XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

IVONE FERNANDES MORCILO LIXA

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA

GABRIELLE SCOLA DUTRA

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ivone Fernandes Morcilo Lixa, José Ricardo Caetano Costa, Gabrielle Scola Dutra – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-070-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Os artigos que compõem a seção “Direitos Sociais e Políticas Públicas III” identificam e problematizam os direitos sociais e sua interface com a definição de políticas públicas à luz das redefinições produzidas pela Constituição Federal de 1988 que veio a representar um marco na história do constitucionalismo brasileiro, ao consolidar um pacto social em prol da dignidade humana e da justiça social. Sob a égide do Estado Democrático de Direito, a "Constituição Cidadã" elevou os direitos sociais ao nível de princípios fundamentais, comprometendo o Estado e a sociedade na construção de uma nação mais justa e inclusiva, particularmente os direitos inerentes à dignidade e ao bem-estar.

As pesquisas trazidas elegem temas centrais tais como a educação, segurança alimentar e identidade de gênero, dentre outros, discutindo a efetividade de políticas públicas, seus limites e insuficiências. No que diz respeito a educação como direito fundamental de natureza social é discutida a dificuldade de assegurar a finalidade de permanência na escola tornando evidente a distância entre a previsão legal constitucional e o instituído.

Outro destaque de discussão é acerca do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerado uma das maiores políticas públicas de segurança alimentar e nutricional do mundo, sendo responsável por garantir a alimentação de mais de 40 milhões de estudantes. O PNDR destina-se a promover uma alimentação saudável, com alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e que apoiem o desenvolvimento sustentável, com valorização dos gêneros alimentícios produzidos em âmbito local. Porém, em que pese a relevância do Programa sua implementação ainda carrega em si a dificuldade de superação do paradigma assistencialista exigindo os gestores públicos uma perspectiva multidisciplinar e inter-relacional capaz de incluir a população e seus usuários.

Considerando os impactos dos avanços tecnológicos no processo de tomada de decisão pela administração pública, sujeita ao dever de motivar seus atos com base em evidências, o grupo coloca em discussão o progresso informacional como instrumento que permite ao administrador a devida consideração das particularidades e necessidades dos grupos e dos indivíduos considerados em suas especificidades, afetados pela ação estatal, a fim de evitar a sua invisibilidade social, destacadamente na definição, planejamento e execução de políticas públicas.

Explorando o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero, discutindo o compromisso do CNJ em abordar essa forma específica de violência por meio de políticas públicas, é discutida o enfrentamento da violência doméstica no Brasil, sendo trazido estudo comparativo das políticas judiciárias nacionais de enfrentamento à violência contra a mulher, com foco no Brasil e no México. Ambos os países têm enfrentado desafios significativos no combate à violência de gênero, motivando a implementação de legislações e políticas específicas para proteger as mulheres e punir os agressores. No Brasil, a Lei Maria da Penha, promulgada em 2006, representa um marco legislativo fundamental, estabelecendo medidas protetivas e criando Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres complementa essa legislação, coordenando ações integradas entre diferentes setores e promovendo a conscientização e educação sobre o tema, para tanto utilizou-se como base a resolução 254 do CNJ. No México, a Lei Geral de Acesso das Mulheres a uma Vida Livre de Violência, de 2007, também desempenha um papel crucial na proteção das mulheres contra todas as formas de violência, estabelecendo mecanismos jurídicos e institucionais para prevenir, atender, punir e erradicar a violência de gênero.

Sem deixar de privilegiar a governança climática multinível e como esta influência na criação de políticas públicas no Brasil para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, é discutida a evolução conceitual da governança climática e a aplicação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), demonstrando a complexidade e desafios enfrentados para a implementação da governança climática.

Em síntese, os artigos publicados nessa seção são de grande relevância e atualidade cuja leitura é obrigatória para estudiosos, juristas e interessados na área

A ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ORIENTADA POR EVIDÊNCIAS COMO MEIO DE SUPERAÇÃO DA INVISIBILIDADE SOCIAL: O CASO DA NUCLEAÇÃO DAS ESCOLAS DO CAMPO

EVIDENCE-BASED PUBLIC ADMINISTRATION AS A MEANS TO OVERCOME SOCIAL INVISIBILITY: THE CASE OF THE CONCENTRATION OF RURAL SCHOOLS

Gerson dos Santos Sicca
José Sérgio da Silva Cristóvam

Resumo

A crescente disponibilidade de acesso a dados e a ferramentas de tecnologia impacta o processo de tomada de decisão pela administração pública, cada vez mais sujeita ao dever de motivar seus atos com base em evidências. O progresso informacional permite ao administrador a devida consideração das particularidades e necessidades dos grupos e dos indivíduos considerados em suas especificidades, afetados pela ação estatal, a fim de evitar a sua invisibilidade social. Em matéria de políticas públicas, como a educação, o planejamento e a execução devem tomar em considerados todas as informações técnica e financeiramente acessíveis à administração pública. O texto analisa aspectos do fenômeno da nucleação das escolas do campo no Brasil, acentuado após a tendência de municipalização do ensino fundamental, os riscos à garantia do direito à educação e decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul sobre a matéria. Explora-se a teoria do reconhecimento de Axel Honneth e como essa pode alicerçar o conceito de governo digital democrático, de modo a preparar a administração pública para a utilização das evidências em benefício da efetiva proteção dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Administração pública, Política educacional, Governo digital, Escolas do campo, Invisibilidade social

Abstract/Resumen/Résumé

The increasing availability of data access and technology tools impacts the decision-making process in public administration, which is increasingly required to justify its actions based on evidence. Informational progress allows administrators to properly consider the specificities and needs of groups and individuals affected by state actions, in order to avoid social invisibility. In the realm of public policies, such as education, planning and execution must take into account all technical and financial information accessible to public administration. The text examines aspects of the phenomenon of consolidating rural schools in Brazil, which has intensified following the trend of municipalizing primary education, the risks to ensuring the right to education, and judicial decisions by the Court of Justice of Rio Grande do Sul on

the matter. It explores Axel Honneth's recognition theory and how it can support the concept of democratic digital government, aiming to prepare public administration for the use of evidence in effectively protecting fundamental rights.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Educational policy, Digital government, Rural schools, Social invisibility

1. Introdução;

O século XX foi período de intensa transformação da demografia e da distribuição da população no território brasileiro. O país passou a concentrar população no meio urbano, com consequente aumento da demanda por serviços públicos nas cidades, tais como escolas, unidades de saúde, infraestrutura de vias públicas, transporte público, iluminação e coleta de resíduos sólidos.

O novo cenário urbano trouxe impacto na capacidade operacional da administração pública. A disponibilização de serviço público diretamente pela administração pública exige investimentos na construção ou locação de imóveis, alocação de pessoal e oferta de insumos várias ordens. Há seleção de profissionais e planos de carreiras são desenhados, assim como é estruturada a organização e a expansão da rede de atendimento. Em síntese, o aumento acelerado da população e os movimentos migratórios interferiram radicalmente no planejamento e execução das políticas públicas no Brasil

A imposição da realidade, seu reflexo na dimensão organizacional da administração pública e como esta reage às mudanças é tema de interesse para o direito, notadamente porque a organização dos serviços é condição crucial para a garantia de direitos sociais como saúde e educação. A reflexão sobre as decisões administrativas de configuração da organização, seu funcionamento e oferta de recursos devem ser objeto de leitura jurídica, a fim de identificar potencialidades para a satisfação dos direitos dos cidadãos ou, em contrário, ou obstáculos para tanto.

