do mínimo necessário em educação, saúde, seguridade, dentre outras demandas sociais. (SILVA et al., 2017).

Para Rua (1997), as políticas públicas são um conjunto de procedimentos formais e informais destinados à solução pacífica de conflitos, e constituem a forma mais eficaz de amenizar esses conflitos existentes nas sociedades modernas, as quais são caracterizadas pela pluralidade de ideias e interesses. Elas são parte de um processo composto por diversas atividades realizadas pelo Estado que visam ao atendimento de determinada demanda social.

Silva *et. al.* (2017) destacam, ainda, que a participação popular é fundamental nos processos de elaboração e avaliação da política pública, pois confere um caráter democrático e legitimador nos processos decisórios do governo, em especial após as reformas gerenciais do Estado, estimuladas a partir da década de 1990. No Brasil, diversas políticas públicas educacionais, por exemplo, contam com a participação da sociedade, seja de modo individual pelo cidadão, que é possível graças ao compromisso legal de transparência na utilização de recursos públicos; ou mediante os conselhos sociais legalmente instituídos, a quem compete fiscalizar e deliberar sobre a correta execução das políticas públicas.

O governo brasileiro, assim como muitos outros, possui um sistema de políticas públicas que visam o bem-estar da sociedade. Essas políticas, denominadas de assistenciais, englobam programas como o Bolsa-Família, Luz para Todos, ProUni, entre outros. O principal objetivo desses programas é prover auxílio aos cidadãos de baixa renda para que possam participar ativamente da sociedade, ou seja, são políticas de inclusão social (BATTISTELLA; GROHMANN; MELLO, 2013).

2 O CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL NO SURGIMENTO DAS POLÍTICAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

A trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil parece revelar uma nítida ligação com a forma conservadora e patrimonialista com a qual o Estado e a sociedade brasileira foram criados. Assim, em um cenário social cujas bases centravam-se em um

modelo econômico agrário e na mão de obra escrava, a preocupação com o direito à educação veio aparecer tardiamente (SANTOS, 2011).

Segundo Teixeira (1976), o Brasil, em todo o tempo de colônia, viveu um governo absolutista, com a educação reduzida aos colégios confessionais, predominantemente destinados à formação do clero. O ensino brasileiro era destinado somente à camada mais abastada da sociedade.

No período anterior aos anos 20 do século XX, a atuação do Estado se restringia a situações emergenciais. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior. As reformas da época ocorriam regionalmente e de forma parcial, ou seja, não faziam parte de uma política global de educação (MEDEIROS, 2001).

Com a transição estrutural de uma sociedade agrária para uma sociedade urbana capitalista, a nova lógica social conferiu à escolarização um papel cada vez mais importante, tornando-se indispensável o desenvolvimento de um sistema público de educação no país. Nesse contexto, uma série de debates e reformas de longo alcance nacional visavam um projeto educacional sólido para a sociedade brasileira (CASTRO; TAVARES, 2017).

Foi durante a Revisão Constitucional de 1925-1926 que os debates sobre educação se tornaram visíveis, inclusive no que diz respeito ao financiamento para a área (CURY, 2007). As manifestações externadas nesta época indicavam para uma mudança no paradigma educacional do país, iniciando os movimentos que firmariam a educação como direito social.

Sob o governo Vargas, a década de 1930 é caracterizada pela estratégia deliberada de aumentar o papel do Estado na regulação da economia e da política nacionais como estratégia de desenvolvimento (MEDEIROS, 2001). Essa década se tornou um marco na consagração do direito e na consolidação de seus princípios, sendo que as divergências sobre o modelo educacional se intensificaram entre igreja, Estado e elite intelectual. Foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública (MES) na estrutura burocrática da administração federal, encarregado de conduzir e promover a centralização das políticas educacionais. A instituição do MES visava ocupar um espaço de poder que teria importância estratégica na configuração e no controle, técnico e doutrinário, do aparelho escolar (MARTINS; PINTO, 2013).

