

Desafios jurídicos à efetivação do direito à educação: a questão do transporte escolar no âmbito da educação básica pública na Região do Pantanal

Amanda Araújo Pinto (IC) e Carolina Theodoro Mota Mourão (Orientadora)

Apoio: PIBIC Mackenzie

Resumo

As profundas desigualdades sociais e regionais que permeiam o Brasil trazem consigo uma estrutura de exclusão escolar, tanto do ponto de vista normativo, quanto do ponto de vista das dinâmicas de políticas públicas utilizadas em várias partes do país. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo discutir os obstáculos para a efetivação do direito à educação no meio rural, especificamente no Pantanal, considerando os entraves gerados pelas peculiaridades do bioma que dificultam o acesso ao ensino básico de centenas de crianças e perpetuam o analfabetismo e o subdesenvolvimento nas áreas rurais. Para tanto, este trabalho ressalta a necessidade instituir políticas públicas adaptadas à população regional, com fundamento na garantia constitucional à educação básica e sua democratização.

Palavras-chaves: políticas públicas educacionais; direitos sociais; Pantanal; transporte escolar; desigualdades regionais.

Abstract

The deepest social and regional inequalities that permeate Brazil bring with it a structure of school and social exclusion, both from the normative point of view, and from the point of view of the dynamics of public policies used in some parts of the country. In this sense, this article aims to discuss the obstacles to the realization of the basic education in the Pantanal. Considering the obstacles created by the peculiarities of the biome that block the basic education of hundreds of children and perpetuate illiteracy and underdevelopment in rural areas of the country. Therefore, this work emphasizes the necessity to institute public policies adapted to the regional population, based on the constitutional guarantees to basic education and democratization.

Key-words: education public politics; social rights; Pantanal; school transport; regional inequalities.

1.Introdução

A formação do indivíduo é permeada, dentre outros fatores, pela educação. No Brasil, a análise de políticas públicas educacionais – a partir de uma abordagem sociológica, antropológica, ou jurídica - deve adotar como premissa a existência de um modelo educacional excludente, fundamentado em um sistema não homogêneo, sobretudo considerando a história do sistema educacional brasileiro, a dimensão continental do país e suas múltiplas realidades sociais, econômicas e culturais. Nessa perspectiva, Piana faz um paralelo com a formação histórica das políticas educacionais e entende que:

[...] por meio dessa formação da estrutura social em que é inexistente uma política educacional de caráter estatal, pois a Colônia tinha um sistema educacional de elite e não havia interesse em ampliar a escolarização para atingir a classe subalterna. Por meio dessas reflexões, verifica-se que, desde o início, o sistema educacional é organizado e estruturado de forma excludente e seletiva. (Piana, 2009, p. 59)

Diante da formação históricas e dessas múltiplas realidades socioeconômicas e culturais, este artigo tem por objetivo explorar uma região do país cujas peculiaridades locais e regionais tornam ainda mais complexa a tarefa de efetivação do direito à educação: o Pantanal, considerado uma das maiores extensões úmidas contínuas do mundo e com a área aproximada é 150.355 km² (IBGE,2004).

No Pantanal, o ciclo das águas determina de forma crucial a vida de seus habitantes. Os alunos lidam com uma difícil jornada e um calendário escolar defasado devido ao isolamento causado pela cheia dos rios. Tarefas cotidianas - como ir à escola - tornam-se muito difíceis para filhos de pescadores, assentados, peões, pequenos proprietários de terra e famílias ribeirinhas, devido às dificuldades de locomoção provocadas pelo período da “cheia”. Ademais, é preciso compreender, também, a magnitude dos problemas enfrentados pela comunidade pantaneira pela falta de infraestrutura em grande parte dos seus municípios.

Nesse sentido, a implementação de políticas públicas educacionais nessa região deve necessariamente levar em consideração tanto as características desse bioma como as características da população que vivem nessa região. Por essa razão, é fundamental o desenvolvimento de pesquisas, no âmbito do direito administrativo, que levem em consideração as peculiaridades locais para a elaboração e implementação de políticas públicas.

2. Desenvolvimento do Argumento

2.1. Direito à educação na zona rural

A educação nas zonas rurais tem sido estudada sob várias perspectivas - pedagógica, social, política e econômica. Perante a essas pesquisas, é possível legitimar a acentuada precariedade das condições de ensino no interior do Brasil em relação ao nível escolar em zonas urbanas (GOLDEMBERG, 1993, p. 94). O meio geográfico-social, a ausência de professores qualificados e a necessidade de trabalhar para suplementar a renda familiar são os principais motivos do baixo nível de escolarização entre as crianças que vivem em zonas rurais.