O tema ganha novas matizes com o incremento das bases de dados e de ferramentas de tecnologia postas à disposição da administração pública para a auxiliar no planejamento e na tomada de decisão. A ampliação do horizonte de análise viabilizado pela maior possibilidade de produção de informação a partir dos dados existentes em tese permite a formulação de juízos suportados por evidências robustas. Embora a abordagem das políticas públicas baseadas em evidências não possua compreensão unívoca, havendo, em linhas gerais, dois modelos epistemológicos distintos para sua explicação, a saber, o racionalista e o construtivista (PINHEIRO, 2020, p.19), que vão desde visões positivistas sobre a ausência de viés ideológico nas evidências até posições pragmáticas defensoras da interpretação do contexto (ANDRADE, 2023, p.26), o universo crescente de informações tem o potencial de colocar sobre novas lentes problemas antes de difícil resolução jurídica, historicamente relegados à aplicação do conceito da discricionariedade administrativa.

O texto propõe como hipótese que o maior acesso a fontes informacionais é fenômeno a ser compreendido em mão dupla. De um lado, os processos de decisão e de controle da gestão administrativa não podem prescindir do uso das evidências. De outro, sugere-se que os juízos deontológicos próprios do direito, orientados por compreensões corretas dos deveres constitucionais e legais decorrentes do conceito de administração pública democrática, orientada para a garantia dos direitos fundamentais, tem o condão de nortear a análise de evidências de modo a evitar vieses incompatíveis com a Constituição e com os princípios e diretrizes da legislação ordinária regente das políticas públicas.

O problema investigado versa sobre o fechamento de escolas do campo, medida de ajuste organizacional que afeta o atendimento da população rural. A abordagem apresenta decisões selecionadas dos Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul sobre a questão. Na sequência, discute a hipótese com fundamento no conceito de invisibilidade social, tendo como marco teórico a teoria do reconhecimento de Axel Honneth. Pretende-se demonstrar que a intencionalidade universalizante e de respeito às identidades, inerente aos direitos fundamentais, pode minimizar riscos de discriminações injustificadas e exigir da administração pública a produção de informação que retire da invisibilidade populações fragilizadas, dessa forma protegendo o substrato ético exigido para a produção do conhecimento técnico.

O método adotado é o dedutivo, isso porque adota “uma teoria de base para, à sua luz, proceder ao exame do fenômeno que é o seu objeto de pesquisa” (MEZZAROBA; MONTEIRO, 2023, n.p.). A técnica de pesquisa é a bibliográfica.

2. O direito à educação e as escolas do campo;

A criação de infraestrutura pública para o acesso ao ensino no Brasil teve regulação já nos primórdios do Império. A Lei de 15 de outubro de 1827 (BRASIL, 1827, n.p.) previu a instituição de escolas de primeiras letras para meninos nas cidades, vilas e lugares mais populosos, definiu regras de remuneração de professores e currículo, entre outros pontos, e conferiu discricionariedade para a avaliação da necessidade de escolas de meninas nas mesmas localidades. A legislação, aprovada na vigência da Constituição monárquica liberal de 1824, é registro histórico dos primórdios da oferta de direitos sociais no Brasil, conquanto não ainda com a conotação que esse conceito assumiu no Estado Social. A incipiente oferta da educação primária, pela limitação da obrigatoriedade de disponibilidade de escolas apenas às áreas mais populosas, a exclusão da população negra, e a distinção entre meninos e meninas, não conferiam

ao direito à educação do período a característica de universalidade inerente aos direitos fundamentais.

A limitação do dever de instalação de escolas contrastou com as características do país, rural na sua essência. As crianças do campo historicamente tiveram o direito à educação sonegado, realidade objeto de preocupação apenas na primeira metade do século XX[1]. A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934, n.p.) estabeleceu pela primeira vez no Brasil preceitos disciplinadores da ordem econômica e social. Pelo art. 121, *caput*, a lei promoveria a produção e fixaria as condições de trabalho no Brasil e no campo, e o art.121, §4°, exigiu a existência de regulamentação especial para o trabalho do campo, procurando fixar o homem no meio e cuidar da sua educação rural. De forma inédita, o art. 156, §único, da Constituição assentou que a União devia reservar, pelo menos, vinte por cento do seu orçamento destinado à educação para o ensino na zona rural.

A partir da década de 1930, as escolas rurais ganham maior atenção, justamente no momento em que o desenvolvimento da indústria passou a ganhar foco (DAMASCENO; BESERRA, 2004, p.75), associado ao objetivo da era Vargas de expansão da economia para o centro do território nacional, utilizando a educação como ferramenta de estímulo à colonização (MANCINI, 2017, p.703-704). ANDRADE (2014, p.97) viu nesse movimento a concepção da escola rural como agência de civilização, para formar as crianças do interior e incutir-lhes valores e conhecimentos técnicos compatíveis com a nova ordem do trabalho própria da industrialização. Para NETO (2016, p.108), Anísio Teixeira, educador de grande renome, perfilhava-se ao entendimento de que somente a evolução do paradigma indústria e da ciência assegurariam o desenvolvimento nacional.

Contudo, a concepção da escola rural como agência de promoção dos valores da ordem do trabalho industrial não explicava todas as nuances da expansão do ensino para as populações interioranas, por não serem homogêneos os propósitos perseguidos. Isso porque "Ora a escola rural foi concebida para instruir, civilizar, moralizar, higienizar e nacionalizar, ora como instrumento de modernização e fixação do homem ao campo e, ainda, como elemento de estabilidade e de segurança nacional" (SOUZA; ÁVILA, 2014, p.28-29).

[1] Para explicar o processo de expansão das escolas rurais no país, realizou-se pesquisa bibliográfica no sítio de pesquisa na internet *Google Scholar,* tendo sido utilizados na primeira busca os termos "escola", "rural" e "Brasil", e na segunda as palavras "história", "educação", "escolas" e "rurais". Em cada uma delas houve a avaliação de cento e cinquenta resultados, havendo a seleção de nove artigos e um livro considerados diretamente relacionados ao objeto da pesquisa.

A fixação do homem no campo foi um dos objetivos destacados nesse processo de criação de escolas no meio rural. Nesse sentido, "O termo ruralismo pedagógico foi cunhado para definir uma proposta de educação do trabalhador rural que tinha como fundamento básico a ideia de fixação do homem no campo por meio da pedagogia" (NETO, 2016, p. 15). MANCINI e MONARCHA (2017, p.47) enxergaram o ruralismo pedagógico como proposta conjunta dos agroexportadores, da elite urbana e dos movimentos nacionalista e católico, no intuito de manter o homem no campo e conter os problemas sociais nas cidades.

Não obstante as discussões e iniciativas em matéria de educação no campo, e passadas décadas desde a Revolução de 1930, o cenário do analfabetismo na área rural era desolador. O Plano Setorial de Educação e Cultura do Ministério da Educação do período de 1975-1979 ainda buscava a expansão da escolarização da zona rural ao menos nas 4 primeiras séries do ano fundamental (MAIA, 1982, p.29). De acordo com dados do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2024, n.p.), em 1986, ano anterior ao da instalação da Assembleia Constituinte, a taxa de analfabetismo na área urbana era de 13,8%, enquanto no meio rural alcançava 38,9%, indicando a baixa eficácia das políticas adotadas até então. Isso significa que o país ingressou no período da redemocratização com um grave déficit de atendimento educacional da população do campo.