Nesse período de introdução da política educacional, o educador Fernando de Azevedo redigiu, em 1932, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, assinado por 26 intelectuais da época, entre eles Anísio Teixeira, Cecília Meireles e Afrânio Peixoto. O documento objetivava a criação de um plano geral de educação, uniforme, laico e obrigatório. Almejava-se propor uma educação que servisse aos interesses dos indivíduos, e não aos das classes dominantes. Acerca do financiamento da educação, o documento, que propugnava pela educação pública, afirmava ser necessária a criação de um fundo específico, a ser composto por patrimônios, impostos e rendas próprias, administrado pelos órgãos do ensino (AZEVEDO et. al., 2010). Os movimentos educacionais que foram se destacando no período faziam ecoar suas ideias na elaboração do projeto de Constituição no início da década de 1930; e, mais tarde, no texto definitivo da Constituição de 1934. Pela primeira vez, a educação ganhou um capítulo específico na Constituição Federal, consagrando-a como “direito de todos” (NUNES, 2017).

Nesse período, o governo federal inicia o levantamento de dados estatísticos com maior precisão para utilizá-los como subsídio a políticas públicas educacionais. Cury (2007) lembra a instituição da Secretaria de Estudos Estatísticos do Ministério da Educação, que, com a divulgação dos resultados de dados mais precisos sobre educação, fundamentou a 1ª Conferência Nacional de Educação, em 1941.

Em 1942, foi instituído o Fundo Nacional do Ensino Primário, reunindo recursos compostos pela arrecadação de tributos federais destinados a auxiliar na ampliação e melhoria dos sistemas educacionais dos entes federados. Posteriormente, os Decretos nº 19.513/45 e nº 24.191/47 estabeleceram critérios para distribuição dos recursos, a fim de que fossem direcionados aos entes com maiores necessidades (NUNES, 2017), configurando uma característica redistributiva à política pública educacional.

A Constituição Federal de 1946 consagrou a vinculação de recursos para o financiamento das políticas públicas em educação, determinando que a União devesse aplicar ao menos 10% da “renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Do ponto de vista dos marcos institucionais, o período de 1946 a 1964 é marcado pela criação de instrumentos legais voltados para o funcionamento de um governo democrático. As

mudanças na economia e na política nesse período exigiram do Estado a ampliação e a rearticulação de suas funções para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana e da modernização do país. No que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância (BARCELLOS, 1983).

Em 1964, aconteceu o Golpe Militar no Brasil, instaurando um regime autoritário/antidemocrático, o qual se prolongou até 1985. No campo educacional, as reformas do ensino empreendidas pelo Regime Militar, apesar de absorverem alguns elementos do debate anterior, guardavam sinuosos processos de recondução. Tais processos asseguravam que recomendações das agências internacionais e relatórios vinculados ao governo norte-americano fossem cumpridos. Naquele momento, tratava-se de incorporar compromissos assumidos pelo governo brasileiro na “c” (1961) e no Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso, provindos dos acordos entre o Ministério da Educação e a Agência de Desenvolvimento Internacional MEC–AID. Iniciou-se assim, no Regime Militar, uma confecção de políticas de caráter desenvolvimentista, articuladas a um processo de reorganização do Estado (SHIROMA; MORAIS; EVANGELISTA, 2002).

Instituiu-se, meses após o início do regime autoritário, a contribuição social Salário-Educação, por meio da Lei nº 4.440/1964, para complementar as despesas com educação, buscando recursos junto ao setor privado (NUNES, 2017).

Em janeiro de 1967, foi promulgada nova Constituição sob o domínio do governo militar. Sobre educação, a Carta de 1967 a consagrou como direito de todos, assegurando a igualdade de oportunidade em seu artigo 168.

