

**DA CONSTITUIÇÃO SOCIAL DE 1988 PARA SOBRAL:
OS MECANISMOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS PARA
A REALIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NO PAÍS
A PARTIR DO CASO DE SOBRAL/CE**

*Juan Rodrigues de Paula**

Resumo: O presente artigo analisará o caso de sucesso na educação básica de Sobral, investigando de que modo o aparato jurídico-institucional é o responsável pelas conquistas desse município na pasta e o quanto seu desenho institucional é distinto dos demais. Considera-se o assunto relevante, uma vez que permite um debate sobre o redesenho das instituições a partir do quanto posto. Trata-se de um trabalho transdisciplinar e se propõe ao estudo de caso, cujo objetivo é o de responder duas questões: (i) o aparato jurídico-institucional que implementa as políticas públicas de educação no Brasil é suficiente e (ii) há como replicar o modelo nacionalmente? A hipótese é a de que os normativos existentes balizam a promoção e a institucionalização da qualidade da educação brasileira, havendo que se verificar a interação entre a administração pública, a política e as autoridades para os fins propostos. Lembrando que a educação por um lado é a base para o desenvolvimento da democracia sob a égide da Constituição de 1988, por outro permite a emancipação da cidadania em cumprimento ao objetivo da Constituição Cidadã, nesse sentido, percebe-se de forma clara e evidente a relevância do presente artigo, demonstrando-se ainda tempestivo aos novos tempos do país e do mundo.

Palavras-chave: Constituição Federal; Educação; Instituições; Políticas públicas; Sobral.

**DE LA CONSTITUCIÓN SOCIAL DE 1988 A SOBRAL:
LOS MECANISMOS JURÍDICO-INSTITUCIONALES PARA
LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL PAÍS
A PARTIR DEL CASO SOBRAL/CE**

Resumo: Este artículo analizará el caso de éxito de la educación básica en Sobral, investigando cómo el aparato jurídico-institucional es responsable de los logros de este municipio en el departamento y cómo su diseño institucional se diferencia de los demás. El tema se considera relevante, pues permite un debate sobre el rediseño de las instituciones a partir de lo planteado. Este es un trabajo transdisciplinario y será propuesto como un estudio de caso, cuyo objetivo es responder dos preguntas: (i) ¿es suficiente el aparato jurídico-institucional que implementa las políticas públicas de educación en Brasil? y (ii) hay manera de ¿Replicar el modelo a nivel nacional? La hipótesis es que las normas existentes orientan la promoción e institucionalización de la calidad de la educación brasileña, exigiendo que la interacción entre la administración pública, la política y las autoridades sea verificada para los fines propuestos. Recordando que la educación, por un lado, es la base para el desarrollo de la democracia al amparo de la Constitución de 1988, por el otro permite la emancipación de la ciudadanía en cumplimiento

* Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), Brasil. Também graduado em Relações Internacionais pela USP e graduando em Ciências Econômicas (USP). Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela USP. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8482-6653>. Contato: juanrodriguesdepaula@gmail.com

del objetivo de la Constitución Ciudadana, en este sentido, la relevancia de este artículo, demostrando que sigue siendo oportuno a los nuevos tiempos del país y del mundo.

Palabras-clave: Constitución Federal; Educación; Instituciones; Políticas públicas; Sobral.

ON THE SOCIAL CONSTITUTION OF 1988 FOR SOBRAL: THE LEGAL-INSTITUTIONAL MECHANISMS FOR THE REALIZATION OF THE RIGHT TO EDUCATION IN THE COUNTRY AS OF THE CASE OF SOBRAL/CE

Abstract: In this article we will analyze the success of basic education in Sobral, investigating in which way the legal-institutional apparatus is responsible for this town's achievements in the mass and how much its institutional design is different from others. This subject is relevant, since it allows for a debate on the redesign of institutions from how much is put. It is a transdisciplinary work and will be proposed as a case study that aims to answer two questions: (i) is the legal-institutional apparatus that implements public education policies in Brazil sufficient? And (ii) is there a way to replicate the model in national scale? The hypothesis is that the existing norms guide the promotion and institutionalization of the quality of Brazilian education, having to verify the interaction between public administration, politics and the authorities for the proposed purposes. Remembering that education, on the one hand, is the basis for the development of democracy under the aegis of the 1988 Constitution, and on the other hand, it allows the emancipation of citizenship in compliance with the objective of the Citizen Constitution, in this sense, the relevance of this article is clearly and evidently perceived, demonstrating itself to be timely to the new times of the country and the world.

Keywords: Federal Constitution; Education; Institutions; Public policy; Sobral.

1 Introdução

A educação pública básica no país é reconhecida por suas clivagens e diferenças em sua formação histórica, não à toa ocupa o último lugar em educação, dentre 63 países no ranking PISA (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), de 2022¹.

O problema nacional é crônico. Desde a Constituição de 1988, todavia, tem ocorrido diversos avanços normativos e institucionais em busca de viabilizar a educação de qualidade, como a fixação da universalização do ensino de educação básica, a normatização dos recursos públicos voltados à área e a definição da base normativa para a implementação de um sistema nacional educacional. Mesmo assim, há um grande caminho a percorrer.

Dentre as exceções ao mau desempenho ora relatado destaca-se Sobral, município do Ceará, que ocupava outrora a posição de nº 1.366 do IDEB (Índice de Desenvolvimento de

¹ BUSCH, Alexsander. Brasil ocupa último lugar em educação, entre 63 países. *Deutsche Welle*, Bonn, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-ocupa-%C3%BAltimo-lugar-em-educa%C3%A7%C3%A3o-entre-63-pa%C3%ADses/a-62304023>. Acesso em: 10 set. 2024.

Educação Básica), entre 5.570 municípios, e, em 2020, alcançou o primeiro lugar na avaliação². Por essa razão, o presente artigo busca analisar o caso de sucesso de Sobral, comparando-o com a educação brasileira para fins de investigar de que modo o aparato jurídico-institucional educacional viabilizou as conquistas desse município no campo educacional e o quanto seu desenho institucional é distinto dos demais. Considera-se o assunto relevante, uma vez que permite um debate aprofundado sobre o ressignificar do quanto posto e o de redesenhar e dar novos sentidos às instituições a partir de casos de sucesso.