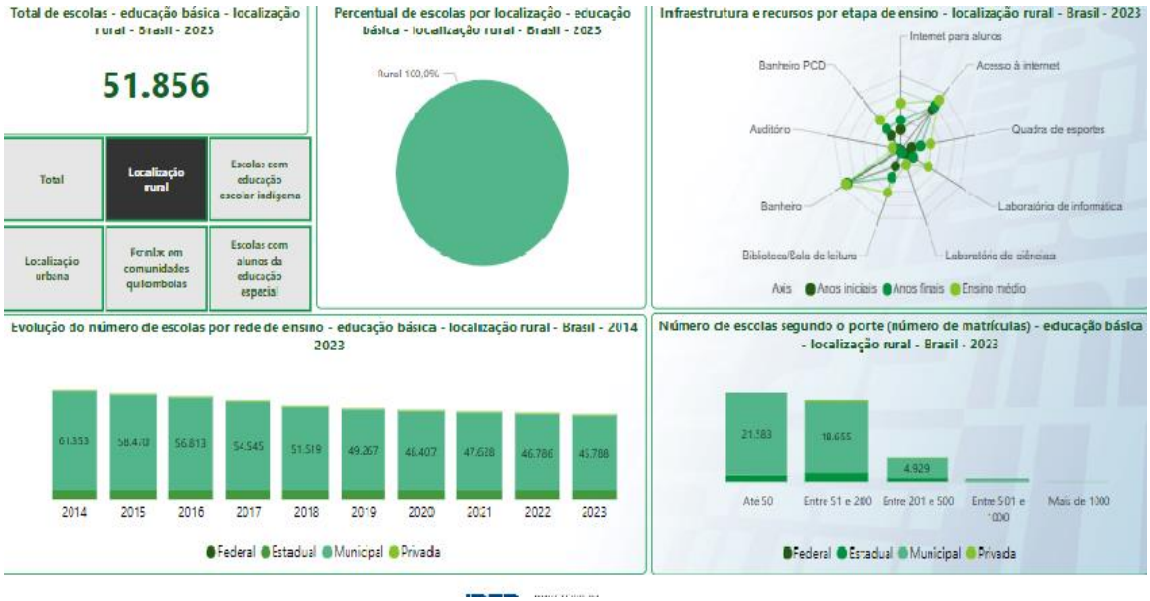
No regime constitucional de 1988, três fatores foram marcantes para a educação do campo. O primeiro é ter o art. 28 da Lei n° 9.394/96 (BRASIL, 1996a, n.p.) disciplinado em linhas gerais a educação básica para a população rural, a ser adaptada à realidade das comunidades, com conteúdo apropriado, organização escolar própria e adequação à natureza do trabalho da zona rural. O segundo, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, regulamentado pela Lei n° 9.424/96 (BRASIL, 1996b, n.p.), estrutura de financiamento da educação que impulsionou a municipalização do ensino fundamental, com aumento na participação de matrículas municipais do 1ª a 4ª séries no percentual de 20,8% entre 1997 e 2004, e de 17,9% da 5ª a 8ª séries (GOMES, 2008, p.81). E, o terceiro, a nucleação das escolas, o fechamento de unidades consideradas inviáveis, por baixo número de matrículas ou dificuldades de infraestrutura, localização ou recursos humanos[2]. Entende-se por nucleação:

[2] Para a seleção da bibliografia sobre a nucleação das escolas rurais foram consultados 100 registrados na base *Google Scholar*. Houve a seleção de 15 artigos, e adotou-se como critério a eleição de textos que tratavam do tema em uma abordagem nacional. Há um grande número de artigos sobre o fechamento de escolas rurais, a maior parte deles sobre relatos do fenômeno em municípios determinados. Utilizou-se como termos de pesquisa as palavras "fechamento", "escolas", "campo", associadas ao conector "AND".

> A nucleação, na primeira fase do ensino fundamental, se configura como o deslocamento de crianças e jovens das redes municipais e estaduais de ensino das escolas rurais, localizadas em comunidades que apresentam baixo número de matrículas ou caracterizadas como isoladas, devido à precária infraestrutura em relação às escolas de comunidades vizinhas melhores aparelhadas. Na segunda fase do ensino fundamental, o processo se assemelha. Porém os alunos são deslocados para as escolas localizadas na cidade. Destaca-se que muitos estados vêm reorganizando suas respectivas redes escolares em um provável processo de nucleação escolar que centralizaria as escolas em áreas urbanas, criando uma concentração educacional urbana. (RODRIGUES *et al.*, 2017, p.709)

A nucleação é adotada em vários países, como Estados Unidos, Costa Rica, Índia, Irã, Colômbia e Canadá (BRASIL, 2007, p.4). O propósito de reduzir custos dos Estados e Municípios, com cada vez menos alunos nas escolas do campo, devido à diminuição da demanda causada pela redução da densidade demográfica das áreas rurais (SILVA; MORAES; TORRES, 2014, p.267), levaram ao fechamento de turmas e escolas localizadas na zona rural, estratégia de organização das redes de ensino que ganhou corpo após a municipalização do ensino causado pela criação do Fundef (FERREIRA; BRANDÃO, 2017, p.82). O resultado foi uma tendência de redução acentuada do número de escolas do campo no Brasil, como mostram os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP):

Figura 1: escolas do campo no Brasil



Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (2024, n.p.)

A pesquisa bibliográfica sobre a nucleação das escolas revela o viés crítico ao fenômeno[3]. Nos artigos selecionados não foram apontados efeitos positivos do fechamento das escolas do campo. Entretanto, deve-se alertar para possíveis limitações no recorte das realidades pesquisadas, pela ausência, ou insuficiência, da observação de outros aspectos relacionados ao problema, como a visão dos gestores da educação e possíveis resultados benéficos no atendimento à população do campo, como melhorias de infraestrutura, de acompanhamento dos alunos e de resultados de aprendizagem nas escolas nucleadas. Como será abordado adiante, a governança digital na administração pública deve ter como diretriz a redução dos vieses, de modo a permitir melhores decisões de gestão.

De todo modo, de nenhuma forma a abordagem adotada nos trabalhos científicos pesquisados invalida suas conclusões. Ao contrário, foram externadas faces do problema merecedoras de soluções, além de serem fundamentais ao estímulo de novas pesquisas sobre o tema.

Consequência direta do fechamento de escolas do campo é o aumento do número de alunos transportados, que passou de 3.913.318 em 2002 para 8.098.191 em 2009 (FERREIRA; BRANDÃO, 2017, p.81). Associado a isso, vários problemas foram referidos pelos estudos sobre a nucleação: a irregularidade nos deslocamentos pelas más condições de estradas ou inacessibilidade em períodos de chuvas, além de trajetos longos, exigindo que crianças precisem acordar por volta das 5 horas da manhã (ANDRADE, 2020, p.13), o fato de os alunos da zona rural permanecerem muito tempo fora de casa por conta das viagens e estudarem em escolas organizadas na lógica urbana, estranha a sua realidade (GUIMARÃES, 2017, p.23), constituir a nucleação e o transporte uma forma de acelerar o fim das comunidades rurais, com alto custo do serviço para levar os alunos às escolas (MOLINA, 2015, p.391), o aumento da infrequência dos alunos do campo (BARRAL; ZANELLI; SOUZA, 2024, p.346), e ter a nucleação relação com a lógica de esvaziamento do campo e o controle das terras pelo agronegócio, em que o trabalho rural é necessário apenas em determinados períodos (CARVALHO, 2021, p.199).