Conforme Saviani (2008 apud CASTRO; TAVARES, 2017), o sistema de ensino foi reorganizado no período da Ditadura Militar, entre os anos de 1964 e 1985, sendo promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Como as políticas educacionais estão interligadas aos interesses e necessidades do mercado, essa fase é relevante no sentido de que houve uma considerável expansão da economia, institucionalizando um panorama produtivo da educação. Já Pinto (2014), afirma que o aumento da arrecadação tributária do período, impulsionado pela tributação dos bens de consumo, benefícios fiscais, além da criação do

salário-educação, não importou em aumento de gastos na educação, que ficaram abaixo de 3% do PIB.

Com o término do Regime Militar, a eleição indireta de Tancredo Neves para presidente, em 1985, e a vitória dos partidos de oposição, nos anos 1980 em eleições estaduais e municipais, abriram-se as possibilidades da presença, na administração, de alguns intelectuais oriundos das universidades. Dessa forma, aos poucos, os governos locais começaram a projetar uma política educacional contrária à da Ditadura Militar e com maior sintonia de acordo com anseios dos educadores (SILVA, 2011).

A retomada da democracia exigiu uma nova Constituição Federal, que contrariasse todas as arbitrariedades que o regime militar cometera. A Carta Magna de 1988 reservou um capítulo ao direito à educação (artigo 205 e seguintes), além de considerá-la um direito social (artigo 6º). A competência privativa para dispor sobre as diretrizes e bases da educação ficou a cargo da União, além de haver previsão de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal sobre educação, cultura, ensino e desporto (NUNES, 2017).

O Estado de Bem-Estar social implantado no Brasil influenciou diretamente na formação do capital humano e na distribuição de renda no país. Com o advento da Constituição de 1988, contudo, houve alterações essenciais nesse modelo, tendo em vista um sistema de proteção nacional solidário. Vislumbra-se, com essa alteração, o reflexo da ação do Estado na promoção do bem-estar social (SÁTYRO, 2014).

Para Oliveira e Araújo (2005), a Constituição Federal de 1988 foi um marco normativo para o país, na medida em que assinalou uma perspectiva mais universalizante dos direitos sociais e avançou na tentativa de formalizar, do ponto de vista do sistema jurídico brasileiro, um Estado de bem-estar social numa dimensão inédita em sua história.

Segundo Caiado (2008), a Carta Magna trouxe muito das reivindicações dos educadores, respeitando o consenso da área, ao versar sobre temas como: gestão democrática, financiamento da educação e valorização profissional. A inserção passiva e dependente do mundo globalizado, entretanto, faz com que o Brasil assumira as determinações ditadas pelo grande capital e pelas nações hegemônicas, principalmente os Estados Unidos.

Para Lobato (2016), contudo, as políticas sociais brasileiras estiveram vinculadas a projetos de desenvolvimento econômico de diversos governos, deixando de priorizar a execução de estratégias para a melhoria real das condições de vida e criação de padrões mínimos de igualdade social.

Segundo Piana (2009), em relação às políticas educacionais, mesmo que se tenha respondido com algumas reformas legais aos direitos da população infante-juvenil, depois da reforma Constitucional de 1988, depara-se com uma enfraquecida política educacional e os programas existentes não superam a demanda e tão pouco garantem o direito à educação previsto nas leis brasileiras.

Apesar das persistentes desigualdades, o quadro geral é de contínua melhoria dos indicadores educacionais, decorrente de um conjunto de mudanças políticas, sociais e econômicas que proporcionaram condições mais favoráveis para a população em idade escolar (CASTRO; TAVARES, 2017).

A partir dos anos 1990, inicia-se um novo período democrático no país, de inspiração neoliberal. As políticas educacionais brasileiras são ajustadas de acordo com os postulados das agências multilaterais de financiamento, como a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), dentre outras. As mudanças institucionais recomendadas por essas agências, no geral, indicavam a adoção de modelos de sistemas de ensino descentralizados, concedendo maior autonomia às escolas, que deveriam se responsabilizar pela gestão mediante um sistema participativo, envolvendo a comunidade nos processos decisórios, inclusive na captação de recursos financeiros (MARONEZE; LARA, 2009).