Por se tratar de um trabalho transdisciplinar, interseccionar-se-á políticas públicas com o direito e a administração pública, sendo um grande caso para o redesenho institucional do país, especificamente, no campo do poder executivo, na pasta de educação. Utilizar-se-á, por essa razão, o método teórico, histórico e o estudo de caso e se proporrá a responder duas questões:

- (i) *O aparato jurídico-institucional que implementa as políticas públicas de educação no Brasil é suficiente?*
- (ii) *Há margem para replicação do modelo nacionalmente?*

A hipótese do presente artigo é de que tanto o texto constitucional quanto os normativos infralegais balizam adequadamente a promoção da educação básica de qualidade no país, *havendo que se verificar a interação entre a administração pública, a política e as autoridades* para os fins propostos.

2 Reflexões sobre os avanços jurídico-institucionais da educação brasileira de nível básico: de 1988 até a atualidade

É notório que o estado nacional passara por severas transformações no decorrer das décadas de 80 e 90 por conta do ressurgimento do modelo liberal, chocando-se com a realidade dos países subdesenvolvidos que demandavam políticas públicas efetivas para a solução dos problemas crônicos enfrentados³. No âmbito internacional, viver em sociedade ganhou novos contornos decorrentes dos tratados multilaterais e dos pactos relacionados aos direitos humanos e à defesa dos direitos fundamentais.

² CRUZ, Louise; EVANS, David; LAUTHARTE, Ildo; LOUREIRO, André. O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem. *World Bank Group Education*, Washington D.C., 2020, p. 26.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 3.

Neste cenário que a Constituição de 1988 foi promulgada, estabelecida sob a égide da afirmação dos direitos sociais, é o que se mostra pela universalização dos direitos sociais, pela cooperação federativa e pela busca da superação das desigualdades sociais⁴

A constituição decorreria – em tese - de uma busca pela institucionalização dos direitos humanos, respaldando potencialidades humanas e seu desenvolvimento⁵⁻⁶. Por outra via, para UNGER a Constituição decorreria de um caráter assistencialista, oriundo de um estado de bem-estar social, tendo de lidar com os novos tempos do neoliberalismo⁷.

Dentre os direitos sociais previstos na Constituição, a educação ocupa seu protagonismo. Como bem observado pelo professor Dalmo de Abreu Dallari, a educação é um direito humano que necessita ser ofertado a todos os indivíduos, devendo ser prioridade de todos os governos⁸, e sob esse prisma, a área ganhou importantes contornos a partir dessa Constituição que, por sua vez, criou arcabouços para o desenvolvimento de políticas públicas e instituições. É o que será visto a partir de agora.

A Magna Carta tem como característica um estilo amplo e programático, o que permitiu que houvesse um norte a partir de seus escritos para a garantia de direitos e o desenvolvimento de políticas públicas. O tópico “educação” é trazido por todo o texto constitucional⁹⁻¹⁰, reafirmando, preliminarmente, a educação como direito social (art. 6º¹¹) e no art. 206 as balizas dessa educação¹²:

“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;

⁴ SALES, Gabriela Azevedo. *A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação*. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2022, p. 290.

⁵ SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Editora Método, 2004, p. 19.

⁶ O desenvolvimento é por diversas vezes previsto na Constituição, como por exemplo, em seu preâmbulo.

⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. *Conhecimento e política*. Trad. Edyla Mangabeira Unger. 2. ed. São Paulo: LeYa Brasil, 2022.

⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Viver em sociedade*. 2. ed. Frutal: Prospectiva, 2014, p. 45.

⁹ RANIERI, Nina Beatriz Stocco; RIGHETTI, Sabine (Orgs.). *Direito à educação: Aspectos Constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009, p. 30.

¹⁰ Art. 5º, IV e XIV; Art. 6º caput (Direitos sociais) – Cao, II do Tit. II; Art. 7º, XXV assistência a dependentes e filhos de 0 a 5 anos; art. 23, v- competência comum – promoção da educação; art. 24, ix e xv – competência concorrente. Normas gerais e específicas; art. 30, vi (competência comum envolvendo obrigação do município); Art. 205 (Sec. I, Cap. III, Tit. VIII – Da ordem social); art. 206 – princípios de regência do ensino; art. 207 – universidades – a autonomia universitária; art. 208 – educação dever do estado; art. 209 – ensino privado – regras de atendimento; art. 210 – formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais; Ensino religioso e língua portuguesa (§ 1º); art. 211 – organização do sistema federal de ensino; art. 212 – 18% União e 25% dos Estados municípios; art. 213 – direção dos recursos públicos. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

¹¹ “Art. 6º São direitos sociais 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”. *Idem*.

¹² *Idem*.

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida”

O art. 208, inciso I¹³, por sua vez, garante a efetivação desses direitos educacionais, mediante a educação básica obrigatória e sua universalização. Ainda, o marco estruturante das políticas educacionais se refere ao art. 211¹⁴, dividindo as competências de forma descentralizada, sendo dos municípios a competência prioritária de dispor sobre o ensino fundamental e a educação infantil, sendo da União a competência de desenvolver planos nacionais e prover assistência à equidade entre os diferentes entes¹⁵, competência esta da União reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei nº 9.394/96¹⁶.

O art. 214 por sua vez prevê o plano nacional de educação com o objetivo de articular o ensino e os diversos níveis, com a finalidade de atingir os princípios de universalização, qualidade de ensino, erradicação do analfabetismo¹⁷. O art. 212¹⁸ fixa um montante mínimo que deve ser utilizado pelos diferentes para gastos com a educação, todavia, o respectivo artigo

¹³ “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009); (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009); *Idem*.

¹⁴ “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.”. *Idem*.

¹⁵ SALES, *A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil*, cit., p. 111.

¹⁶ RANIERI, RIGHETTI, *Direito à educação*, cit., p. 42.