[3] Devido ao grande número de artigos publicados abordando o tema, a maioria resultantes da observação de experiências específicas de fechamento de escolas do campo, fez-se consulta na plataforma *Google Scholar* aos 100 primeiros resultados de busca ordenados por relevância, de acordo com o algoritmo do mecanismo de busca. Foram considerados artigos que tiveram como objeto de pesquisa preferencialmente a abordagem do problema em caráter nacional. Resultaram 11 artigos, 1 dissertação de mestrado e 1 tese de doutorado.

O fechamento de escolas do campo, determinado por circunstâncias de custo e dificuldades na manutenção de infraestrutura educacional para pequeno número de alunos, tem como efeito negativo o risco ao bem-estar dos estudantes, muitas vezes submetidos a longas jornadas de transporte escolar. Some-se a isso que a extinção de unidade escolar nas comunidades rurais pode servir como política pública de incentivo ao êxodo rural, frente à evidência de que a retirada das condições mínimas de serviço público impele as pessoas locais a procurarem localidades onde possam ter o devido acesso ao atendimento.

O Conselho Nacional de Educação enfrentou as questões concernentes à educação no campo. O art. 3° da Resolução n° 2/2008 (BRASIL, 2008, p.1) disciplinou que "A Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental serão sempre oferecidos nas próprias comunidades rurais, evitando-se os processos de nucleação de escolas e de deslocamento das crianças". Posteriormente, mobilização do Movimento Nacional de Educação no Campo (TAFFAREL; MUNARIM, 2015, p.48) levou à inclusão do parágrafo único ao art.28 da Lei n° 9.394/96 pela Lei n° 12.960/2014 (BRASIL, 2014, n.p.), segundo o qual "O fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas será precedido de manifestação do órgão normativo do respectivo sistema de ensino, que considerará a justificativa apresentada pela Secretaria de Educação, a análise do diagnóstico do impacto da ação e a manifestação da comunidade escolar."

A normativa não solucionou a controvérsia sobre a nucleação das escolas do campo, como revela a própria bibliografia posterior ao ano de promulgação da Lei n° 12.960/2014 (BRASIL, 2014, n.p.). Houve, inclusive, a judicialização de decisões de Secretarias de Educação que determinaram o fechamento de escolas ou turmas do ensino fundamental, como mostram cinco decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) selecionadas para análise, algumas delas posteriores à Lei n° 12.960/2014[4].

Os casos decididos foram levados ao Poder Judiciário pelo Ministério Público ou Defensoria Pública do Estado. As decisões do Tribunal deram-se em Recursos de Apelação contra sentenças de primeiro grau, Agravo contra medida liminar que suspendeu fechamento de escola (neste caso interposto pelo Município), e decisão em Recurso Extraordinário em Agravo, considerando-o prejudicado[5].

[4] A pesquisa foi realizada no sistema de busca de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Foram utilizadas as expressões "escola", "rural", e "fechamento". Também foram acessadas decisões citadas nos Acórdãos localizados na busca, e que não são mostradas no resultado geral da pesquisa.

Quadro 1: processos relacionados ao fechamento de escolas ou turmas do campo

Processo	**Órgão julgador**	**Síntese**
5003322-18.2021.8.21.0075/RS (TJRS, 2024, n.p.)	25ª Câmara Cível	Apelação em Ação Civil Pública Pública. Recurso do Ministério Público Estadual, pleiteando decisão que assegurasse a manutenção das turmas de 1° e 2° ano do ensino fundamental. Relator mencionou que, no momento do indeferimento da liminar, eram apenas 3 alunos matriculados, prova de que não havia número suficiente para justificar o dispêndio público. Distinguiu a não oferta de turma do fechamento de escola. Invocou a supremacia do interesse público sobre o particular e a discricionariedade da administração.
5003063-8.2021.8.21.0138/RS (TJRS, 2024b, n.p.)	5ª Câmara Cível	Ação Civil Pública em que o Ministério Público requereu a reabertura de turmas do 1° e 2° anos do ensino fundamental. Apelação cível da sentença de improcedência. Relator considerou que apenas 3 alunos foram matriculados, para os quais houve oferta transporte. Não se discutiu o custo do transporte ou a distância do deslocamento. Foi ressaltada a inexistência de alunos em número suficiente para a abertura de turma, a discricionariedade do Poder Executivo e a supremacia do interesse público sobre o particular.
70035008432 (TJRS, 2010, n.p.)	8ª Câmara Cível	Agravo do Município contra liminar que impediu transferência de alunos para outra escola. Decisão mantida. Relator mencionou o interesse dos alunos, e o fato da escola destinatária não estar em boas condições.
5038855-84.2022.8.21.7000/RS (TJRS, 2022, n.p.)	1ª Vice-Presidência	Recurso Extraordinário no Agravo. Considerou que houve perda de objeto em razão da superveniência de sentença de mérito. Esta considerou que não houve afronta ao direito à educação, porque ofertado transporte escolar e a nucleação era importante para acabar com as turmas multisseriadas. Citou os ônus aos cofres públicos e a necessidade de aplicar a hora atividade.
70084442581 (TJRS, 2021, n.p.)	25ª Câmara Cível	Agravo Interno e Apelação do Ministério Público. Sentença de 1 grau foi de procedência. TJ reformou. Mencionou que havia apenas duas alunas no 1 ano. Que manter a multisseriada lhes traria prejuízos, e que foi fornecido transporte escolar (4 e 11 km)

Fonte: elaborado pelos autores

Dos 5 julgados, 4 mantiveram o ato administrativo de fechamento de turma ou de escola. A oferta de transporte escolar, o baixo número de matrículas, a relação custo benefício, e a discricionariedade do poder executivo são os principais argumentos expostos nas fundamentações das decisões que não vislumbraram ilegitimidade nos atos. A crítica ao modelo multisseriado e a importância do contato da criança com outros de sua faixa etária também

foram invocados nos fundamentos. No único julgado favorável à manutenção de escola eleita para o fechamento, o *distinguishing* foi o número de matrículas (51) e o fato de que a escola receptora comprovadamente não tinha condições de infraestrutura para recebê-los.

Não obstante seja um universo pequeno de casos, o que impede generalizações, os julgados são suficientes para a abordagem do problema da pesquisa. Nos casos referidos, os argumentos utilizados nos Acórdãos consideraram particularidades de determinada escola ou turma, como, o baixo número de matrículas. Os limites dos pedidos dos processos delimitaram as demandas, o que, se de um lado é essencial para a definição da lide, por outro traz o risco de conduzir a decisões tomadas sobre um conjunto probatório parcial, sem atentar para outros aspectos igualmente relevantes.

A delimitação da demanda referente à nucleação pode constituir obstáculo ao controle da ação administrativa orientado por dados, por não permitir juízo abrangentes sobre a ordenação das redes e as circunstâncias de vida dos alunos moradores do território. Decorre, então, o risco de invisibilidade da população escolar rural, ponto a ser discutido no tópico a seguir.

3. Controle orientado por dados da decisão administrativa de organização das redes de ensino no meio rural: revelando a invisibilidade social;

Embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 defina, no art. 206, incisos I e VII, os princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e da garantia de padrão de qualidade, e, no art. 212-A, disponha em caráter permanente sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (BRASIL, 1988, n.p.), as desigualdades educacionais são acentuadas no país. A título de lustração, observa-se que a redução percentual das diferenças entre a população negra e a população branca em muitos indicadores do Plano Nacional de Educação (PNE). Ainda assim, a taxa de analfabetismo funcional da primeira, em 2021, era de 14%, enquanto que da segunda estava no percentual de 8,3% (INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2022, p.225).