3 O WELFARE STATE NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

Para Sátyro (2014), o regime de *Welfare State*, no Brasil, caracteriza-se, na maior parte do seu período histórico, como meritocrático-particularista, aproximando-se do modelo conservador-corporativo, baseado na capacidade contributiva. Esse modelo distinguiu a

sociedade entre os que estão cobertos pela proteção do Estado e os que não estão acentuando as diferenças no capital humano brasileiro. As políticas sociais universais não eram suficientes para reduzir as desigualdades, de forma que na perspectiva da educação, por exemplo, havia um alcance reduzido, o que gerava uma disparidade educacional, resultando em níveis salariais discrepantes.

Segundo Lobato (2016), um elemento importante do desenvolvimento das políticas sociais foi seu caráter antidemocrático. Para o autor, é significativo que as políticas sociais tenham se desenvolvido mais em períodos autoritários, deixando um legado de alta centralização, baixa interferência da população e pouca transparência, além de organizações burocratizadas.

Ao longo dos anos, pode-se perceber diversos benefícios da expansão das políticas públicas educacionais no Brasil e o quanto elas estão condicionadas ao contexto histórico, social, político, econômico e cultural da sociedade. À medida que essa conjuntura foi se alterando, foram criadas leis, decretos e programas para regulamentar e incentivar o progresso educacional. Apesar de persistirem índices de desigualdade de oportunidade no ensino, observa-se uma melhoria nos indicadores educacionais do país (CASTRO; TAVARES, 2017).

Para se verificar os padrões de bem-estar no Brasil, na área de educação, Sátyro (2014) utilizou indicadores relacionados no Quadro 1, os quais verificam a taxa de analfabetismo, os anos de estudo e a frequência escolar em diferentes idades. Esses indicadores possibilitam fazer uma análise anual do ranking de cada estado brasileiro, considerando as suas peculiaridades.

Quadro 1: Indicadores de Educação relacionados ao bem-estar no Brasil

Indicadores de Educação	
Taxa de analfabetismo de pessoas entre 10 e 14 anos (%)	
Variável:	Percentual de pessoas de 10 a 14 anos de idade que não sabem ler nem escrever um bilhete simples.
Anos de estudo de pessoas com 25 anos ou mais.	
Variável:	Razão entre o somatório do número de anos de estudo completados pelas pessoas que têm 25 ou mais anos de idade e o número de pessoas nessa faixa etária.

Frequência escolar de pessoas 7 a 14 anos (%)	
Variável:	Razão entre o número de pessoas de 7 a 14 anos de idade que frequentam a escola e o total de pessoas nesta faixa etária.
Frequência escolar de pessoas entre 15 e 17 anos com 8 ou mais anos de estudo.	
Variável:	Percentual de pessoas de 15 a 17 anos de idade que estão frequentando o 2º grau ou que já completaram 8 anos de estudo.

Fonte: Sátyro (2014)

Para Cruz (2012), os indicadores servem para aferir os resultados dos bens e serviços ofertados à sociedade. No Brasil, a assistência financeira de recursos federais destinados à política educacional é feita em três modalidades de repasse para os estados, DF e municípios, sendo a direta, a automática e a decorrente de convênio. O FNDE coordena valores, programas e critérios de distribuição de recursos, contribuindo para a redução das disparidades socioeconômicas brasileiras e a uniformização de oportunidades educacionais.

3.1 Políticas educacionais financiadas pelo FNDE

De acordo com Bueno e Costa (2016), a política social busca alcançar dois objetivos conjuntos: a proteção social e a promoção social. A proteção social é manifestada na seguridade social. Já a promoção social resulta da geração de igualdades, oportunidades e resultados e está diretamente relacionada à expansão da oferta de bens e serviços sociais providos pelo poder público, principalmente a educação.