¹⁷ “Art. 214. 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 que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.”. BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*, cit.

¹⁸ “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. *Idem*.

atualmente é limitado pela EC nº 95/2016 que impôs um teto de gastos fazendo com que o valor mínimo esteja sujeito ao Novo Regime Fiscal.

Da análise contida, percebe-se a importância constitucional dada à universalização e a gratuidade do ensino, bem como a preocupação com o padrão de qualidade e a valorização dos docentes e profissionais da educação. Pelo disposto, resta evidente que a Constituição oferece o norte para educação nacional. Ademais, o texto constitucional reconhece a importância da descentralização administrativa para o desenvolvimento da educação entre os entes, estabelecendo o modo como eles serão financiados.

A consubstancia do aparato constitucional ora narrado permitiu avanços jurídico-institucionais. É o caso, primeiramente, da criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1996, que visava, dentre outros objetivos, propor um Sistema Nacional de Educação. No mesmo ano, também houve a EC nº 14/1996 que criou o FUNDEF, um regime de colaboração e de financiamento entre os entes¹⁹.

Por meio da Lei nº 10.172/2001, criou-se o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010). Para SALES, eis aqui o término do primeiro ciclo educacional desta constituição, que teve como frutos a colaboração entre os entes e a expansão e municipalização do ensino fundamental público²⁰.

Entre 2006 e 2008, SALES aponta que houve um conjunto de reformas no campo da política educacional que visou ao fortalecimento da educação básica reforçando os pilares do FUNDEF. Nesse cenário, em 2006, por meio da EC nº 53/2006, nasce o FUNDEB, mantendo os pilares do FUNDEF, com objetivos mais robustos voltados ao financiamento da educação básica²¹.

Em 2007, há o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com metas de melhorar a educação brasileira em 30 pontos estabelecidos, integrando os níveis de ensino, tendo como principal alvo o cumprimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação). De 2009 a 2015, o Sistema Nacional de Educação é retomado e resulta na Emenda Constitucional nº 59/2009 em defesa da educação básica. Nesse período, nasce também o novo Plano Nacional de Educação (2014-2024) retomando o programa de metas, reiterando o regime de colaboração com um objetivo de nortear um projeto de educação pública nacional, resultando ainda na criação do CAQ - Custo Aluno-Qualidade²².

¹⁹ SALES, *A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil*, cit., p. 251-253.

²⁰ *Ibidem*, p. 254.

²¹ *Ibidem*, p. 255.

²² *Ibidem*, p. 261-263.

De 2016 a 2019, ocorre como dito a promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2015, impondo teto de gastos para a educação, causando grandes transtornos à continuidade do PNE do período²³ Por fim, em 2020, por meio da EC nº 108/2020, houve a aprovação do novo FUNDEB, que tinha prazo de validade até aquele ano, reforçando os objetivos de municipalização e redes de ensino apoiadas em transferências financeiras, como no caso de Sobral.

Do exposto, percebe-se claramente que a Constituição Federal criou balizas para a produção de normativos, políticas públicas e instituições com a finalidade de aprimoramento da educação. Como visto, nesse ambiente criado, há uma disputa incessante entre polos de poder que se digladiam nas esferas legislativa, executiva e judicial na busca por moldar a política pública educacional no Brasil. Recentemente, a PEC nº 186/2019 por exemplo propunha o fim da obrigatoriedade de se destinar o valor mínimo estipulado constitucionalmente à educação, o que demonstra que o embate se trata de uma guerra de trincheiras, baseado em progressos tímidos e sob incessante ataque fronteiro.

A despeito de todos os avanços normativos e institucionais narrados, o Brasil ainda enfrenta grave problema no que tange à educação, estando nas últimas posições nos Rankings educacionais como o PISA. Tal fenômeno traz uma ideia um tanto quanto confusa a respeito das possibilidades institucionais e jurídicas de resolver o problema educacional., ofertando uma política pública educacional de qualidade.

Como se verá no próximo capítulo, o ambiente constitucional é campo para o embate entre o direito e a política, interroga-se qual seria a atuação ideal dos atores envolvidos para se utilizarem do arcabouço normativo e institucional, capazes de oferecer educação de qualidade. Isto posto, eis a tarefa do artigo, que busca tão somente compreender, se é possível a transformação da realidade social por meio do ferramental que já existe, e de que modo isso poderia ocorrer.

3 Redesenhar e reimaginar o estado a partir do quanto posto

A partir do capítulo anterior, o jurista hábil perceberá a conexão intrínseca entre o direito e a política, zona de contato fundamental que dota de especificidade a área de Teoria Geral do Estado²⁴. Da Constituição Federal decorreu a autorização normativa, por exemplo,

²³ *Ibidem*, p. 264.

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARDO, Murilo. *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 68.

para diversos planos de ação em âmbito educacional do executivo e permitiu diversas dinâmicas de cooperação entre os entes federados.

Não há possibilidade de dissociá-los, pois são a face corporal e anímica do poder, respectivamente, sendo assim, compreender os poderes de um estado está para muito além de apenas enxergá-lo de modo funcional, há que se compreender de que modo a norma se consubstancia em atos administrativos e políticos, e da mesma forma, de que modo, a política se institucionaliza por meio do direito.

“Mas existe uma outra perspectiva para a compreensão da unidade estatal, que podemos chamar de jurídico-política. Ela olha o Estado a partir de fora e expressamente desafia o estabelecimento da noção de unidade como operação de ocultamento de diferenças políticas à primeira vista inconciliáveis. A documentação desse plano de análise compreende as leis e medidas concretas aprovadas como frutos de compromissos políticos entre interesses aparentemente inconciliáveis.

Como se relacionam esses dois planos – um que por uma operação de abstração oculta as tensões políticas (o jurídico-conceitual) e outro que, reversamente, evidencia os aspectos político-partidários que se materializam em escolhas jurídicas (o jurídico-político) – é a pergunta a ser investigada”²⁵.