2.1.2. Há diferença entre zona rural e zona urbana no que diz respeito ao direito à educação?

Cabe, desde já, uma tentativa de esclarecimento sob conceitos de: (i) *área urbana* e (ii) *área rural*. Segundo o IBGE, a questão sobre o rural e o urbano admite muitas interpretações e é composto de muitos elementos analíticos que compõem um mosaico vasto e diverso de interpretações. Entretanto, se reconhece a necessidade de parâmetros que diferenciem os espaços e os avaliem em termos estatísticos e geográficos para a produção de políticas públicas e estudos mais aprofundados (IBGE, 2017, p. 11-15).

Da perspectiva jurídica, é possível extrair do Código Tributário Nacional, através do exame do art. 32, § 1º, que trata do imposto XXX, o conceito de *zona urbana* como:

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

E, sendo assim, por exclusão, pode-se formular o conceito de *zona rural*. Estas definições são importantes pontos de partida para a análise da relevância do fator geográfico na efetividade das garantias constitucionais. A zona rural, por sua vez e para os fins desse artigo é aquela que não foi incluída no perímetro urbano por lei municipal, a qual possui grandes extensões de terra e baixa densidade habitacional.

Se, por um lado, é possível encontrar uma distinção entre zona rural e zona urbana na legislação referente à tributação do Estado, por outro lado, essa lógica não é aplicável à educação: isso porque, no país, todos têm direito à educação, sendo dever do Estado garantir o acesso ao ensino de modo gratuito e universal.

O direito à educação está positivado em diversos artigos da Constituição de 1988, marcada pela discussão dos direitos sociais no Brasil. Em seu artigo 193, a Constituição fixa como objetivos da Ordem Social o “bem-estar e a justiça sociais”. Nesse título (“Da Ordem Social”), são elencados diversos direitos que pressupõem o direito ao acesso à educação (artigo 205 e seguintes)¹, e o dever correspondente do Estado de promover políticas públicas que visem o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Portanto, a educação está no rol das garantias fundamentais. Nesse sentido, Clarice Seixas Duarte (2003) entende que:

O direito público subjetivo, em si, não é uma garantia *stricto sensu*, embora constitua um instrumento jurídico que veio reforçar o sistema geral de proteção do ensino fundamental como direito social. **Na acepção larga do conceito de garantia, pode-se incluir, no caso da educação, a consideração de certos princípios, como o da obrigatoriedade do ensino** (entendida como a imposição de um dever ao Estado) e o da sua gratuidade em estabelecimentos oficiais, além da vinculação constitucional de receitas. Todo esse conjunto deve ser interpretado de forma a assegurar a fruição do direito ao ensino fundamental (DUARTE; COMPARATO, 2003, grifo nosso).

Cabe ainda ressaltar que, além da previsão constitucional, há uma série de outros instrumentos jurídicos que contêm dispositivos relevantes a respeito do direito à educação: em âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 e a Convenção Americana sobre os Direitos Humanos de 1969; em âmbito nacional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), o Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.172/01), entre outros.

Dessa forma, é inegável que o arcabouço jurídico que rege nosso país garante o acesso universal e gratuito à educação, sem distinção entre os que habitam em zona rural ou urbana.

2.1.3. O transporte rural como instrumento efetivação do direito à educação

Visto o conceito de *zona rural* anteriormente exposto, pode-se considerar que o transporte rural é o transporte de passageiros, público ou de interesse social, entre a *área*

¹A dimensão educacional é reforçada pela previsão do artigo 208, VII, da Constituição Federal, segundo o qual é dever do Estado a garantia de “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

rural e a área urbana ou o interior da área rural do município. Como veremos adiante, a população rural, sobretudo a população pantaneira, possui uma série de dificuldades no acesso às unidades de ensino (GEIPOT, 1995), tendo em vistas grandes distâncias a serem percorridas pelos estudantes, considerando que as escolas se encontram em sua maioria no perímetro urbano. Nestas circunstâncias, o transporte escolar torna-se primordial no acesso à unidade de ensino (EGAMI *et al*, 2006).

Com efeito, numa extensa área rural, caracterizada pelo grande número de fazendas, os filhos dos empregados rurais ficam sob a dependência dos ônibus escolares para terem acesso às unidades de ensino, que podem estar em uma distância muito superior da razoável. Alguns alunos se submetem, ainda, a longas caminhadas para depois, exaustos, enfrentarem a jornada escolar.