Em matéria de infraestrutura escolar a iniquidade também é visível, como é possível verificar nos dados dos municípios catarinenses. Ao passo que, no ano de 2021, o município de União do Oeste apresentava indicador 0,829 de infraestrutura escolar, o melhor de Santa Catarina, no outro extremo Entre Rios possuía indicador 0,392 (LUME, s.d., n.p.).

As disparidades nas condições de oferta da educação básica no Brasil podem ser demonstradas sob várias óticas, e todas revelam um problema jurídico. O Estado de Bem-Estar compromete-se a fornecer prestações sociais aos cidadãos. Por força de seus princípios estruturantes, deve fazê-lo regido pelo princípio da igualdade, frente à conexão entre este o princípio da democracia econômica e social (CANOTILHO, 2003. p.350). Decorre que diferenças na oferta do direito à educação sem justificativa legítima para tanto caracterizam prática administrativa iníqua atentatória à Constituição de 1988.

Associado ao problema da desigualdade de tratamento está o da invisibilidade social. Muitas diferenças na oferta da educação podem estar relacionadas à ausente e/ou insuficiente visibilização de estratos populacionais pelo poder público. A doutrina do direito administrativo já alertou para o efeito de invisibilidade capaz de ser gerado pela ampliação dos serviços públicos digitais sem condições de acesso à tecnologia por parte da população (REYNA; GABARDO; SANTOS, 2020, p.40), a necessidade de que a incorporação de tecnologia na área pública ocorra com uma análise concreta do alcance quanto aos cidadãos (VALLE; FELISBERTO, 2022, p.158), e o risco da dualização conectados *versus* desconectados, causando a marginalização de grupos sem acesso a novas tecnologias (SCHIEFLER; CRISTÓVAM; SOUSA, 2020, p.109).

No que se refere à invisibilidade social, outra dimensão do problema irrompe, consubstanciada na condução da atividade administrativa sem a correta identificação das particularidades da população envolvida, invisibilizando aspectos cruciais para a efetiva proteção dos direitos fundamentais.

Essa perspectiva de análise traz à tona a discussão em torno da complexa relação entre demandas de reconhecimento de direitos e a legitimação do agir administrativo, a fim de superar respostas meramente formalistas ou incapazes de compreender o papel que o grande potencial de processamento de dados deve cumprir no reforço do substrato ético do Estado de Direito. Para tanto, a teoria de Axel Honneth desenvolvida na obra *A Luta por reconhecimento*, com sua categorização das formas de reconhecimento e dos modos de desrespeito e violação a direitos, pode fornecer luzes ao direito administrativo para a devida abordagem das questões relacionadas à invisibilidade social, por vezes obnubilada pela teoria tradicional da discricionariedade administrativa.

Axel Honneth revisitou a primeira fase da obra de Hegel e expôs como esse, em sua filosofia política, intentou distanciar-se da tradição originada em Maquiavel e Hobbes sobre o sentido da ação política orientada precipuamente pela autoconservação e busca do poder, embora tenha se apropriado da concepção hobbesiana da luta social entre homens para a

realização de seus propósitos (HONNETH, 2009, p.34-36). Para ele, Hegel buscou superar a tradição do direito natural de ver a socialização humana sob o olhar do isolamento dos indivíduos, e o seu "primeiro passo (...) para dar à ciência filosófica da sociedade um novo fundamento consiste na substituição das categorias atomísticas por aquelas talhadas para o vínculo social entre os sujeitos" (HONNETH, 2009, p. 38 - 43). O segundo é como Hegel concebeu a passagem do estado natural para a organização da sociedade: ao invés de recorrer à figura do contrato social, externa aos indivíduos, o filósofo germânico "projeta o processo intersubjetivo de um reconhecimento mútuo para dentro das formas comunicativas de vida" (HONNETH, 2009, p.46), o que assegura a comunidade organizada de sujeitos. Para o autor, no pensamento de Hegel "o conflito prático que se acende entre os sujeitos é por origem um acontecimento ético, na medida em que objetiva o reconhecimento intersubjetivo das dimensões da individualidade humana", o que representa um conceito inovador de luta social, compreendida como "um movimento ético no interior do contexto social da vida" (HONETH, 2009, p.48 - 49).

Hegel teria abandonado no curso do seu pensamento o intento inicial de "reconstruir filosoficamente a construção de uma coletividade ética como uma sequência de etapas de uma luta por reconhecimento" (HONNETH, 2019, p.119), o que é resgatado por Axel Honneth não de forma idealista e abstrata, e sim com base empírica, a partir da psicologia social de George Mead. Este apurou que um indivíduo adquire consciência apenas quando aprende a sua ação na perspectiva de um outro sujeito, consciência essa tanto das suas obrigações quanto dos seus direitos. Nesse horizonte, a assertiva de Mead converge para a tese da luta por reconhecimento, isso porque o processo de evolução dá-se pela exteriorização do "Eu" nos limites do assentimento de um "outro generalizado" (HONNETH, 2009, p.131 e 144).

Afora a discussão que se possa fazer sobre a invocada base empírica da teoria do reconhecimento de Honnet consubstanciada em hipóteses extraídas da psicologia social e possíveis dificuldades de sua demonstração, a apresentação de três formas de reconhecimento, e as correlatas formas de desrespeito, abrem caminho para extrair do potencial de universalização ínsito ao direito nos Estados Democráticos leituras capazes de evitar, ou ao menos minimizar, interpretações que possam subverter a finalidade das normas jurídicas de assegurar o respeito e a dignidade da pessoa humana enquanto membro de uma comunidade organizada. Dentre as três formas de reconhecimento propostas por HONNETH (2009, p.159), o amor, a solidariedade e o direito, é a última que interessa para a discussão que aqui se propõe.

O autor resgata a funcionalidade do direito na modernidade como expressão de interesses universalizáveis e de reconhecimento de direitos individuais sem o filtro da

apreciação do papel ou estima social do indivíduo. As relações jurídicas modernas ele visualiza como um espaço de luta por reconhecimento, reconhecimento esse não apenas na capacidade abstrata de poder orientar-se por normas morais, como também na propriedade concreta de merecer o nível de vida necessário para isso" (HONNETH, 2009, p. 181-193). HONNETH desenha o conceito de autorrespeito, caracterizado como a aptidão da pessoa de colocar legitimamente suas pretensões e gozar os respeitos dos demais, assim sentindo-se parte da coletividade e constituinte da formação discursiva da vontade. A demonstração do autorrespeito dar-se-ia de forma indireta, "empreendendo comparações empíricas com grupos de pessoas, de cujo comportamento geral é possível obter ilações acerca das formas de representação simbólica de desrespeito (2009, p.197).

É a comparação empírica apresentada por Honneth como meio comprovação do conceito de autorrespeito o fio condutor para reflexões sobre o substrato ético necessário para a exploração do uso de bases de dados e da tecnologia na solução de problemas jurídicos relevantes. O avanço na capacidade de coleta, transmissão e processamento de dados adquire conotação instrumental, destinada a fornecer suporte para a análise empírica, de modo a nortear os processos jurídicos de reconhecimento, e, de forma correlata, externar as formas concretas de desrespeito. A formação discursiva das pretensões no espaço de reconhecimento não apenas ganhará o contributo da empiria viabilizada pelos dados, como tornará esse processo cognitivo verdadeira exigência para a legitimidade da argumentação jurídica.