Para Bucci, a comunicação entre o direito e a política ocorre por meio da Constituição²⁶. Especificamente, quanto à pasta da educação narrada, por se tratar de um direito social, previsto constitucionalmente, tem o ponto de intersecção entre a política e o direito, exigindo de sua efetivação mecanismos de políticas públicas e instituições que respaldem essa realização²⁷. Não basta a previsão constitucional, há que se ter políticas públicas que a efetivem.

Assim, cabe a reflexão, como que com o aparato jurídico institucional existente, ora narrado, seria possível de produzir mudanças sociais profundas e consequentemente trazer por meio das políticas públicas a efetivação do direito?

No caso analisado, percebe-se que o Brasil possui um nível educacional muito aquém, decorrente de diversos fatores. Todavia, a tese é de que o Brasil possui deficiências normativas e institucionais na área não é sustentável. *A efetivação dos direitos e a execução dos planos e políticas públicas é que tem demonstrado suas carências*. E como se resolveria isso?

Para o autor Mangabeira UNGER, o papel fundamental do jurista do século XXI é de reimaginar instituições, criar possibilidades institucionais para resolver os problemas postos na contemporaneidade²⁸. Para o autor, isto decorreria de uma possibilidade de experimentar na

²⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. A questão da unidade nas relações entre o jurídico e o político: do reformismo do Estado social à renovação da Teoria do Estado. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, n. 7, v. 3, 2021, p. 911-912. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/686>. Acesso em: 24 abr. 2025.

²⁶ BUCCI, *Direito administrativo e políticas públicas*, cit., p. 38-39.

²⁷ CURADO, Lúcio Mauro Carloni Fleury. *A efetivação não judicial de direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 115-135.

²⁸ UNGER, Roberto Mangabeira. Legal Analysis as Institutional Imagination. *The Modern Law Review*, London, n. 1, v. 59, p. 1-23, 1996, p. 8.

vida social instituições e diplomas normativos (Experimentalismo democrático), de modo que se conseguisse dar passos importantes nas concretizações dos objetivos sociais:

“O norte imaginativo dessa mudança é a ampliação do experimentalismo democrático em todas as áreas da vida social, a ser facultada por fortalecimento do potencial transformador da política. A utilidade prática da reconstrução é facilitar o objetivo mais premente em todas as grandes democracias contem- porâneas: a construção de um novo modelo de desenvolvimento baseado em ampliação de oportunidades para aprender, para trabalhar e para produzir”²⁹

Assim, no caso específico, a incapacidade de se unir o direito e a política por meio de uma efetivação decorrente de uma política pública eficiente são os problemas nacionais. Assim, a tese – a ser confirmada no próximo capítulo – é de que a Constituição Federal possibilitou historicamente o desenvolvimento de um arcabouço para viabilizar a existência de políticas públicas de sucesso, permitindo que a partir de seu molde pudesse existir instituições e mecanismos normativos para realizar as políticas públicas necessárias, especificamente, nesse caso, no campo da educação. Sob essa ótica, há trincheiras conquistadas historicamente sobre a qual se alicerça o desenvolvimento de políticas públicas na área da educação.

Sob essa perspectiva, o próximo capítulo buscará analisar um caso de sucesso da educação brasileira e compreender a dinâmica entre a política, os administradores e o direito, compreendendo, por fim, as reais possibilidades de progresso social com base no quanto posto constitucionalmente.

4 Possibilidades de sucesso: um caso em Sobral

Conforme demonstrado, a Constituição Federal de 1988 é lastreada por uma perspectiva de estado social, que para se realizar necessita de políticas públicas eficazes. De fato, a experiência brasileira revela que as políticas públicas têm encontrado corriqueiramente entraves, impedindo que a população tenha acesso a bens e serviços públicos de qualidade, todavia, há algumas exceções de sucesso que merecem a atenção da Academia e dos pesquisadores, como é o caso da educação de ensino fundamental de Sobral, o qual será estudado a partir de então.

Inicialmente, cabe lembrar que este é um artigo acadêmico jus político. Mesmo sabendo que há diversos casos de sucesso na educação brasileira recente passíveis de estudo, não há a pretensão de analisar detidamente a pedagogia dos projetos educacionais espalhados pelo país, muito menos, a de analisar todos os projetos de sucesso no país no campo

²⁹ UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 257, 2011, p. 58.

educacional. Pelo contrário, a presente monografia busca tão somente realizar um estudo de caso em âmbito jurídico e institucional a respeito do curioso caso de Sobral. O estudo restrito ao respectivo município mostra-se útil visto que, conhecendo-o será possível compreender (i) como as instituições e os marcos normativos permitiram o desenvolvimento dessa política pública de sucesso e (ii) compreender de que modo é possível replicar o mecanismo. A abordagem se limitará a estudar somente a educação básica de ensino fundamental de Sobral, que é o paradigma nacional, pois cada nível de ensino possui suas especificidades, não havendo vantagem em se estudar o ensino médio nessa ocasião.

O motivo da escolha desse município especificamente para o estudo de caso decorre do fato de que em 2005, Sobral estava na posição 1.366 do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (“IDEB”), e em 2017 saltou para a primeira posição como melhor ensino fundamental do Brasil, atingindo marcas realmente impressionantes³⁰.

Sobral é uma cidade pequena do estado do Ceará que apresentava índices educacionais baixos, como boa parte das cidades pobres do país. Em 2001 inicia um programa de erradicação do analfabetismo infantil, para tanto desenvolve diversas políticas para o enfrentamento, como o monitoramento do programa, sistema de remuneração por meritocracia, avaliação externa dos alunos e planos de cargos e remuneração. Com o passar dos anos, a ambição começa a surtir efeito, inspirando o PAIC (“Programa de Alfabetização na Idade Certa), programa estadual do Ceará e a coordenação a partir daí do estado do Ceará das políticas públicas educacionais. Em seguida ocorre a universalização da educação infantil, e em 2017, o primeiro lugar no IDEB e conquistando o primeiro lugar no IOEB (“Índice de Oportunidades da Educação Brasileira”).

E como que isso ocorreu institucional e juridicamente?