Nesse mesmo sentido, Satterthwaite (2001) traça a ligação entre o transporte e a efetivação dos direitos sociais.

A pobreza rural não está relacionada apenas com rendimentos ou níveis de consumo. Deve ser considerado também o fornecimento inadequado de serviços de saúde e de emergência, água, esgoto, escola e transporte. As ligações entre má saúde e pobreza são fortes, pois a maioria dos pobres rurais não detêm fácil acesso à serviços de saúde, mesmo que enfrentem muitos riscos em seus ambientes domésticos e de trabalho. A razão deve-se à distância entre os moradores e as instalações provedoras desses serviços (SATTERTHWAITE, 2001, p. 24)

Diante da identificação dessa importante relação entre o transporte e a escolarização, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação executa atualmente (e desde quando?) dois programas voltados ao transporte de estudantes: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o programa Caminho da Escola, ambos com o objetivo de atender alunos da rede pública de educação básica, preferencialmente residentes na zona rural (SATTERTHWAITE, 2001). Cabe ressaltar que estes programas do governo federal têm caráter suplementar e visam, prioritariamente, o atendimento do estudante de zona rural.

Em 2013, a Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96) foi alterada com acréscimo dos artigos 10 e 11 os incisos VII e VI para determinar competência aos estados e municípios em garantir o transporte para os alunos de suas respectivas redes de ensino (CAPE, s/d):

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de: ... VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31/7/2003).

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de: ... VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (incluído pela Lei no 10.709, de 31/7/2003).

Além disso, o artigo 3º desta lei possui um dispositivo relevante quanto às negociações entre os estados e municípios, de forma a prestar um atendimento de qualidade a todos os alunos que precisam do transporte para ter garantido o seu direito à educação.²

2.2. As peculiaridades da região pantaneira

A presente pesquisa tem como norte o pantanal mato-grossense e, sendo assim, far-se-á importante destacar os dados regionais de Mato Grosso. No Estado, a Lei regional nº 8.469, de 07 de abril de 2006³, estabelece os seguintes critérios quanto ao repasse de verbas ao transporte escolar na rede estadual de ensino dos residentes da zona rural:

Art. 3º Os recursos do Governo do Estado serão repassados utilizando-se o **critério da quantidade de quilômetro rodado em cada município para transportar os alunos da rede estadual de ensino**, a ser definido em regulamento.

Art. 4º Os recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar - PNATE serão repassados sempre pelos critérios que o Governo Federal vier a estabelecer.

Art. 5º A Secretaria de Estado de Educação, a cada exercício financeiro, através de regulamento, divulgará o valor a ser repassado aos municípios, bem como **as orientações e instruções necessárias à operacionalização dos serviços de transporte escolar e da execução dos recursos**, observado o montante disponível para este fim, constante da Lei Orçamentária Anual (grifo nosso).

O Estado de Mato Grosso tem representação de três biomas brasileiros no seu território. A Amazônia é o mais abrangente, com 480.215 Km² (53,6%), o Cerrado ocupa 354.823 km² (39,6%) e o área é do Pantanal, com 60.885 km² (6,8%) (MATO GROSSO, s. d.). Portanto, no âmbito das políticas públicas, deve-se considerar a diversidade dos biomas

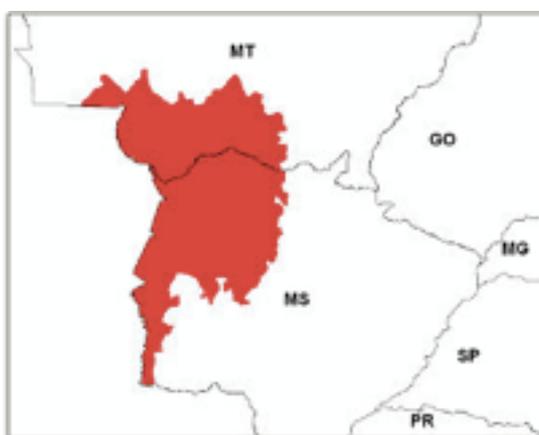
² “Art. 3º Cabe aos estados articular-se com os respectivos municípios, para prover o disposto nesta lei da forma que melhor atenda aos interesses dos alunos.”