Em decorrência, a legitimidade da ação administrativa, e a sua aderência ao objetivo de proteção dos direitos fundamentais, pressupõe que as decisões tomadas pelo administrador na condução das políticas públicas devem ter por pressupostos prévios a identificação, com uso de dados fidedignos, dos sujeitos potencialmente beneficiários ou excluídos da prestação pública, assim como a ordenação de prioridades de forma devidamente motivada e orientada por dados. Em outros termos, rompe-se com a adesão a um sistema simbólico e autoexplicativo do interesse público como categoria que viesse a legitimar toda e qualquer ação do Estado (CRISTÓVAM, 2015, p.168), e abre-se caminho para o reforço do debate sobre os elementos da realidade sobre os quais a atividade administrativa irá incidir.

Esse enfoque requer conceito de governo digital que promova a estruturação de dados, "mas também daqueles *inputs* que possam resultar direta ou indiretamente das provocações trazidas pelos usuários de serviços públicos, ou ainda pela cidadania em geral, em relação à ação administrativa" (VALLE; MOTTA, 2022, p.47). O incremento do processo informacional no interior dos governos pode reduzir o que CRISTÓVAM (2015, p.2015) denomina de déficit de legitimidade do modelo de decisão baseado na ponderação. A evolução tecnológica e a

ampliação e crescente interoperabilidade de sistemas e a disponibilidade de bases de dados possuem aptidão para ressignificar a atividade administrativa e o controle, em especial para avaliar riscos e resultados, assim como evitar decisões tomadas com base em ponderações de princípios com a invocação de argumentos predominantemente abstratos.

Na esteira do que foi exposto, o que denominamos de governo digital democrático é a condição primeira para a compreensão da ideia de atividade administrativa e controle orientados por dados no Estado Democrático de Direito, e para o enfrentamento de problemas de desrespeito aos indivíduos destinatários do serviço público. Nesse contexto, a nucleação das escolas do campo auxilia na exploração de algumas potencialidades e dificuldades da consolidação do governo digital democrático e o correlato controle.

Estados e Municípios possuem pleno acesso a bases informacionais que permitem mapear a distribuição da população rural nos territórios e identificar faixa etária e condições de saúde e renda dos habitantes, mediante o cruzamento de dados de ordenação territorial, educação, saúde e assistência, além de dados do censo populacional e dos cadastros em companhias de energia elétrica. O deslocamento de crianças e adolescentes para chegar à escola pode ser facilmente projetado, e a adoção da tecnologia de georreferenciamento em ônibus escolares permite a aferição do tempo dispendido e a quilometragem para cada aluno de uma rede de ensino.

A criação das condições para a coleta de dados de interesse do planejamento da política educacional e para o controle da execução do serviço público, e a utilização na tomada de decisão administrativa, não se trata de decisão albergada na esfera de liberdade do administrador público. Havendo disponibilidade de dados e viabilidade técnica e financeira para acessá-los, irrompe obrigação jurídica de sua utilização no planejamento e execução dos serviços públicos. Caracterizada estará, nesses termos, atividade vinculada, e não discricionária.

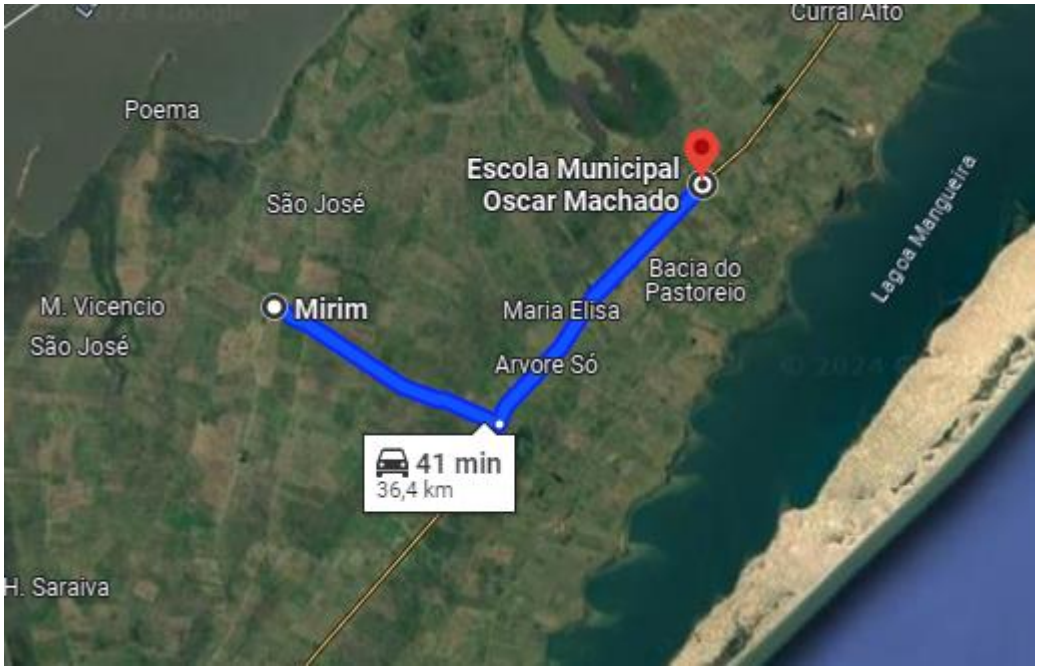
A inexistência de discricionariedade para decidir sobre a utilização de dados na tomada de decisão não apenas impacta na definição dos contornos da motivação do ato administrativo. Permite que deveres instrumentais sejam vislumbrados, necessários à produção de informação. Em matéria de transporte escolar, como exigências para o seu controle, o art.2°, II, *a*, n°s 2 e 4, da Resolução n° T.C. n° 6/2013, do Tribunal de Contas de Pernambuco, prevê a "relação das escolas do município, discriminando, para cada localização georreferenciada por GPS, e o número de alunos transportados por turno", e "mapa rodoviário do município, contendo o traçado georreferenciado por GPS das rotas do transporte escolar, em suas variações – caso existam – de turnos e sentidos, disponibilizados em arquivo eletrônico gerado por softwares de tratamento e manipulação de dados de GPS (...)" (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE

PERNAMBUCO, 2013, n.p.). O art. 2°, §11, define que "Como maneira de contribuir com os procedimentos de controle, os veículos que prestarão os serviços de Transporte Escolar poderão ser dotados de sistemas de rastreamento via satélite, mantendo o controle e o monitoramento das informações sob a responsabilidade da Administração Pública". (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 2013, n.p.).

Como decorrência da viabilidade de se conhecer em detalhes a situação da população do meio rural a ser atendida pela política de educação, não pode a administração pública definir a organização de sua rede sem considerar a totalidade das informações disponíveis, baseando-se unicamente em leituras parciais da realidade, como a avaliação exclusiva das relações financeiras de custo-benefício.

Nas decisões judiciais estudadas, das quatro que mantiveram a decisão de fechamento em uma há menção expressa à quilometragem a ser percorrida pelos alunos, motivo pelo qual não há como afirmar se a distância era questão problemática nas realidades aferidas em todos os processos. No caso de encerramento de escola no município de Herval, a administração pública motivou a decisão e justificou que apenas um aluno residia próximo à unidade escolar encerrada. No julgado em que foi mantida a liminar que impediu o fechamento de escola (TJRS, 2010, n.p.) há menção às unidades de ensino, localizadas no município de Santa Vitória do Palmar, localizado no extremo sul do Brasil e de grande extensão territorial. O município possui baixa densidade demográfica na zona rural. A figura abaixo apresenta a distância entre a localidade da escola a ser fechada e aquela que receberia os alunos:

Figura 2: trajeto entre a Granja Mirim e a Escola Municipal Oscar Machado



Fonte: Google Earth, 2024.