A mudança inicia em 2001, o consultor Edgar Linhares realiza uma avaliação independente constatando o baixo desempenho do município, desencadeando a partir daí diversas medidas municipais como a reorganização da rede e a criação de um plano de carreira para professores mediante a demissão de centenas de docentes, com o cancelamento de contrato de todos os professores contratados sem critério técnico³¹. O tal decreto de plano de carreira

³⁰ O texto na íntegra: “O município de Sobral, no estado do Ceará, possui o melhor ensino fundamental do Brasil, apesar das condições socioeconômicas adversas. Na última rodada do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Brasil (Ideb), Sobral atingiu a primeira posição entre os 5.570 municípios do país na classificação dos anos iniciais (1o ao 5o) e finais (6o ao 9o) do ensino fundamental (figuras 16 e 17). Trata-se de uma melhoria significativa desde o início da medição do Ideb em 2005, quando Sobral foi classificada na posição 1.366, com nota 4 nos anos iniciais do ensino fundamental. Em 2017, sua pontuação foi 9,1 – a mais alta do Brasil”. CRUZ, EVANS, LAUTHARTE, LOUREIRO, O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem, *cit.*, p. 26. Continua o artigo citando que de forma impressionante “A pontuação de Sobral no Ideb é superior à média das escolas particulares de São Paulo”. *Idem*.

³¹ CRUZ, Louisee; LOUREIRO, André. Alcançando um nível de educação de excelência em condições socioeconômicas adversas: O Caso de Sobral. *World Bank Group Education*, Washington D.C., 2020, p. 8.

considerava que a estabilidade decorria de uma necessidade de se comprovar o mérito das contratações.

A construção de um projeto de longo prazo inicia, no mesmo ano, Ivo Gomes, secretário da educação à época, cria o Comitê de combate ao analfabetismo, cuja meta era a erradicação do analfabetismo infantil, com o foco na alfabetização na idade³². O combate ao analfabetismo era a “menina dos olhos”, visto que seus resultados são passíveis de se colher em um período eleitoral de quatro anos, trazendo retornos políticos ao investimento. O Relatório Final do Grupo de Trabalho de Alfabetização Infantil foi apresentado na Câmara dos Deputados em 2003, tendo sido um marco importante. Ademais, o Relatório final do Comitê Cearense para eliminação do analfabetismo escolar foi apresentado em 2005³³.

Em 2007, o tal programa de erradicação do analfabetismo é transformado pelo estado do Ceará em política pública prioritária, o PAIC (“Programa de Alfabetização na Idade Certa). Outra medida em âmbito estadual é a promulgação da Lei nº 14.023/2007 que modificou os dispositivos da Lei nº 12.612/1996, definindo critérios para distribuição da parcela da receita do produto e arrecadação do ICMS pertencente aos municípios³⁴, não mais baseados em critérios de quantidade populacional e nível da renda³⁵, mas agora baseado em desempenhos municipais obtidos nos campos da educação, saúde e meio ambiente³⁶, incentivando os prefeitos aprimorarem seus sistemas educacionais e terem o uso otimizado dos recursos³⁷⁻³⁸.

³² *Ibidem*, p. 10.

³³ BECSKEHÁZY, Ilona. *Institucionalização do Direito à Educação de Qualidade: o caso de Sobral, CE*. 2018. Tese (Tese em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2018, p. 414- 416.

³⁴ GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Lei nº 12.612*, de 07 de agosto de 1996. Fortaleza, 1996. Disponível em: <https://www.taxpratico.com.br/pagina/lei-n-12612-de-07-de-agosto-de-1996>. Acesso em: 17 dez. 2022.

³⁵ CRUZ, LOUREIRO. *Alcançando um nível de educação de excelência em condições socioeconômicas adversas*, cit., p. 10.

³⁶ “Art. 1º A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) oriunda de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS -, será distribuída com os Municípios cearenses, conforme os seguintes critérios:

I - 75% (setenta e cinco por cento) referente ao Valor Adicionado Fiscal - VAF -, obtido mediante a aplicação dos índices resultantes da relação percentual entre as médias dos valores adicionados ocorridos em cada Município, e dos valores adicionados totais do Estado, nos dois anos civis imediatamente anteriores.

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos de 2º e 5º ano da rede municipal em avaliações de aprendizagem;

III - 5% (cinco por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade da Saúde de cada município, formado por indicadores de mortalidade infantil;

IV - 2% (dois por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental”. GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, Lei nº 12.612, cit.

³⁷ LAUTHARTE, Ildo; LOUREIRO, André; OLIVEIRA, Victor Hugo de. Incentives for mayors to improve learning: Evidence from State Reforms in Ceará, Brazil. Policy Research Working Paper. *Open Knowledge Repository*, Washington D.C., 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35024>. Acesso em: 17 dez. 2022.

³⁸ Uma curiosidade, Sobral gasta um terço do que gasta São Paulo com educação - CRUZ, EVANS, LAUTHARTE, LOUREIRO, O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem, cit., p. 3.

Tais mudanças tiveram grande impacto na educação do estado do Ceará. Primeiro, com a participação do estado do Ceará, as políticas públicas de educação puderam ser mais bem distribuídas, conforme preconiza a Constituição Federal³⁹, havendo um papel político relevante por parte dos governantes, de colocar a educação no foco principal das políticas públicas. No âmbito federal, parte dos recursos via FUNDEB, ao governo do estado competia a coordenação da educação e distribuição do ICMS aos municípios que comprovassem melhores desempenhos educacionais e os municípios ficavam incumbidos da gestão da educação básica, de modo colaborativo entre eles, por meio de uma atuação em rede. O modelo, mostra-se consistente e sustentável.