³ Dispõe sobre o transporte de alunos da rede estadual de ensino residentes na zona rural do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Art. 1º Esta lei dispõe sobre a execução do transporte dos alunos da rede estadual de ensino, residentes na zona rural, de responsabilidade do Governo do Estado de Mato Grosso. Parágrafo único A execução do transporte dos alunos da rede estadual de ensino será realizada prioritariamente, em parceria com o município no qual residem os alunos. Art. 2º Os recursos previstos no orçamento do Estado, para a manutenção do transporte escolar, serão repassados bimestralmente de forma automática e sistemática, sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere. Art. 3º Os recursos do Governo do Estado serão repassados utilizando-se o critério da quantidade de quilômetro rodado em cada município para transportar os alunos da rede estadual de ensino, a ser definido em regulamento. Art. 4º Os recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar - PNATE serão repassados sempre pelos critérios que o Governo Federal vier a estabelecer. Art. 5º A Secretaria de Estado de Educação, a cada exercício financeiro, através de regulamento, divulgará o valor a ser repassado aos municípios, bem como as orientações e instruções necessárias à operacionalização dos serviços de transporte escolar e da execução dos recursos, observado o montante disponível para este fim, constante da Lei Orçamentária Anual.

dentro de um mesmo Estado ao analisar os critérios do Governo Federal para o funcionamento dos serviços de transporte escolar. Valendo-se dessa premissa, os gestores governamentais devem pautar o planejamento com o máximo cuidado para aumentar a eficácia do Estado, visto o imenso atraso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais do Brasil (FURTADO, 1999, p. 116). Para isso, trataremos no próximo ponto as particularidades do Pantanal, afim de construir o cenário da problemática estudada.

O Pantanal é considerado uma das maiores planícies alagadas do mundo. De acordo com o IBGE, sua área aproximada é 150.355 quilômetros quadrados, o equivalente a 1,76% da área total do território brasileiro (IBGE, 2004). O bioma está presente nos Estados brasileiros de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sendo os municípios de Corumbá, Poconé, Cáceres e Aquidauana considerados os mais influentes em área para a formação do Pantanal.

Apesar de ocupar apenas 7,2% do Estado de Mato Grosso, o Pantanal é o bioma mais exaltado quando se diz respeito ao Mato Grosso, sendo considerado pela UNESCO Patrimônio Natural Mundial e Reserva da Biosfera. A vegetação pantaneira é um mosaico de cinco regiões distintas: Floresta Amazônica, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica e Chaco (paraguaio, argentino e boliviano). Durante a seca, os campos se tornam amarelados e constantemente a temperatura desce a níveis abaixo de 0 °C, com registro de geadas, influenciada pelos ventos que chegam do sul do continente (MATO GROSSO, s. d.).



Fonte: https://siscom.ibama.gov.br/monitora_biomias/PMDBBS%20-%20PANTANAL.html

Em conformidade com a Associação em Defesa do Rio Paraná, Afluentes e Mata Ciliar (Apoena), o Pantanal é visto como um bioma diferenciado, que possui a maior concentração de fauna de toda a América. Outro fato interessante são algumas características similares a outros biomas que compõem a planície, são eles: o Cerrado, o Chaco (ou Bosque Chiquitano, da Bolívia), a Amazônia e a Mata Atlântica, além de ligar duas bacias hidrográficas de importância transfronteiriça, a Amazônica e a do Prata (APOENA, s. d.). Essas peculiaridades fazem com que as dinâmicas sejam diferentes das demais regiões do Estado.

De acordo com as características hidrológicas, de solo e vegetação, o Pantanal pode ser dividido em 11 sub-regiões distintas ou pantanais. São elas: (i) Corixo Grande-Jauru-Paraguai (Pantanal de Cáceres); (ii) Cuiabá-Bento Gomes-Paraguaizinho (Pantanal de Poconé); (iii) Itiquira São Lourenço-Cuiabá (Pantanal de Barão de Melgaço); (iv) Paraguai (Pantanal do Paiaguás); (v) Taquari (Pantanal de Nhecolândia); (vi) Negro (Pantanal do Abobral); (vii) Miranda-Aquidauana (Pantanal de Miranda e Pantanal de Aquidauana); (viii) Nabileque (Pantanal do Nabileque); (ix) Jacadigo e de (x) Paiaguás (Pantanal do Paiaguás); e a (xi) confluência do rio Nabileque com o Paraguai (Pantanal de Porto Murtinho) (SILVA; ABDON, 1998).