Casos de nucleação de escolas do campo permitem o refinamento da análise das circunstâncias, contanto que a discussão tenha por foco a organização da rede como um todo e a condição específica de cada estudante. Além da distância total entre uma escola e outra, o caminho a ser percorrido, condições das estradas, deslocamentos habituais dos pais e suas rotinas de trabalho, faixa etária dos estudantes e suas características, a exemplo do número de alunos com alguma deficiência, entre outras particularidades, devem estar na base do processo de decisão de organização das redes de ensino. A nucleação de escolas poderá seguir estratégias que permitam a racionalização na aplicação dos recursos públicos, a melhoria das condições de infraestrutura e, principalmente, a dignidade dos estudantes, evitando a nefasta consequência da criação de obstáculos reais ao acesso à educação.

O elevado risco de invisibilidade das crianças e adolescentes do campo, gerado pela desconsideração dos dados que externam suas realidades, pode ser devidamente enfrentado com a teoria de Axel Honneth, vendo-se o direito como uma das formas de reconhecimento e um espaço de luta social, entendida como "(...) o processo prático no qual experiências individuais de desrespeito são interpretadas como experiências cruciais típicas de um grupo inteiro, de forma que elas podem influir, como motivos diretores da ação, na exigência coletiva por relações ampliadas de reconhecimento" (2009, p.257).

A forma de caracterização do autorrespeito, conceito apreendido a partir de juízos comparativos entre grupos de pessoas, aplica-se plenamente ao fenômeno da nucleação.

Comparar a oferta de acesso à educação para estudantes da cidade e do meio rural, e, somado a isso, visualizar a realidade do campo, para identificar as especificidades, são meios essenciais para tornar o processo decisório administrativo uma luta social de reconhecimento de direitos, e não um espaço de violação.

Sob outro vértice, há dificuldades para tanto. A principal delas exsurge nos processos judiciais em que o objeto da demanda é o fechamento de determinada escola ou turma. O limite da demanda poderá impedir juízos alargados sobre as diretrizes da organização da rede, circunscrevendo-se a discussão processual a uma escola específica. O risco decorrente é a possibilidade de decisões parciais, diante da incapacidade de obter todos os dados de importância para o debate. Até mesmo o processo de judicialização deve ser conduzido com cuidado, ciente de que um dos pressupostos do controle orientado por dados é a minimização dos vieses, o que somente é possível quando os problemas são abordados na maior amplitude possível.

4. Conclusão;

A organização de serviço público educacional, que atende milhões de crianças e adolescentes, distribuídas em todo o território nacional nos meios urbano e rural, é tarefa de grande complexidade e ilustra o quanto o incremento informacional pode ser determinante para reforçar a legitimidade da ação administrativa. Em especial, a possibilidade de análises em nível granular, com capacidade para identificar as particularidades e necessidades de cada estudante, pode minimizar o perigo de tomada de decisões que desconsiderem direitos legítimos das pessoas, por não dar a devida visibilidade a grupos ou indivíduos afetados.

O art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei n° 13.655/2018 (BRASIL, 2018, n.p.), assenta que “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. O dispositivo encerra previsão que caminha no sentido da gestão e do controle orientado por dados como emanação da noção de governo digital democrático, principalmente porque pressupõe a efetiva consideração da realidade.

A situação da nucleação das escolas do campo confirma a hipótese inicial. A ordenação das redes de ensino ancorada nos dados disponíveis permite o correto planejamento da oferta de matrículas. Em conjunto, a reflexão sobre aqueles, tomando em consideração os direitos das crianças e adolescentes protegidos pela legislação, confere o substrato ético à leitura sobre a

informação produzida a partir dos dados, na medida em que terá por base reflexão embasada sobre os objetivos da gestão pública e as reais necessidade da população a ser atendida e as especificidades existentes.

Isso não significa defender a judicialização de decisões de política como princípio geral. O processo judicial, por suas características, abre terreno para avaliações parciais, exigindo sempre máxima parcimônia e critérios nas decisões controladoras. O que se reclama é o amadurecimento técnico da administração pública para a proteção dos direitos fundamentais, e, na hipótese residual de controvérsias judiciais e de controle, a busca de soluções devidamente calcadas em dados empíricos.

O incremento informacional deve estar a serviço do ser humano. Ao enxergar cada pessoa, a administração pública poderá atuar melhor, de forma a evitar a invisibilidade social, assegurando que o direito seja um espaço de luta por reconhecimento.

Referências

ANDRADE, Daniel Pereira. Políticas Públicas baseadas em evidências: um debate necessário. *GVExecutivo.* Vol.22, n.2, abr./jun.2023. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/89258. Acesso em: 22 ago.2024.

ANDRADE, Francisca Marli Rodrigues de. Escolas do campo e infraestrutura: aspectos legais, precarização e fechamento. Educação em Revista, v. 36, p. e234776, 2020. p.1-19. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-4698234776. Acesso em: 25 ago. 2024.

BARRAL, Beatriz Souza; ZANELLI, Fabrício Vassalli; SOUZA, Dileno Dustan Lucas de. O fechamento das escolas do campo e a dissonância com a legislação. *Revista Educação e Emancipação*, v. 17, n. 2, p. 337–355, 15 Ago 2024. Disponível em: https://cajapio.ufma.br/index.php/reducacaoemancipacao/article/view/23057. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Rio de Janeiro. *Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império*. Rio de Janeiro, 1827. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.htm#:~:text=LEI%20DE%2015%20DE%20OUTUBRO,lugares%20mais%20populosos%20do%20Imp%C3%A9rio. Acesso em: 22 ago. 2024.

___. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mai. 2024.

___ . Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em 15 mai. 2024.

___. Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art.60, §7°, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm?=undefined#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.424%2C%20DE%2024%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20d

e,Transit%C3%B3rias%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 23 ago. 2024.

___. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer n° CNE/CEB n° 23/2007. Consulta referente às orientações para o atendimento da Educação do Campo. Brasília, 2007. Aprovado em 12.09.2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14344-pceb023-07&category_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em 25 ago. 2024.

___ . Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução n° 2, de 28 de abril de 2008. *Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da Educação Básica do Campo.* Brasília, 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11841-rceb002-08-pdf&category_slug=outubro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 25 ago. 2024.

___. Lei n° 12.960, de 27 de março de 2014. Altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12960.htm#art1. Acesso em: 26 ago. 2024.

___ . Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14344-pceb023-07&category_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 15 mai. 2024.

___. Lei n° 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1. Acesso em: 01° set. 2024.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 Ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Tereza Simone Santos de. A política de fechamento de escolas como corolário da questão agrária brasileira. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe. 2021. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/15501/8/TEREZA_SIMONE_SANTOS_DE_CARVALHO.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

CRISTÓVAM, José da Silva. Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curituba: Juruá, 2015.

DAMASCENO, Maria Nobre; BESERRA, Bernadete. Estudos sobre educação rural no Brasil: estado da arte e perspectivas. Educação e pesquisa, v. 30, p. 73-89, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ep/a/9pR4SJPQLNqFb6mhkxKN6QR/abstract/?lang=pt. Acesso em: 01° set. 2024.