Por outra via, ao estabelecer que o repasse do ICMS fosse feito aos municípios de melhor desempenho na educação, privilegiava-se os municípios mais pobres⁴⁰, uma vez que os prefeitos – para receberem maior repasse – dedicavam seus esforços para a melhoria das políticas públicas, havendo uma certa justiça nessa retribuição, uma vez que os maiores pagadores do ICMS proporcionalmente são exatamente os municípios com a população mais pobre. Ademais, o prefeito que tivesse queda no desempenho de tais políticas públicas sofria penalidades financeiras, por fim, todo o repasse, podia ser utilizado em qualquer setor, incentivando, assim, que o desempenho educacional gerasse externalidades positivas para o município como um todo⁴¹. Pela busca por receber melhores repasses, os prefeitos foram obrigados a ter uma visão mais técnica das políticas públicas, deixando em segundo plano a parte política dos cargos⁴².

Outras medidas desenvolvidas em âmbito estadual foi o oferecimento de assistência técnica aos municípios que tivessem dificuldades para implementar as políticas públicas de educação, oferecendo o programa de formação dos professores⁴³. A Secretaria de Educação do Ceará (SEDUC) era a responsável por oferecer todo o suporte às secretarias municipais, com triplo objetivo: (i) aprimorar o programa de alfabetização, (ii) melhorar a governança e (iii) auxiliar que as secretarias municipais fizessem uso adequado das avaliações periódicas⁴⁴.

³⁹ *Ibidem*, p. 10.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 11.

⁴¹ *Ibidem*, p. 17-18.

⁴² *Ibidem*, p. 12.

⁴³ ALVES, Fátima; ASSUNÇÃO, Matheus; CARDOSO, Thiago; CRUZ, Louísee; LOUREIRO André. Assistência Técnica a Governos Subnacionais para Melhoria dos Resultados da Educação. *World Bank Group*, Washington D.C., [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/668901612774260683/pdf/An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Cear%C3%A1-Brazil.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2022.

⁴⁴ CRUZ, EVANS, LAUTHARTE, LOUREIRO, O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem, *cit.*, p. 22.

Além do incentivo financeiro, da forte liderança política dos governantes e da assistência técnica ofertada aos municípios, ainda havia uma clara autonomia dos municípios, por força constitucional, para plena gestão e execução dos projetos em cada município⁴⁵, o que permitia o redesenho da política a ser adotada de acordo com as especificidades de cada lugar.

Por fim, houve o desenvolvimento do monitoramento e avaliação do plano de educação, por meio de avaliação padronizada e a criação de estímulos de desempenho como o programa Escola Nota 10 que consistia em possibilitar que colégios de bom desempenho pudessem auxiliar colégios mal avaliados e ambos pudessem atingir metas e receber premiações⁴⁶, restando comprovado que as parceiras com incentivos podem melhorar o desempenho de escolas⁴⁷.

Como resultado, o modelo desenvolvido impactou o país, sendo uma referência nacional de sucesso de política pública em âmbito municipal na área da educação⁴⁸. Fico comprovado que os mecanismos de incentivo podem ser bons aliados das políticas públicas, entendendo que o modelo necessita para funcionar de todos os seus pilares, não havendo a possibilidade de se desenvolver um mecanismo híbrido de sucesso. Ademais, o impacto notado no estado do Ceará e, mais especificamente, em Sobral ocorreu na vida dos mais pobres que tiveram melhoria do acesso a uma política pública, trazendo impacto indireto sobre a riqueza daquela região, ou seja, pessoas mais instruídas é sinônimo de capital humano que gera lucro e impacto social. Restou comprovado ainda que o foco em competências fundamentais educacionais por meio de um conjunto de ações estruturadas, dando autonomia à gestão é capaz de criar uma revolução da na educação, sendo Sobral um exemplo que inspirou o Ceará⁴⁹.

Resta evidente que a grande ambição dessa política pública tão bem-sucedida, comprovada pelos rankings nacionais, nesse segundo momento, é a replicação para um âmbito nacional.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 9 e 12.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 11.

⁴⁷ BACALHAU, Priscilla; GOLDEMBERG, Diana; LAUTHARTE, Ildo José Junior. Parcerias com incentivos podem melhorar escolas de baixo desempenho? Evidências do estado do Ceará. World Bank Group, Washington D.C., [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/509941616141843380/pdf/Can-Peer-Mentoring-Coupled-with-Incentives-Affect-School-Turnaround-Evidence-from-Ceara-State-in-Brazil.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2022.

⁴⁸ “Notícias recentes informam que o presidente eleito em 2022, Lula, busca Camilo Santana e Izolda Cela, ex-gestores do Ceará para assumirem as pastas do MEC. Ver mais: 87 melhores escolas do país: por que Lula insiste no Ceará na chefia do MEC”. MADEIRO, Carlos; BIMBATI, Ana Paula. 87 melhores escolas do país: por que Lula insiste no Ceará na chefia do MEC. *UOL*, São Paulo, 17 dez. 2022.

⁴⁹ CRUZ, EVANS, LAUTHARTE, LOUREIRO, O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem, *cit.*, p. 24-28.

O Banco Mundial desenvolveu um estudo em 2020 e diagnosticou quais são os principais elementos que compõem esse sucesso: (i) forte liderança política, (ii) complemento entre incentivo financeiro e assistência técnica, (iii) transferência não vinculada à educação para os recursos obtidos via Lei nº 14.023/2007, (iv) intrínseca relação entre a pasta da educação e as pastas de planejamento e finanças, (v) descentralização da gestão, dotando os municípios de responsabilidade total pelo ensino básico, (vi) estrutura adequada para gerir o programa educacional e (vii) sistema sólido de avaliação⁵⁰.

Para a autora BECSKEHAZY, a ideia central é a de que o sucesso de Sobral é consequência de uma política pública estadual, para ela, Ceará é a referência da educação básica e Sobral acabou por ser o principal modelo desse sucesso⁵¹. Há um otimismo, visto que a implementação de sistema tão bem-sucedido em um município pobre e populoso, permite de modo mais fácil replicar o mecanismo para outros municípios do Brasil que, em sua grande maioria, possui as mesmas características. O plano não custa caro o que permite se pensar em escala.

Para a autora “cearalizar” o Brasil é dar a oportunidade de se arriscar por meio da tentativa e erro num plano criativo institucional educacional, diz assim:

“as condições que foram estabelecidas em Sobral no início dos anos 2000 pelo esforço de suas autoridades, equipes técnicas e escolares de forma menos planejada – *com algumas doses de acaso, tentativa e erro – mas não menos intencional*”⁵².