Como peculiaridade substancial, todos os anos repete-se o ciclo das inundações. A partir de novembro, com o início do trimestre chuvoso nas regiões altas da bacia hidrográfica, sobe o nível dos rios, provocando enchentes na planície. Em maio, as chuvas param e as águas começam a baixar lentamente (SANCHEZ, 1977).

Diante dessas características, a região do Pantanal impõe desafios que são tradicionalmente estudados a partir da ótica do direito ambiental ou mesmo a partir de uma perspectiva do direito econômico, tendo em vista a tensão permanente entre a preservação do meio ambiente e das populações indígenas e comunidades tradicionais versus o potencial de exploração agropecuária, construção de infraestrutura etc.

No entanto, entende-se ser também fundamental o desenvolvimento de pesquisas, no âmbito do direito administrativo, que levem em consideração as peculiaridades da referida região para a elaboração e implementação de políticas públicas educacionais, notadamente em relação aos meios de transporte escolar no âmbito da educação básica pública. Isso porque, conforme acima mencionado, o alto índice fluvial dificulta ou mesmo impede o acesso ao sistema educacional de vasta parte da população rural, primordialmente as crianças que migram de forma pendular entre as cidades ou vilas onde habitam e as escolas, o que explica o alto índice de analfabetismo no Pantanal (IBGE, 2016).

Estabelecendo uma relação entre as desigualdades regionais e a não eficácia das normas iguais para todo o país, a partir da teoria criada por Miguel Reale que pressupõe que fato, valor e norma estão sempre presentes e correlacionados em qualquer expressão da vida jurídica, é possível dizer que o Direito não deve ser criado e analisado por seus fatores isoladamente, mas sim de modo conjunto, onde estejam todos relacionados à conjuntura a qual esta será aplicada – planícies alagadas, zona rural, cultura regional, ou seja, as análises dos três ramos passam a ter um sentido real e justo⁴

⁴ A maior preocupação do teórico ao criar sua visão tridimensional do Direito foi a de passar a sociedade que não dá para imaginar o ordenamento que deve ser seguido por um povo, sem levar em conta a

Ressalta-se que a utilização de uma mesma “lei” e/ou política pública para o Brasil torna-se totalmente equivocada. Ora, nas cidades o acesso a recursos tem oferta imensamente maior que nas zonas rurais, onde as crianças passam por inúmeras dificuldades anteriormente citadas neste artigo. No mais, política pública alguma pode ignorar o fato de que as medidas e as leis se perpetuam de maneira desigual pelo território nacional.

2.2.2. Desigualdades regionais e o desenvolvimento da educação no Pantanal

Os fundamentos normativos do desenvolvimento regional aparecem de maneira pronunciada nos incisos II e III do artigo 3º da Constituição Federal de 1988: estabelecem como objetivos fundamentais da República Federativa a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação das desigualdades sociais e regionais. Reiterando esse raciocínio, o parágrafo 1º do artigo 174 preconiza que “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Obviamente que a elevação do nível educacional e cultural, seja onde for, compõe o planejamento e o desenvolvimento nacional (GRAU, 2002).

Para tanto, o equilíbrio das condições sociais deve abranger todo o território nacional, através de políticas públicas adequadas a cada tipo de região, de forma a elaborar um plano de ação claro e eficiente. Nesse mesmo sentido, o legislador propôs no Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 88, I, que:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa.

Além das desigualdades regionais, outro ponto interessante é a comparação inter-regional. Nada é mais ilustrativo do que a comparação do PIB e os indicadores sociais do Estado de Mato Grosso. O Estado apresenta valores de crescimento econômico muito acima da média brasileira (SEPLAN, 2018), impulsionado pelo agronegócio. Paradoxalmente, o Estado apresenta alto nível de pobreza e analfabetismo, justificados pela grande concentração de renda e deficiência na oferta de serviços público-sociais. Além disso, de

cultura, os hábitos, os eventos sociais e o dia a dia social da região. É indispensável para a criação das leis justas que o “Fato Social” esteja englobado no processo de aprimoramento das normas, e tudo isso juntamente com a aplicação valorativa, que pode se dizer que é a justiça propriamente dita.

acordo com o IBGE, é possível observar o declínio das matrículas no ensino fundamental em Mato Grosso.