FERREIRA, Fabiano de Jesus; BRANDÃO, Elias Canuto. Fechamento de escolas do campo no Brasil e o transporte escolar entre 1990 e 2010: na contramão da educação do campo. Imagens da Educação, v. 7, n. 2, p. 76, 2017.p.76-86. Disponível em: https://www.proquest.com/openview/f0405d9fd69a564708e3895ad9e661ff/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2037667. Acesso em: 25 ago.2024.

GOMES, Sandra Cristina. Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000). Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação do Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30072008-134133/publico/TESE_SANDRA_CRISTINA_GOMES.pdf. Acesso em: 01° set. 2024. 265p.

GUIMARÃES, Fábio de Oliveira. Políticas Públicas e Fechamento das Escolas do campo no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação Agrícola. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, RJ. 2017. Disponível em: https://tede.ufrrj.br/jspui/handle/jspui/2434. Acesso em: 01° set. 2024.

HONNETH, Axel. *Luta por Reconhecimento*. Trad. de Luiz Repa. 2 Ed. São Paulo: Editora 34, 2009.
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas do Séc. XX. Indicadores de Ensino, 1986.* IBGE, 2024. Disponível em: https://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais/busca-por-palavra-chave/educacao/660-analfabetismo. Acesso em: 23 ago. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (2022). Relatório do 4° Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 15 mai. 2024.

___. Painel Estatístico Censo Escolar da Educação Básica. Atualizado em 19.06.2024. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2ViNDBjNDEtMTM0OC00ZmFhLWIyZWYtZjI1YjU0NzQzMTJhIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9. INEP, 2024. Acesso em: 24 ago.2024.

LUME. Quer saber como está o cumprimento das metas de educação na sua cidade? Florianópolis, s.d. Disponível em: https://lume.tce.sc.gov.br/meta1/. Acesso em: 15 mai. 2024.

MANCINI, Ana Paula Gomes; MONARCHA, Carlos. A escola rural no Brasil (1930-1950). O Oitavo Congresso Brasileiro de Educação. Cadernos de História da Educação, v. 16, n. 3, p. 700-715, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.14393/che-v16n3-2017-9. Acesso em: 01° set. 2024.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito. 9 Ed. São Paulo: Saraivajur, edição Kindle, 2023.

MOLINA, Mônica Castagna. A educação do campo e o enfrentamento das tendências das atuais políticas públicas. Educação em Perspectiva, v. 6, n. 2, 2015. p. 378 – 400. Disponível em: https://doi.org/10.22294/eduper/ppge/ufv.v6i2.665. Acesso em: 25 ago. 2024.

NETO, Luiz Bezerra. Educação rural no Brasil: do ruralismo pedagógico ao movimento por uma educação do campo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2016. Disponível em: https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/livros-e-colecoes/livros-gepec/educacao-rural-no-brasil-do-ruralismo-pedagogico.pdf. Acesso em: 01° set. 2024.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. Boletim de Análises de Político-Institucional, n.24, nov. 2020. p.17 – 27. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10373?mode=full. Acesso em: 01° set. 2024.

REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa. Electronic government, digital invisibility and fundamental social rights. Revista Sequência, Florianópolis, vol. 41, n. 85, p. 30-50, ago. 2020. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278/44588. Acesso em: 15 mai. 2024.

RODRIGUES, Ana Cláudia da Silva. MARQUES, Dayana Ferreira, RODRIGUES, Adriege Matias. Nucleação de Escolas no Campo: conflitos entre formação e desenraizamento. Educação e Realidade, v. 42, n. 2, p. 707-728, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2175-623657687. Acesso em: 01° set. 2024.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia**.** International Journal of Digital Law, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020. p. 99. Disponível em: https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/schiefler2020/270. Acesso em: 15 mai. 2024.

SILVA, Cláudio Rodrigues da; MORAES, Agnes Iara Domingos; TORRES, Julio Cesar. Escolas públicas no campo: retrospectiva e perspectivas em um contexto de projetos políticos em disputa. Revista Eletrônica de Educação, p. 262-272, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.14244/19827199962. Acesso em: 01° set. 2024.

SOUZA, Rosa Fátima de; ÁVILA, Virgínia Pereira da Silva de. As disputas em torno do ensino primário rural (São Paulo, 1931-1947). História da Educação, v. 18, p. 13-32, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/heduc/a/8jHnPLv6jrrSdv7V9DfCSPK. Acesso em: 01° set. 2024.

TAFFAREL, Celi Zulke; MUNARIM, Antonio. Pátria educadora e fechamento de escolas do campo: o crime continua. Pedagógica: Revista do programa de Pós-graduação em Educação-PPGE, v. 17, n. 35, p. 41-51, 2015. Disponível em: http://agora.edu.es/servlet/articulo?codigo=5611503. Acesso em: 25 ago. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Resolução T.C. N° 6, de 13 de março de 2013. Dispõe sobre procedimentos de controle interno relativos a serviços de transporte escolar a serem adotados pela Administração Direta e Indireta Municipal. Recife, 2013. Disponível em: https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/res-2013/296-resolucao-t-c-n-06-2013. Acesso em: 31 ago. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Agravo de Instrumento n° 70035008432. Relator Desembargador Luiz Ari Azambuja Ramos. 8ª Câmara Cível. TJRS, 2010. Julgado em 08 ago. 2010. Publicado em 15 abr. 2010. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70035008432&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 01° set. 2024.

___. Apelação Cível e Agravo Interno n° 70084442581. 25ª Câmara Cível. Rel. Eduardo Kothe Werlang . TJRS, 2021.Julgado em: 23 fev. 2021. Publicado em: 11 mar. 2021. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=70084442581&site=ementario. Acesso em: 01° set. 2024.

___. Agravo de Instrumento n° 5038855-84.2022.8.21.7000/RS. Relatora Desembargadora Helena Marta Suarez Maciel. 25ª Câmara Cível. TJRS, 2022. Julgado em 31 mai. 2022. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/busca/?return=proc&client=wp_index&combo_comarca=700&comarca=&numero_processo=&numero_processo_desktop=5038855-84.2022.8.21.7000%2FRS&CNJ=S&comarca=&nome_comarca=&OAB=&comarca=&nome_comarca=&nome_parte=. Acesso em: 01° set. 2024.

___. Apelação Cível n°5003322-18.2021.8.21.0075/RS. Relator Desembargador Ricardo Pippi Schimdt. 25ª Câmara Cível. TJRS, 2024a. Julgado em 26 mar. 2024. Publicado Em 26 mar. 2024. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=5003322-18.2021.8.21.0075%2FRS&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em: 26 ago. 2024.

___. Apelação Cível n° 5003063-28.2021.8.21.0138/RS, 25ª Câmara Cível. Julgado em 30 jul. 2024. Publicado em 30 jul. 2024. TJRS, 2024b. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 27 ago. 2024.

VALLE, Vanice Regina Lírio do, MOTTA, Fabrício. Governo Digital: mapeando possíveis bloqueios institucionais à sua implantação. In MOTTA, Fabrício, VALLE, Vanice Regina Lírio do. Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei n° 14.129, de 29 de março de 2021. p. 43-62.

VALLE, Vivian Cristina Lima López, FELISBERTO, Jéssica Heinzen. Administração Pública digital: limites e possibilidades em atenção à desigualdade social e ao custo dos direitos. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, Vol.9, n.1, enero/junio 2022. Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/11333. Acesso em: 15 mai. 2024.