Para a autora há uma importante análise a ser feita sobre a tríade (Policy, polity e politics) das políticas públicas. Parte do programa cearense não consegue encontrar respaldo em nível nacional por conta dos ruídos existentes nessa dinâmica. Por exemplo, um plano educacional nesses moldes para ser bem-sucedido, precisa de forte atuação e liderança política, isto porque tais mudanças relacionadas, por exemplo, à profissionalização dos docentes, aprimoramento de avaliação e mudanças pedagógicas na infraestrutura escolar, por consequência, acaba por criar atrito entre os diversos atores envolvidos, os *cost bearers* (os sindicatos, as escolas de formação, construtores de escola, os autores dos livros didáticos desatualizados), ou seja, é ter uma visão de estado, demonstrando que o projeto educacional é fundamental à sociedade, conquistando aliados importantes, como os sindicatos e acadêmicos em prol da pauta, nesse sentido, o terceiro setor acaba por possuir um protagonismo cada vez maior⁵³. Será que no Brasil haveria “humor” para se discutir em pontos tao sensíveis e que

⁵⁰ *Ibidem*, p. 29.

⁵¹ BECSKEHÁZY, *Institucionalização do Direito à Educação de Qualidade*, cit., p. 405.

⁵² *Ibidem*, p. 406.

⁵³ *Ibidem*, p. 406, 413.

envolvem tantos interesses? É um tradeoff a se considerar, focalizando nos objetivos das políticas públicas.

Como recomendações gerais, a especialista considera ainda o seguinte:

“As recomendações para que o caso de Sobral passe de exceção para regra são reproduzir, em escala nacional, os elementos apontados como essenciais ao caso estudado: lideranças políticas que se comprometam com o interesse dos alunos acima de interesses que normalmente se contrapõem aos deles, a implementação de gestão de redes e de escolas utilizando os princípios de eficácia escolar – não vamos nos esquecer, que são práticas baseadas no princípio moral de que todos os alunos aprendem, apesar das diferenças de origem socioeconômicas – e garantir a alfabetização eficaz logo no início da escolarização. Uma vez aprendendo a ler, os alunos devem ser desafiados a desenvolver competências e habilidades cada vez mais complexas, que lhes permitam uma trajetória acadêmica alinhadas com seus pares em países desenvolvidos”⁵⁴

Para a autora, o coração do sistema seria o reconhecimento da excelência como norteador dos profissionais da educação, dos governantes, dos administradores e dos alunos, um esforço conjunto entre as autoridades municipal, estadual e federal, na busca por atingir metas claras, no caso específico foi a extinção do analfabetismo da idade certa por meio do desenvolvimento de competências específicas para o enfrentamento do problema. Imagina-se que para um projeto nacional, as metas poderiam ser ainda mais ambiciosas, estando o PNE (2014/2024) muito aquém⁵⁵.

Por fim, o desafio é alto, o PISA leva em consideração diversos critérios que ainda dificultam o atingimento de tais notas em âmbito nacional, mas há que se ter a ambição de acompanhar os modelos dos países desenvolvidos, em especial Portugal, Reino Unido, Finlândia (o antigo sistema), Hong Kong e Canadá⁵⁶.

Do caso analisado, percebe-se que a Constituição Federal, os normativos infraconstitucionais e as instituições deram balizas para que houvesse o sucesso narrado, ou porque permitiu a autonomia municipal de Sobral para o implemento das políticas públicas, ou porque auxiliou a execução da política por meio da colaboração entre estados e aportes financeiros, ou porque estimularam políticas públicas afins que facilitaram o êxito da empreitada. Nesse sentido, Sobral, e o Estado do Ceará como um todo é resultado de política pública bem executada, que se utilizou de todo aparato institucional e jurídico existente para a consecução dos seus fins.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 411.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 408.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 413.

5 Considerações finais

Pelo que fora amplamente analisado, a Carta de 1988 consubstanciou ideais de um estado social, respaldando a garantia de diversos direitos sociais. No decorrer da história recente, pelo que fora relatado, houve a criação de um robusto marco institucional e um progresso jurídico-institucional da pasta de educação que permitiu, por sua vez, o avanço da trincheira da educação em âmbito nacional. Em um ambiente jurídico-institucional consolidado, há possibilidades que se apresentam para se transitar em busca da efetivação dos direitos sociais previstos na Carta.

O direito social, norte deste artigo, é a educação, isto porque investir na educação está para além de uma prestação de serviços públicos, o investimento de um ente federado na educação é o responsável pela criação de capital humano, nesse sentido, acreditar na educação é acreditar na externalidade positiva desse investimento⁵⁷.

Quem acreditou na importância da educação foi Sobral e o estado do Ceará. Por meio do fortalecimento da gestão escolar (administração pública), do fortalecimento da gestão pedagógica e da valorização do magistério, com poucos recursos, conseguiram provar que é possível se realizar política pública de qualidade, tendo como referência os marcos jurídicos-institucionais já existentes.

Restou comprovado que a baliza constitucional e normativa, possibilitou a Sobral a autonomia administrativa municipal e o incentivo financeiro necessário para inovar institucionalmente e trazer respostas ao problema da educação, Sobral não teve receio de experimentar, de testar, de buscar alternativas, e teve um aparato jurídico-institucional que o permitia criar política pública.

Assim, respondendo às questões aventadas nesse artigo, é possível dizer que o aparato jurídico-institucional que implementa as políticas públicas de educação no Brasil é suficiente para a busca por uma educação de qualidade, pois há casos de sucesso relatados no Brasil, Sobral é um exemplo deles.