Fonte: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt.html>

Os *déficits* dos indicadores sociais são inaceitáveis diante ao grande dinamismo da economia regional, o que demonstra a deficiência do modelo de crescimento estatal. O desempenho social compromete a qualidade de vida da população do Estado por inteiro

Um estado de baixa densidade demográfica (IPEA, 2012), que gera tamanha riqueza por sua produção agrícola é, no entanto, o campeão de desigualdade. Isso significa que toda a riqueza gerada não é revertida para políticas públicas de desenvolvimento social, não bastasse os grandes esquemas de corrupção que são frequentemente reconhecidos pelo Judiciário do Estado (BENIDES, 2017). Embora não sejam o objetivo principal desse artigo aprofundar a temática das desigualdades regionais e sociais, restava imprescindível compreender a estrutura político-econômica do Estado em referência, para assim dar continuidade ao nosso próximo ponto.

2.2.3. Desafios e alternativas à administração pública referente ao transporte escolar público em planícies alagadas

O planejamento deve abarcar a realidade nacional, estadual e municipal, motivo pelo qual se mostra de extrema importância se realizar um diagnóstico do da vida cotidiana no pantanal. Nesse sentido Bucci e Coutinho entendem ser interdisciplinar a construção de uma política pública e que “discutir e aperfeiçoar as relações que se estabelecem entre as políticas públicas e o arcabouço jurídico que as conforma e operacionaliza, uma análise dos arranjos jurídico-institucionais existentes pode, em outras palavras, jogar luz sobre processos complexos de construção institucional, permitir uma análise integrada do ponto de vista dos inúmeros aspectos e dimensões jurídicas em questão, bem como permitir a compreensão dinâmica das transformações que a inovação traz consigo, com impactos diretos nas ações governamentais que a promovem.” (BUCCI, COUTINHO, 2017, p. 314)

Através das observações político-econômicas citadas no ponto anterior colocam em evidência outro fator crucial para reflexão: como aceitar que um Estado tão rico quanto Mato Grosso possua indicadores sociais tão baixos? Ainda que administração pública encontre impasses na efetivação da educação básica, justificados pelos fatores exógenos, existem alternativas (mesmo que consideradas de alto custo) para fornecer à população o acesso ao ensino básico.

Além disso, os fundamentos do Estado de Direito Social garantem que haja a possibilidade de acesso dos cidadãos aos bens da coletividade e a distribuição homogênea desses bens. E quando esse direito não for efetivo, justificado pela ausência de políticas públicas adequadas à demanda dos grupos mais desfavorecidos, deve-se buscar proteção jurídica para reafirmar o dever de o Poder Público cumprir seus deveres. A respeito do direito subjetivo à educação, Seixas e Comparato (2003) explica de maneira clara:

A figura do direito público subjetivo, quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à **exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos**, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas (SEIXAS; COMPARATO, 2003, p. 115-116).

No tocante a educação pública, a região pantaneira tem ambição ainda muito menor, estamos falando do direito à alfabetização, ao ensino básico que muitas vezes não é acessível as crianças pantaneiras por falta de infraestrutura nesses municípios.

Ao compararmos o Pantanal mato-grossense e sul mato-grossense com outras planícies alagadas, podemos levantar algumas alternativas aos entraves anteriormente expostos, não com o propósito de solucioná-las em sua complexidade, mas para destacar as possibilidades de aplicação no âmbito das políticas públicas em regiões com essas características dentro de uma visão global. Nesse sentido, é importante destacar a existência de outras localidades no mundo com desafios semelhantes: é o caso da cidade de Orlando, nos Estados Unidos, conforme apontado por XXXX, que propôs a seguinte pergunta: É possível imaginar que Orlando, cidade mundialmente conhecida do Estados Unidos, foi “erguida” em um pântano? (FORD, 2013).

O problema que se apresenta à educação pantaneira é, em essência, a falta de interesse dos nossos governantes em desenvolver políticas públicas e ações estatais para o desenvolvimento educacional e regional. Partindo dessa premissa, foram selecionados três dos possíveis mecanismos que o Estado poderia utilizar como alternativa a efetivação do direito à educação no Pantanal, os que seguem:

(i) *Internatos*: o modelo de escola-internato rural já é utilizado em Formoso do Araguaia (composto por parte também pelo Pantanal), no Estado de Tocantins. A Escola da Fazenda

Canuanã é escola rural em regime de internato mantida pela Fundação Bradesco há quase 40 anos. É possível encontrar depoimentos de alunos que hoje já estão matriculados no ensino superior, devido a formação pelo internato.⁵

(ii) *Barcos escolares*: Prática comum na Amazônia, as lanchas escolares permitiriam o transporte, de forma segura, aos estudantes da educação básica pública residentes em regiões ribeirinhas. Durante o período da cheia, o Estado poderia fornecer o funcionamento desses barcos escolares para crianças que ficam isoladas pelos rios (MEC, s. d.).