Nessa seara, inserem-se as políticas educacionais financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação (FNDE), autarquia federal, criada pela Lei nº 5.537/1968, que disponibiliza recursos financeiros para manutenção e desenvolvimento do sistema educacional nos níveis federal, estadual e municipal.

Os recursos financeiros distribuídos se originam de dotação orçamentária consignada anualmente ao FNDE advinda do Salário Educação, que é uma contribuição social, prevista na Constituição Federal em seu artigo 212, parágrafo 5º. A União arrecada essa contribuição social, utiliza parcela do valor arrecadado (cerca de 40%) para o financiamento de vários programas educacionais, e transfere a maior parcela dos recursos (cerca de 60%) aos governos subnacionais.

Assim, o FNDE tem a incumbência de repassar recursos para os 26 estados, 5.565 municípios e ao Distrito Federal, sendo que os repasses de dinheiro são feitos em três categorias distintas: constitucionais, automáticos e voluntários (BRASIL, 2019).

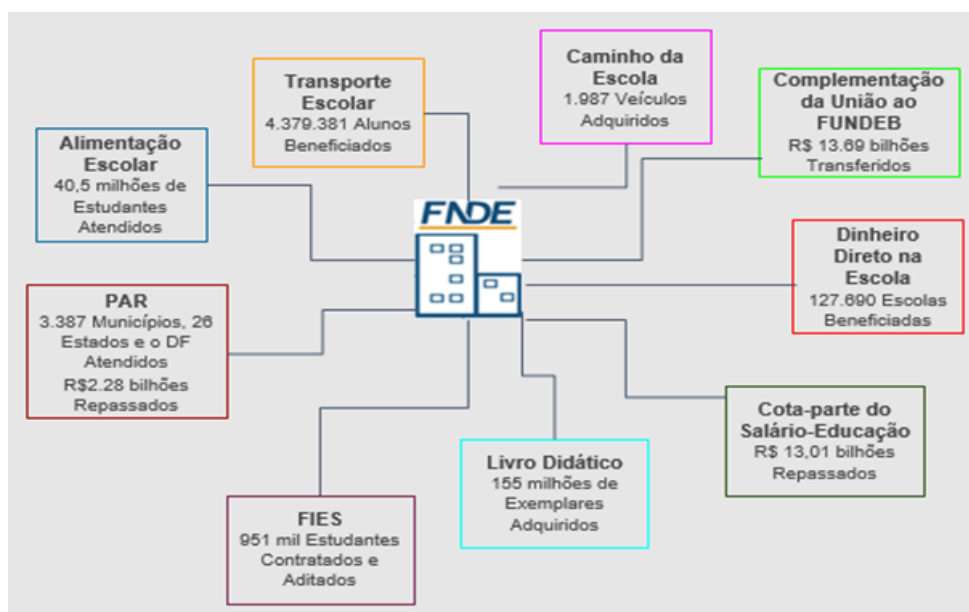
Conforme relata Cruz (2012), o MEC é o órgão responsável pelo gerenciamento da execução das políticas educacionais do governo federal, visto que é competência da União a coordenação da política nacional de Educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, conforme previsão legal.

Vinculado ao Ministério da Educação, e responsável pela execução de políticas educacionais desse Ministério, o FNDE abarca diversos projetos e programas, que o fazem ser uma referência na educação brasileira. São eles: Alimentação Escolar, Livro Didático, Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (BRASIL, 2019).

Cada um desses programas contribui, à sua maneira, para que a educação seja uma realidade para todos os brasileiros, firmando-se como direito social no âmbito do contexto do *Welfare State*.

No Quadro 2, é possível visualizar as políticas educacionais financiadas pelo FNDE em números. Os programas e ações executados pela autarquia envolvem todo um planejamento para empenhar e executar as despesas referentes a cada um. A ilustração expressa a população beneficiada, o montante de recursos transferidos e os bens adquiridos por intermédio desses programas, durante o ano de 2018.