Quanto à possibilidade de replicar o modelo nacionalmente, há alguns entraves, para Becskehazy, o grande desafio em âmbito nacional se daria por conta da necessidade de lidar com os inúmeros conflitos de interesse que existiriam a partir da implementação de uma política pública tão inovadora, teria de ser executada por um político de pulso firme e com a visão de

⁵⁷ CRUZ, LOUREIRO, *Alcançando um nível de educação de excelência em condições socioeconômicas adversas*, cit., p. 3.

polis⁵⁸. Fato é que como diria o ex-prefeito de Sobral, Veveu Arruda, “*replicar boas práticas educacionais das regiões com condições similares é a saída*”⁵⁹.

⁵⁸ BECSKEHÁZY, *Institucionalização do Direito à Educação de Qualidade*, cit., p. 413.

⁵⁹ IOEB. A construção da educação em Sobral e o primeiro lugar no IOEB. IOEB, Brasília, [s.d.].

Referências Bibliográficas

- ALVES, Fátima; ASSUNÇÃO, Matheus; CARDOSO, Thiago; CRUZ, Louisee; LOUREIRO André. Assistência Técnica a Governos Subnacionais para Melhoria dos Resultados da Educação. *World Bank Group*, Washington D.C., [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/668901612774260683/pdf/An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Cear%C3%A1-Brazil.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2022.
- BACALHAU, Priscilla; GOLDEMBERG, Diana; LAUTHARTE, Ildo José Junior. Parcerias com incentivos podem melhorar escolas de baixo desempenho? Evidências do estado do Ceará. *World Bank Group*, Washington D.C., [s.d.]. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/509941616141843380/pdf/Can-Peer-Mentoring-Coupled-with-Incentives-Affect-School-Turnaround-Evidence-from-Ceara-State-in-Brazil.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2022.
- BECSKEHÁZY, Ilona. *Institucionalização do Direito à Educação de Qualidade: o caso de Sobral, CE*. 2018. Tese (Tese em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. 433 f.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. A questão da unidade nas relações entre o jurídico e o político: do reformismo do Estado social à renovação da Teoria do Estado. *Revista Estudos Institucionais*. Rio de Janeiro, n. 7, v. 3, 2021, p. 911-912. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/686>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. A Teoria do Estado entre o jurídico e o político. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; GASPARD, Murilo. *Teoria do Estado: sentidos contemporâneos*. São Paulo: Saraiva, 2018.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUSCH, Alexsander. Brasil ocupa último lugar em educação, entre 63 países. *Deutsche Welle*, Bonn, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-ocupa-%C3%BAltimo-lugar-em-educa%C3%A7%C3%A3o-entre-63-pa%C3%ADses/a-62304023>. Acesso em: 10 set. 2024.
- CRUZ, Louisee; EVANS, David; LAUTHARTE, Ildo; LOUREIRO, André. O Ceará é um Modelo para Reduzir a Pobreza de Aprendizagem. *World Bank Group Education*, Washington D.C., 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/200981594196175640/pdf/the-state-of-ceara-in-brazil-is-a-role-model-for-reducing-learning-poverty.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- CRUZ, Louisee; LOUREIRO, André. Alcançando um nível de educação de excelência em condições socioeconômicas adversas: O Caso de Sobral. *World Bank Group Education*, Washington D.C., 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/778741594193637332/pdf/Achieving-World-Class-Education-in-Adverse-Socioeconomic-Conditions-The-Case-of-Sobral-in-Brazil.pdf>. Acesso em: 10 set. 2024.
- CURADO, Lúcio Mauro Carloni Fleury. *A efetivação não judicial de direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Viver em sociedade*. 2. ed. Frutal: Prospectiva, 2014.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Lei nº 12.612*, de 07 de agosto de 1996. Fortaleza, 1996. Disponível em: <https://www.taxpratico.com.br/pagina/lei-n-12612-de-07-de-agosto-de-1996>. Acesso em: 17 dez. 2022.

- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. *Lei nº 14.023*, de 17 de dezembro de 2007. Fortaleza, 2007. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122702>. Acesso em: 10 set. 2024.
- IOEB. A construção da educação em Sobral e o primeiro lugar no IOEB. *IOEB*, Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://ioeb.org.br/a-construcao-da-educacao-em-sobral-e-o-primeiro-lugar-no-ioeb-ou-mudar-o-titulo-para-colaboracao/>. Acesso em: 10 set. 2024.
- LAUTHARTE, Ildo; LOUREIRO André; OLIVEIRA, Victor Hugo de. Incentives for mayors to improve learning: Evidence from State Reforms in Ceará, Brazil. Policy Research Working Paper. *World Bank Group*, Washington D.C., 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35024>. Acesso em: 10 set. 2024.
- MADEIRO, Carlos; BIMBATI, Ana Paula. 87 melhores escolas do país: por que Lula insiste no Ceará na chefia do MEC. *UOL*, São Paulo, 17 dez. 2022. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2022/12/17/por-que-lula-insiste-ceara-comando-mec.htm>. Acesso em: 18 dez. 2022.
- RANIERI, Nina Beatriz Stocco; RIGHETTI, Sabine (Orgs.). *Direito à educação: Aspectos Constitucionais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- SALES, Gabriela Azevedo. *A institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil: uma comparação entre saúde, assistência social e educação*. 2022. Tese (Tese em direito do estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. 381 f.
- SILVA, Guilherme Amorim Campos da. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Editora Método, 2004.
- UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 257, 2011, p. 58. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8584>. Acesso em: 24 abr. 2025.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *Conhecimento e política*. Trad. Edyla Mangabeira Unger. 2. ed. São Paulo: LeYa Brasil, 2022.
- UNGER, Roberto Mangabeira. Legal Analysis as Institutional Imagination. *The Modern Law Review*, London, n. 1, v. 59, p. 1-23, 1996. Disponível em: <https://www.modernlawreview.co.uk/january-1996/legal-analysis-institutional-imagination/>. Acesso em: 24 abr. 2025.

Como citar este artigo: PAULA, Juan Rodrigues de. Da Constituição Social de 1988 para Sobral: os mecanismos jurídico-institucionais para a realização do Direito à Educação no país a partir do caso de Sobral/CE. *Revista de Ciências do Estado*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 1–20, 2025.

Recebido em 10.09.2024

Publicado em 30.04.2025