(iii) *Infraestrutura*: a ausência de infraestrutura rodoviária impõe uma série de limitações àqueles que habitam o Pantanal, não somente aos estudantes, mas a população como um todo. A construção de pontes (mesmo que utilizadas só em parte do ano) e estradas, permitiram o uso do transporte escolar regular assim como em outras cidades do Estado (mesmo que já exista os ônibus escolares, estes, por vezes, são impedidos de circular justamente pela ausência de infraestrutura da região).

Ainda que houvesse consenso na incapacidade do Estado em fornecer esses direitos de maneira homogênea em todo território nacional, é indispensável reforçar (e não nos mantermos inertes em exigir do Poder Público) a obrigação do Estado em fornecer através de ações estatais o direito à alfabetização, que norteia a formação do indivíduo e sua participação como cidadão na sociedade brasileira (FEIGEL, 1996).

3. Considerações finais

No decorrer da produção desse artigo, choquei-me com pontos inesperados. A princípio, iniciei o artigo afim de mostrar o quão difícil é a vida de um pantaneiro que, sem escolha, não exerce seu direito ao ensino básico e obrigatório por falta de funcionamento da máquina estatal. Partindo desse problema, o objetivo era entender os desafios à implementação de políticas públicas de acesso à educação em regiões caracterizadas tanto por um bioma específico como por condições socioeconômicas e histórias, que imortaliza o modelo educacional excludente e elitista, implementado desde o Brasil colônia. Decorreu-me então, a questão anteriormente exposta: como aceitar que um Estado tão rico quanto Mato Grosso possua indicadores sociais tão baixos?

É evidente a necessidade de um plano de desenvolvimento para a região pantaneira, pois a segregação espacial da região perpetua o analfabetismo e as estruturas “empregado rural” e “patrão”, inexistindo igualdade alguma de oportunidades. Não podemos nos conformar com verdadeiro abandono social de um Estado com as potencialidades de Mato Grosso, considerado o “celeiro do mundo”. A falta de instrumentos para efetivação do direito à

⁵ Para mais detalhes do projeto Fundação Bradesco Canuanã, acessar: <http://rosenbaum.com.br/projetos/fundacaobradescocanuana/>.

educação, assim como o déficit da saúde, passara a serem vistos por mim como uma praga social criada pelo próprio homem. Mesmo que exista os empecilhos causados pelo fator das cheias, existe, em contramão, recursos tecnológicos (muito antigos) para solucionar de forma eficiente problemas de extrema urgência no Estado, ainda que para isso se exija grande investimento em infraestrutura.

Tudo indica, destarte, que o antropólogo e educador Darcy Ribeiro tinha fundamento ao explanar que: “a crise da educação no Brasil não é uma crise, é um projeto”. O fator central, hoje, não é mais a falta de jurisdição protetiva e o reconhecimento do direito à educação, mas sim a maneira como ela ocorre dentro dos desequilíbrios regionais e a imensa desigualdade social que cobre o país. As cheias no Pantanal são apenas um fator de agravamento desta situação cujas causas são outras. São causas mais ligadas ao arcabouço político e social que impedem a educação de centenas de crianças pantaneiras.

Por fim, uma premissa necessária de trabalho é o fato de que o plano de educação tem de ter coerência para ter sucesso. Planos construídos por gestores públicos alheios à realidade municipal tendem a serem pouco efetivos. O planejamento deve ser submetido ao amplo debate, incorporando a riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar por meio de metas, estratégias e diretrizes estruturadas dentro da peculiaridade da região.

4. Referências Bibliográficas

ANDION, Carolina. *Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública*. Cad. EBAPE.BR, v. 10, no 1, artigo 1, Rio de Janeiro, Mar. 2012.

APOENA. *Pantanal*. [S. l.: s. d.]. Disponível em: <<http://www.apoena.org.br/biomas-detalhe.php?cod=219>> Acesso em: 16 mar. 2018.

BENIDES, Afonso. Mato Grosso, o Estado rico onde os escândalos políticos “monstruosos” se sucedem. *El País*. 24 out. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/24/politica/1508811228_204258.html> Acesso em: 20 de mar. 2018.

BUCCI, Maria Helena Dallari. COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. Disponível em: <<https://openaccess.blucher.com.br/download-pdf/374/20820>> Acesso em: 4 de agosto de 2019.