Quadro 2: Políticas educacionais financiadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)



Fonte: FNDE – Relatório de Gestão (2018)

Os principais programas de assistência financeira do FNDE são caracterizados como finalísticos, os quais resultam nos bens ou serviços oferecidos pelo Estado, diretamente à sociedade. Para que a autarquia faça esses repasses, são adotados critérios usualmente objetivos como o número de matrículas constantes do Censo Escolar, tornando o processo o mais justo possível (CRUZ, 2012). Além disso, alguns programas possuem critérios redistributivos para o repasse financeiro. Dessa forma, regiões historicamente mais pobres recebem recursos maiores do que as regiões mais abastadas financeiramente, estando associado aos princípios de igualdade do Estado de Bem-Estar Social.

Os programas educacionais ofertados pelo FNDE, entretanto, também se relacionam com algumas críticas tecidas por autores de viés liberal ao modelo do *Welfare State*, como é o caso de Medeiros (2001), que afirma que as ações adotadas pelo Estado por meio das políticas sociais limitam o poder e a capacidade de organização extra-estatal das classes, fortalecendo as instituições burocráticas. Esse fortalecimento de uma burocracia comprometida com o governo, e não com o povo, leva a uma sociedade altamente dependente dessas políticas e com sua autonomia limitada.

A análise das regulamentações dos programas educacionais financiados pela autarquia demonstra essa perda de autonomia, uma vez que é elencado um rol exaustivo de deveres que

as entidades beneficiárias dos recursos devem atender, sob pena de incorrer na devolução dos montantes recebidos ou na responsabilização cível e criminal de seus responsáveis. Uma vez recebido o dinheiro, a escola deve percorrer todos os incisos da resolução correspondente ao programa em questão, ficando presa ao que diz a norma, não sendo possível executar as ações de forma autônoma.

4 CONCLUSÃO

O sistema de *Welfare State* objetiva a mobilização do Estado a fim de executar ações em prol do bem-estar da sociedade, tendo alcance universal. No Brasil, ele foi se alterando ao longo dos anos de acordo com o contexto político de cada época, o que proporcionou uma descontinuidade das políticas públicas. No entanto, as várias mudanças ocorridas no Brasil, de forma geral, contribuíram para a melhoria na elaboração e execução das políticas públicas. A atuação do Estado, que se restringia a ações emergenciais, nos dias atuais, conta com um vasto aparato legal consolidador dessas políticas públicas.

As políticas de bem-estar social ficam diluídas nas organizações sociais e no mercado, pelas palavras de ordem do projeto neoliberal: descentralização, terceirização, privatização e flexibilização. Diante do grau de desarticulação da classe trabalhadora, propiciada pelas novas tecnologias, pelo nível de desemprego no país e pela fragmentação do espaço nacional em nichos de prosperidades, integrados à rede de acumulação de capital internacional, fica muito difícil vislumbrar a constituição de um Estado de bem-estar enquanto persistir a ideologia e políticas que promovam a expansão dos mercados como saída para o desenvolvimento e melhoria das condições de vida da sociedade brasileira, tendo o Estado um papel apenas de guardião dos lucros privados e da promoção de políticas assistencialistas.

Entende-se, como um aspecto negativo, a forma de regulação política da sociedade, constituída por ações que limitam o poder e a capacidade gerencial da organização, diminuindo a eficiência dos programas e das políticas públicas, e favorecendo as disfunções do modelo burocrático, como exemplo as inúmeras exigências legalmente impostas nos programas educacionais que muitas vezes dificultam a execução desses programas. À medida que a sociedade depende de políticas sociais e possui autonomia limitada para executá-las, há de se repensar nesse modelo de bem-estar.