CAPE, Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Educação. *Guia do Transporte Escolar*, Brasília, DF: FNDE / MP / COPEDUC / CNPG. [s.d.].

COMPARATO, F.K. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, Senado Federal, n.138, p.39-48, abr./jun. 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 3 ed. ATLAS: São Paulo, 2002.

DUARTE, Clarice Seixas; COMPARATO, Fábio Konder. *O direito público subjetivo ao ensino fundamental na Constituição Federal brasileira de 1988*. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. p.115-116

DRAIBE, Sonia. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. Nepp, Unicamp, Cepal, 1992.

EGAMI, Cintia Yumiko *et al.* Panorama das políticas públicas do transporte escolar rural. *Anais do XX Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes*. Brasília: UnB, 2006.

FEIGEL, Zilda. Educação de jovens e adultos e construção da cidadania. *In: Formação de pessoal de nível médio para a saúde: desafios e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 61-71. 1996. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/dydn3/pdf/amancio-9788575412671-07.pdf>> Acesso em: 18 mar. 2019.

FORD, Steven. 50 years ago, Walt Disney saw Orlando as perfect site for new kingdom. *Orlando Sentinel*. 21 de nov. 2013. Disponível em: <http://articles.orlandosentinel.com/2013-11-21/the-daily-disney/os-walt-disney-chose-orlando-for-theme-park-50-year-20131120_1_downtown-orlando-walt-disney-world-50-years> Acesso em: 10 fev. 2019.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GEIPOT – Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. *Avaliação Preliminar do Transporte Rural: Destaque para o segmento escolar*. Relatório Final. Brasília, DF, p.185. 1995.

GOLDEMBERG, José. O repensar da educação no Brasil. *Estud. av.* [online]. 1993, vol.7, n.18 [cited 2019-08-03], pp.65-137. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141993000200004&lng=en&nrm=iso>.. Acesso em: 2 ago. 2019.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Mapa de Biomas e de Vegetação*. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/21052004biomashtml.shtm>> Acesso em: 13 mar. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *População municipal de pessoas não alfabetizadas com 15 anos ou mais de idade e Taxa municipal de analfabetos com 15 anos ou mais de idade*. Brasília, DF, 2016 Disponível em: <http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/dwnld/analfabetismo/dados_estatisticos/populacao_analfabeta_por_municipio_brasil.pdf> Acesso em: 16 de mar. 2018.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>> Acesso em: 5 jan. 2018.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Situação social nos estados: Mato Grosso*. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/120425_relatorio_situacao_social_mt.pdf> Acesso em: 20 mar. 2019

MATO GROSSO. *Geografia*. [s. d.]. Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/geografia>> Acesso em: 15 de janeiro de 2018.

MEC, Ministério da Educação. *Alunos já podem ir de lancha à escola em cidades amazonenses*. Brasília, DF: MEC, [s. d.]. Disponível em : <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/34290>> Acesso em: 10 fev. 2019.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno - 20 ed.* 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PIANA, MC. A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9. Disponível em <<http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-03.pdf>>. Acesso em: 2 ag. 2019.

SANCHEZ, R.O. *Estudo fluviomorfológico del Pantanal; regionalización, sub-regionalización y sectorización geográfico de la depression de la alta cuenca del Rio Paraguai*. [S.I.]: EDIBAP. 50p. 1977.

SATTERTHWAITE, David. Pobreza Urbana e Rural: entendendo as diferenças. *Perspectivas Econômicas – Publicação Eletrônica do Departamento de Estado dos Estados Unidos*, vol.6, nº3, 2001. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/ites/0901/ijep/ijep0901.pdf>> p.24 Acesso em: 15 mar. 2019

SEPLAN, Secretaria de Estado de Planejamento. *Informe técnico: PIB Trimestral do Estado de Mato Grosso*. Cuiabá: Governo de Mato Grosso. 2018. Disponível em:

<<http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/10395493/TEXT0+3%C2%BA+TRI+2018+110119.pdf/60dd6448-0386-58ee-f47e-259c3e93ba26>> Acesso em 18 mar. 2019

SILVA, João dos Santos Vila; ABDON, Myrian de Moura. Delimitação do Pantanal brasileiro e suas sub-regiões. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, Brasília, v.33, n. especial, p.1703-1711, 1998. Disponível em: <<http://mtc-m12.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/iris@1912/2005/07.19.20.30.13/doc/santos.pdf>> Acesso em 16 mar. 2018.

Contatos: amandaaraujo.agri@gmail.com e carolinamotamourao@gmail.com