No que tange às políticas públicas educacionais, o governo federal exerce sua função supletiva e redistributiva em relação aos estados e municípios, com o objetivo de equalizar as oportunidades educacionais na oferta da educação em diferentes regiões do país, sendo que as ações do FNDE são primordiais para analisar a efetividade da referida função.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, F; *et. al.* **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010.
- BATTISTELLA, L. F.; GROHMANN, M.; MELLO, C. I. Políticas públicas de bem-estar: modelo de Ahmed e Jackson no contexto brasileiro. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 12, n. 2, pp. 659-673, Manizales, 2013.
- BARCELLOS, T. M. M. **A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.
- BUENO, J. A. R.; COSTA, L. C. Pensando o desenvolvimento: O Estado e a política pública de educação no contexto do estado de bem-estar social. **Revista CAMINE: Caminhos da Educação**, v. 8, n. 2, Franca, 2016.
- CASTRO, V. G.; TAVARES, T. R. O contexto político e social das políticas educacionais no Brasil: de 1930 a 2017. **Acesso Livre**, n.7, Brasília, 2017.
- CRUZ, R. E. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. Fineduca - **Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 2, n. 7, 2012.
- CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, pp. 831-855, Campinas, 2007.
- DRAIBE, S. M. **As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas**. In: Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989. v.4.
- GOMES, F. G. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista da Administração Pública**, n. 40, v. 2, pp. 201-236, Rio de Janeiro, 2006.
- GRIN, E. J. Regime de bem-estar social no Brasil: três períodos históricos, três diferenças em relação ao modelo europeu social-democrata. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, n. 63, São Paulo, 2013.
- KOCHHANN, S. *et. al.* Mapeamento das Políticas Públicas Educacionais. **Revista GESTO**, v. 3, n. 1, p. 84-102, set. 2015.
- LOBATO, L. V. C. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde Debate**, v. 40, n. especial, pp. 87-97, Rio de Janeiro, 2016.

MALAFAIA BORGES *et. al.*, Tainara Rodrigues. Políticas Públicas Educacionais: uma análise. **Multi-Science Journal**, v. 1, n. 11, p. 21, fev. 2018.

MARONEZE, L. F. Z.; LARA, A. M. B. A política educacional brasileira pós 1990: novas configurações a partir da política neoliberal de estado. In: IX CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (EDUCERE), Curitiba, 2009.

MARTINS, P. S.; PINTO, J. M. R. Como seria o financiamento de um Sistema Nacional de Educação na perspectiva do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Jornal de Políticas Educacionais**, n 14, pp. 3-16, Curitiba, 2013.

MEDEIROS, M. **A trajetória do Welfare State no Brasil: Papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 27p., dez. 2001.

NERI, M. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. **Nueva sociedad, Caracas**, especial em português, Brasil: a caminho da equidade, 2007.

NUNES, A. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 32-58, 26, 2017.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, pp. 5-24, Rio de Janeiro, 2005.

PINTO, J. M. R. O Golpe de 1964 e o financiamento: ditaduras não gostam de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, n. 2, pp. 287-301, Porto Alegre, 2014.

RIBEIRO, E.; MACEDO, S. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, v. 11, n. 1, pp. 25-42, Porto Alegre, 2017.

SANTOS, K. S. Políticas públicas educacionais no Brasil: Tecendo os fios. In: **25º Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação – ANPAE**. São Paulo, 2011.

SÁTYRO, N. G. D. Padrões distintos de bem-estar no Brasil: uma análise temporal. **Opinião Pública**, v. 20(2), pp. 219-251, Minas Gerais, 2014.

SILVA, A. G. F. et al. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, v. 11, n. 1, p. 25-42, Porto Alegre, 2017.

STAROSKY, M. **A era Vargas e um Estado de bem-estar conservador**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Pós-Graduação em Sociologia/UERJ, Rio de Janeiro, 2012.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 2ª Ed.

TEIXEIRA, A. S. **Educação no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1976.